

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Академічний збірник наукових праць

Випуск 101

Засновано в 1976 р.

**Харків
2009**

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ББК 67я5

П78

УДК 340(06)

Проблеми законності: Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій.
– Х.: Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 101. – 280 с.

ISSN 0201-7245

У збірнику друкуються 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.

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

Статті в збірнику друкуються українською або російською мовою.

Редакційна колегія: проф. В.Я. Тацій (відп.ред.); проф. А.П. Гетьман (заст. відп. ред.); проф. Ю.М. Грошевой (відп. секретар); проф. В.В. Сташис, проф. Ю.П. Битяк, проф. В.В. Комаров, проф. В.І. Борисов, доц. В.І. Борисова, проф. М.В. Буроменський, проф. В.М. Гаращук, проф. Л.М. Герасіна, проф. В.В. Голіна, проф. В.Д. Гончаренко, проф. О.Г. Данильян, проф. І.М. Даньшин, доц. В.В. Жернаков, проф. В.П. Жушман, доц. Д.В. Задихайло, проф. В.П. Колісник, проф. В.О. Коновалова, проф. М.П. Кучерявенко, проф. С.І. Максимов, проф. І.Є. Марочкін, проф. М.І. Панов, проф. О.В. Петришин, доц. С.Г. Серьогіна, проф. А.М. Статівка, проф. В.І. Тютюгін, проф. М.В. Цвік, проф. В.Ю. Шепітько, проф. М.В. Шульга, проф. В.Л. Яроцький, доц. О.М. Ярошенко

Адреса редакційної колегії: Україна, 61024, Харків, вул. Пушкінська, 77, Національна юридична академія України.

Видання пройшло державну реєстрацію в Міністерстві інформації України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації від 07.07.1998 Р., сер. КВ 3345).

© Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009

НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ В СІМ'Ї ПРАВОВИХ СИСТЕМ СУЧАСНОСТІ

Формування в Україні національної правової системи – це вираження єдності суспільства, один з важливих проявів державного суверенітету. Обрано мирний, реформістський шлях її розбудови, що передбачає спадкоємний зв'язок з минулими прогресивними напрацюваннями при запереченні історичних принципів і підходів, властивих соціалістичному праву. Трансформація у всіх структурних елементах правової системи України відбувається в умовах відкритості, світових інтеграційних процесів та одночасно зовнішніх впливів, іноді деструктивних, що ускладнює завдання молодій державі й водночас із цим мобілізує її творчі сили на створення суспільства високих демократичних стандартів [10, с. 88].

Понад 70 років історії Радянської України дали підставу для віднесення її правової системи (як і правових систем республік СРСР) до соціалістичного типу, яку компаративісти Заходу ще в 60-70-ті роки ХХ

ст. йменували заідеологізованою, тоталітарною. Її відносили до родини соціалістичного права, особливостями якого Р. Давід вважав те, що керівники соціалістичних країн вбачають провідну мету у створенні суспільства нового типу, в якому не буде таких понять, як «державна» і «право». У зв'язку із цим причиною й головним джерелом соціалістичного права вважалась революційна творчість керованого Комуністичною партією законодавця, який виражає волю народу [4, с. 24]. Як результат – правова система УРСР (як і всього СРСР) виявилася недиференційованою, що ставило її в один ряд з правовими системами світу, які не провадять жорсткого поділу між правом, релігією, мораллю й політикою.

Проблемами національної правової системи України опікувалися такі науковці, як О.В. Кресін, Ю.Н. Оборотов, О.Ф. Скакун, В. Стретович, Є.О. Харитонов [5; 9-11; 13] та ін.

Процес формування правової системи України відбувався

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

у 2 етапи: перший – від дня проголошення незалежності України до прийняття Конституції 1996 р. (1991-1996 рр.), другий – після прийняття Основного Закону, яким не тільки зорієнтовано народ України на побудову незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а й зафіксовано основні правові засади її подальшого економічного, політичного й соціально-культурного розвитку і накреслено шляхи реформування [8, с. 3].

Нині настає третій етап, пов'язаний з конституційним реформуванням, переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, що супроводжується демонтажем залишків адміністративно-командного режиму.

На першому етапі правова система України складалася як самостійна на нових засадах: вона звільнялася від тоталітарної сутності й повинна була заповнити цю порожнечу результативним гуманістичним орієнтиром. Визначальним було й те, що при прийнятті найважливіших правових актів держави робилися посилання на Декларацію про державний суверенітет. Було прийнято Закон «Про правонаступництво України» (12 вересня 1991 р.), який установлював, що «до ухвалення нової Конституції України на

території України діють Конституція (Основний Закон) Української РСР», а також закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України» [1; 1991. – № 46. – Ст. 617].

Формуванню правової системи сприяла реалізація принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, обрання першого законодавчого органу України – Верховної Ради (1990 р.), схвалення основного її процедурного документа – Регламенту (1994 р.). Були внесені доповнення та зміни до чинної Конституції УРСР. Відбувалося кількісне накопичення нормативно-правових актів у тих сферах суспільних відносин, які не були врегульовані законодавством; а також прийняті закони «Про вибори Президента України» [1; 1991. – №20-21. – Ст.291], «Про вибори народних депутатів» [1; 1993. – № 38-39. – Ст. 449] та ін. Проте гостро відчувалась недосконалість в організації й функціонуванні державної влади. Значну роль у закладенні підвалин національної правової системи відіграв Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України, прийнятий 8 червня 1995 р. [12; 1995. – №18.

– Ст.133].

Конституція України 1996 р. послужила підґрунтям процесу формування правової системи. Вона орієнтувала громадян на сприйняття загальнолюдських цінностей, як-то: верховенство права, політичний плюралізм, ринкові відносини, громадянське суспільство, демократична соціальна правова держава. У ній було зафіксовано правовий статус вищих органів державної влади – парламенту, Президента, уряду.

Було звернено увагу на правове становище Криму в складі незалежної України. Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка, утворена 12 лютого 1991 р., була перейменована на Автономну Республіку Крим (АРК) 24 квітня 1992 р. Її Конституцію, прийняту Верховною Радою АРК 6 травня 1992р., що діяла (зі змінами й доповненнями) понад 6 років, 23 грудня 1998 р. було замінено новою після схвалення Верховною Радою України [10, с. 53]. Визначено, що нормативно-правові акти парламенту й рішення уряду АРК не можуть суперечити Конституції й законам України і приймаються відповідно до Конституції України, її законів, актів Президента й Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Відбулася децентралізація правового регулювання, що

була зумовлена роздержавленням власності, відмовленням від монополії у сфері ідеології, реальним створенням багато-партійної системи. Поширилося правове регулювання на раніше не регламентовані правом царини публічного життя, наприклад, на банківсько-фінансову сферу [6, с. 6]. Затребували юридичної ідентифікації нові явища в правовій реальності суспільства (приміром, нові види злочинів у кримінальному праві). Розширилися сфери застосування традиційних правових інститутів. Виділилися такі галузі права, як фінансове, земельне, господарське, податкове, виникли нові інститути права – президентства, кредитних спілок, земельного сервітуту та ін. Поступальний розвиток отримали такі галузі публічного права: конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, виправно-трудова, митне, міжнародне приватне право та ін. Певний імпульс для розвитку здобуло соціальне право. Проте зміни в публічно-правовій сфері відбувались повільно й несистематично.

Зараз уже можна вести мову про створення фундаменту правової системи України як незалежної держави, значною мірою очищеної від догматичних нашарувань попереднього

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

періоду. Однак вона, незважаючи на 17-річчя незалежного існування національної державності, знаходиться ще в стадії перехідного періоду й зберігає деякі залишки системи соціалістичної, з якої вийшла.

Принципи народовладдя і прав людини, що формуються, конституційно визнані фундаментальними цінностями правової системи. Природні права індивіда постулюються як критерій правового характеру законів. Конституція України прямо вимагає підкорятися правам людини діяльність усіх органів влади, забороняє видавати й застосовувати закони, що порушують право. На пріоритетне місце принципу верховенства закону вийшов саме принцип верховенства права. Він є першоосновою української правової системи, передує й вирішує матеріальну сутність Основного Закону країни. Його забезпечення стало імперативом національної правової системи, а нормам Конституції надана пряма дія.

У XXI ст. для української правової системи відкрилися внутрішні й зовнішні можливості до зближення з романо-германською сім'єю правових систем. Не лише форма, а й зміст права України здобувають більше подібних рис з європейсько-континентальним типом правових систем. Водночас

актуалізуються завдання збереження окремої національної правової культури на фоні активного діалогу інших, а посилення інтегративних процесів і нав'язування окремих правових цінностей активізували проблему типології правових систем, їх віднесення до тієї чи іншої правової родини, перспектив і шляхів розвитку кожної з них. Тому можна лише приєднатися до застереження М.М. Марченка, яке полягає в побажанні «збереження самотності», «запобіганні односторонньому поглинанню вітчизняного права континентальним» [7, с. 473, 474].

Правовий фундамент, закладений за період незалежності України як держави з перехідною економікою, дозволяє стверджувати, що вона має широкий спектр загальних рис з іншими правовими системами (Росії, Білорусії та ін.), які розвивалися в межах східноєвропейської традиції права, що характеризується близькістю до германської групи у сфері приватного права, хоча в останні роки держава й зазнала деякого впливу англо-американського типу (сім'ї) правових систем – як позитивного, так і негативного (траст). Правова система України, що формується, вбирає в себе весь позитивний досвід попереднього багатовікового

Питання історії держави і права та політико-правових учень

розвитку вітчизняного права й має цілеспрямований вектор розвитку – міжнародні стандарти прав людини й рішення Європейського суду з прав людини.

Сьогодні можна констатувати, що її правова система в основному структурно впорядкована за допомогою джерел (форм) права та інших юридичних засобів, найбільш притаманних континентально-європейському праву, які забезпечують досягнення належного правопорядку як умови вільної і стійкої взаємодії суб'єктів національного права. Необхідному стану рівноваги в суспільстві сприяє наявність механізму самоорганізації, який виявляється в таких позадержавних структурах, як місцеве самоврядування, громадські організації, приватні корпорації тощо.

Досягнутий рівень розвитку правової системи України визначається її відповідністю європейським і міжнародним правовим стандартам, тобто ступенем розвиненості громадянського суспільства і правової державності, правової свідомості, правового мислення, правової культури. Побудова правової держави і громадянського суспільства потребує, щоб правова система України ґрунтувалася на принципах, передбачених Конституцією й законами нашої

держави, зокрема, на принципах верховенства права, гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, конституційності, законності.

Зауважимо, що в юридичній літературі не існує єдності думок з приводу характеристики сучасних правових систем пост-соціалістичних країн Східної Європи. У цілому ж дослідники цієї проблематики виходять з існування 3-х варіантів розвитку правових систем: (1) повернення чи рух у лоно романо-германської правової сім'ї; (2) запозичення досягнень різних правових культур при збереженні своєї правової ідеології, правових традицій, правових процесуальних форм і формування на цьому підґрунті слов'янської правової сім'ї; (3) формування 3-х самостійних правових сімей на колишньому правовому просторі центральноєвропейських і східноєвропейських країн: а) прибалтійської з її тяжінням до північної, скандинавської правової сім'ї; б) слов'янської у сполученні з азійсько-мусульманською правовою сім'єю і в) центральноєвропейської з її тяжінням до романо-германської правової сім'ї. Таким чином, виокремлюються 3 концепції належності правової системи України до певної сім'ї : (а) до романо-германського права; (б) до євразійської, специфіка

якої вбачається в тому, що українське право й законодавство мають складну метафізику, а його чисто технічні характеристики не є абсолютними показниками юридичної його природи й своєрідності [9, с. 125] і (в) до східноєвропейської, що сформувався в рамках східноєвропейської правової традиції [13, с. 22].

Таким чином, необхідно зазначити, що найдоцільнішим є обґрунтування того, що правова система України тяжіє до східноєвропейської правової традиції і повертається в сім'ю романо-германського права. Це пояснюється нижченаведеним.

1. Як у XVIII-XIX ст., коли український народ цілком не залучився до самодержавства як принципу державної організації, що виразили його найкращі представники та не сприйняв «урізування», обмеження його державності, так і в радянську добу він приховано виявляв протест проти обмеження прав людини, надмірної державної централізації, квазіфедералізму, прагнучи до політичної й особистої свободи» [10, с. 50]. Вважаємо за необхідне також відмітити, що вітчизняна політико-правова думка розвивалася саме під впливом європейської й російської. Європейська революція 1848-1849 рр. (так звана «весна народів») оживила полі-

тичне й культурне життя на західноукраїнських землях, призвела до прийняття австрійської конституції, виборів до Галицького сейму.

На території України діяло загальне право, поряд з ним – магдебурзьке. У середині XIV ст. в таких містах, як Сянок, Львів, Кам'янець-Подільський, Луцьк, Снятин, Житомир, Київ, Дубно, Ковель, Берестечко, Брацлав, Корсунь, Острог, Переяслав, Канев, Вінниця, поширюється магдебурзьке право, яке мало значний вплив на розвиток місцевого самоврядування. Це право містам надавали Галицький князь, Великий князь Литовський або Король Польський. Воно оформлювалось магдебурзькими грамотами, які відігравали таку ж роль, як і хартії (статути) західноєвропейських міст. За допомогою отримання положень цього права скасовувалися прийняті норми, міста виводилися з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників та ін.), вводилися такі власні органи місцевого самоврядування, як магістрат [14].

2. Процес створення незалежної правової системи України супроводжувався не тільки виходом вітчизняного правового простору із загальносоюзного, а й його якісними змінами. Насамперед ідеться про зміну самого

типу правової системи держави, про перехід від правової системи соціалістичного права до європейсько-континентального, тобто про повернення в сім'ї романо-германських правових систем, становлення комплексу нових суспільних відносин, у тому числі й правових. Тому сучасна правова система України характеризується як така, що є ближчою до романо-германської, але має запозичення елементів англосаксонської [13, с. 19-33]. Це є об'єктивною закономірністю, зумовленою зближенням суспільно-політичних національних систем на Європейському континенті [16, с. 10].

За роки незалежності держави закладено новий правовий фундамент, що дозволяє стверджувати, що правова система України є різновидом романо-германської правової сім'ї. На сьогоднішній день не існує істотних відмінностей її національної правової системи від романо-германського права ні за способами створення правових норм, ні за їх систематизацією, ні за їх тлумаченням або використанням у правозастосовній практиці. Певні кроки зроблено й у напрямку зміни праворозуміння: офіційно визнані характерні для європейської правової традиції ідеї верховенства права, правової соціаль-

ної демократичної держави, поділ права на публічне й приватне, непорушність приватної власності, пріоритету прав людини.

Із наведених міркувань можемо зробити висновок, що українська правова система повертається до романо-германської правової сім'ї, що, однак, відбувається поступово. У зв'язку із цим сьогодні її потрібно вважати системою перехідного типу, яка лише схиляється до романо-германської правової сім'ї, але є своєрідним асоційованим її членом. Зараз першочергового значення набуло питання про взаємовідносини вітчизняної правової системи з європейським правовим простором щодо інтеграційних прагнень нашої держави, а також напрямків судово-правової реформи.

3. За сучасних умов європейський вибір України – це одночасно й рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально-орієнтованого ринкового господарства, що базується на принципах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Обраний шлях дозволяє прогнозувати поступове приєднання національної правової системи до сім'ї романо-германського права як повноправного члена після

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

успішного завершення політико-правових реформ.

Стратегічний напрям сучасної Української держави – входження в європейський простір – є об'єктивно й історично зумовлений як її національним і культурним розвитком, так і правовим. Україні процес інтеграції з Європою потрібен для ефективного її функціонування, підвищення міжнародного престижу, забезпечення трансформації її соціальної системи, становлення як самостійної, економічно сильної держави. У той же час міжнародне співтовариство заінтересоване в незалежній, демократичній Україні як у чиннику стабільності на Сході й у Центрі Європи, який є стратегічно важливим для його розвитку як єдиного цілого. Отже, інтеграція України з Європою потребує створення концепції такого розвитку, проведення відповідних інтеграційних і реформаторських заходів, які мають бути співвіднесеними між собою.

В Україні проголошено курс держави на європейську інтеграцію. На першому її етапі державою проведена значна робота з метою приєднання до низки конвенцій Ради Європи [3, с.133]. Наступний етап цього руху полягає у створенні правової бази для взаємодії України і Європейського Союзу, і для гар-

монізації законодавства його країн-членів. Одночасно зі зближенням законодавств зростає й пріоритет європейського права, що супроводжується застосуванням європейських принципів, норм і понять у національному праві. У щорічному посланні Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» визначено завдання довгострокової стратегії, що має забезпечити Україні, як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної правової держави, її інтегрування до світового економічного процесу як держави з конкурентноспроможною економікою, здатної вирішувати складні завдання свого розвитку [12, 2002. – №100. – С. 5]. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, у свою чергу, є пріоритетним напрямком української зовнішньої політики. (Див.: Закон «Про концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1; 2003. – №3. – С.12]).

Загальнополітичні передумови адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначені Угодою про партнер-

ство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. У серпні 2000 р. було створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Державним органом, що відповідає за цей процес, є Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України. Його основні завдання: а) науково-експертне, аналітичне, інформаційне й методологічне забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС; б) координація співробітництва між Україною та ЄС у царині цього процесу й щодо адаптації юстиції і внутрішніх справ [5, с.39-49].

У даний час відповідна діяльність відбувається на засадах концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Верховною Радою України 21 жовтня 2002 р. За цією Концепцією адаптація в даній сфері становить собою поетапне прийняття і втілення нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС. Метою Загальнодержавної програми є створення законодавчого поля для входження України до ЄС [17, с. 35-40].

4. Обраний Україною стра-

тегічний напрямок інтеграції до ЄС, зміни форм і методів діяльності державної влади вимагають проведення політико-правових реформ. Для України є вельми корисним вивчення й урахування правового досвіду європейських правових систем, пов'язаного з утвердженням і реалізацією прав та свобод людини, формуванням громадянського суспільства й побудовою правової держави [15, с. 167 - 174]. Основне завдання європейської інтеграції України, її руху до Європи – повернення обличчям до людини, забезпечення її свободи в умовах державної організації, піднесення її гідності, економічного процвітання й соціальної захищеності, гарантій і захисту її фундаментальних прав та свобод. Україна повинна вжити відповідних заходів щодо забезпечення поступового приведення її законодавства у відповідність із законодавством Європейських співтовариств. Сприйняття європейського правового досвіду й виконання Україною зобов'язань стосовно адаптації вітчизняного законодавства потребують належного наукового забезпечення. Важливу роль у цьому, безсумнівно, відіграє порівняльне правознавство, його наукове й навчальне значення якого за сучасних умов суттєво зростає [2, с. 242, 243].

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Вісник Акад. прав. наук України. – №1 (40). – 2005. – С. 242, 243. 3. Вступ до теорії правових систем: Монографія / За ред. *Зайчука О.В., Оніщенко Н.М.* – К.: Юрид. думка, 2006. – 430 с. 4. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М.: Междунар. отношения, 1999. – 399 с. 5. *Кресін О.В.* Проблема інституціоналізації порівняльно-правових досліджень у сучасній Україні // Порівняльне правознавство: сучасний стан та перспективи розвитку: 36. наук. ст. / За ред. *Шемчушенка Ю.С., Кресіна О.В.* – К.: ІДП НАН України, 2006. – С. 39-49. 6. *Крупчан О.Д.* Проблеми взаємозв'язку приватного та публічного в цивільному праві України // Приватне право і підприємництво. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – №4. – С. 6-13. 7. *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение: Общ. ч.: Учебник для юрид.вузов. – М.: Зерцало, 2002. – 551 с. 8. *Нагребельний В.П.* Законодавча техніка та ефективність правотворення в Україні // Часопис Київ. ун-ту права. – 2003. – №3. – С. 5-11. 9. *Оборотюв Ю.Н.* Традиції і новачии в правовом розвитку. – Одесса: Юрид. лит., 2001. – 147 с. 10. *Скакун О.Ф.* Правова система України на правовій карті світу. (Доп. №1). – Х.: Еспада, 2004. – 95 с. 11. *Стретович В.* Правова система України: загальна характеристика сучасного етапу формування // Право України. – 1998. – №1. – С.3-9. 12. Урядовий кур'єр. – 2002. – №100. – 4 черв. 13. *Харитонов Є.О.* Українська традиція приватного права: між Сходом і Заходом // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – №4. – С. 19-33. 14. Через тернии – к человеку // Голос Украины. – 2005. – №86 (3586). – 13 трав. 15. *Шевчук С.В.* Роль порівняльного права у процесі європейської інтеграції України // Порівняльне правознавство: сучасний стан та перспективи розвитку: 36. наук. ст. / За ред. *Шемчушенка Ю.С., Кресіна О.В.* – К.: ІДП НАН України, 2006. – С.167-174. 16. *Шемчушенко Ю.С.* Корінь спільний – справедливість і право// Віче. – 1993. – №12. – С. 10-17. 17. *Шемчушенко Ю.С.* Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с Европейским правом // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под ред. *Кубко Е.Б., Цветкова В.В.* – Киев: Юрінком Інтер, 2003. – С. 35-40.

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ КРЕСТЬЯНСТВА В УКРАИНЕ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА (1921-1929 гг.)

Охрана прав и законных интересов граждан является одним из конституционных принципов Украинского государства. На защиту прав и законных интересов сельских товаропроизводителей направлены такие законодательные акты, как «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» от 24.06.2004 г., № 1877-IV, «О фиксированном сельскохозяйственном налоге» от 17.12.1998 г., № 320-XIV, «О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве» от 15.05.1992 г., № 2346-XII и другие, вмещающие в себя меры правового, экономического и организационного характера, обеспечивающие их реализацию.

В последние годы поддержка сельскохозяйственных производителей со стороны государства постепенно увеличивается. В 2008 г. в Государствен-

ном бюджете по программе «Финансовая поддержка фермерских хозяйств» предусмотрено 38 млн. грн., что почти на 27% больше, чем в 2006 г. [13, с. 92]. К сожалению, такой объем финансирования не может целиком удовлетворить потребности сельхозпроизводителей, ибо на протяжении 1990-2000 гг. государственная поддержка села уменьшилась в 11 раз [7, с. 21].

Пребывая в тяжелом процессе долговременного реформирования – от колхозного, т. е. государственного землепользования, к частному, аграрный сектор отечественной экономики нуждается в эффективной и действенной помощи государства в создании благоприятных условий для его развития. В этой связи небезынтесным становится изучение опыта (хотя и в определенной мере отрицательного) государственного обеспечения экономических интересов

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

крестьянства в Украине в первой половине 20-х годов XX ст. в условиях новой экономической политики (нэпа).

За последние годы появились научные публикации, так или иначе затрагивающие эту проблему. В их числе – статьи В.Д. Гончаренко [2], В.И. Мокрушина [8], А.А. Сокола [9], О.В. Тараса [11], М.М. Шевердина [14], В.М. Юрченко [15] и других исследователей, в которых анализируются законодательное закрепление нэпа, законодательство о кооперации, налоговая политика в сельском хозяйстве, экономико-правовые отношения в Украине в 20-е годы.

Цель данной статьи – показать социальную направленность законодательства Советской Украины в области сельского хозяйства в первые годы нэпа и его результативность.

Переходя непосредственно к теме, отметим, что гражданская война и политика «военного коммунизма» нанесли огромный ущерб народному хозяйству Украины. В связи с переходом к мирной хозяйственной жизни государство сосредоточило свои усилия на возрождении сельского хозяйства как основном и главном условии восстановления и развития промышленности. Важное значение для этого имело решение V Всеукраинского съезда Советов (конец

февраля – начало марта 1921 г.) о закреплении в пользование на 9 лет земельных участков за трудовыми крестьянскими хозяйствами, обрабатывающими их [10; 1921. – № 3. – Ст. 94-96, 98], что породило заинтересованность в развитии сельскохозяйственного производства.

Состоявшийся в марте 1921 г. X съезд РКП(б), приняв решение о замене разверстки натуральным налогом, положил начало перехода от политики «военного коммунизма» к нэпу, что легло в основу ряда законодательных актов, принятых государственными органами РСФСР, а затем продублированных в Украине. Чрезвычайная сессия ВУЦИК 27 марта 1921 г. приняла постановление «О замене продовольственной разверстки натуральным налогом» [4, Ст. 143], а 19 апреля в его развитие вышло постановление Совнаркома Украины «О разрешении свободного обмена, покупки и продажи сельскохозяйственных продуктов и фабрично-заводских и кустарных изделий», которым разрешалось крестьянам после выполнения натурального налога продавать на местных рынках излишки продуктов сельского хозяйства и покупать необходимые им промышленные товары [10; 1921. – № 7. – Ст. 193].

Сдав натуральный налог

государству, излишки своих продуктов крестьяне стали активно пускать в торговый оборот. Местные же власти, не избавившись от методов работы периода «военного коммунизма» и стремясь увеличить бюджеты, нередко самостоятельно завышали налоги, вводили новые, что вызывало справедливое возмущение налогоплательщиков [3; Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1210. – Л. 30]. Защищая интересы крестьянства, СНК УССР 5 июля 1921 г. издал постановление «О порядке обжалования незаконного обложения продовольственными и сырьевыми налогами», согласно которому должностные лица, виновные в неправильном обложении граждан налогами, подлежали административной или уголовной (в зависимости от степени вины) ответственности [10; 1921. – № 12. – Ст. 350].

В целях развития гражданского оборота государство ввело свободу коммерческих сделок, вместе с тем следя, чтобы они не направлялись против интересов государства и трудящихся. Важно было защитить крестьян-бедняков от кабалы со стороны зажиточных крестьян в связи с неурожаем и голодом 1921-1922 гг., поскольку последние предоставляли ссуды беднякам в счет будущего урожая на очень тяжелых условиях, что могло

привести бедняцкие хозяйства к развалу. С целью защиты малоимущего крестьянства ВУЦИК 8 июля 1922 г. издал постановление «О признании недействительными кабальных сделок на хлеб», согласно которому такие сделки, заключенные в 1921 и 1922 годах «в ущерб трудящемуся земледельческому населению», признавались недействительными [10; 1922. – № 30. – Ст. 465].

Защищая интересы бедняцких крестьянских дворов, ВУЦИК и СНК УССР 11 апреля 1922 г. издали декрет «О предоставлении маломощным крестьянским хозяйствам права временной переуступки пользования своей наделной землей», по которому такие хозяйства, ослабленные стихийными бедствиями (неурожай, пожары, падеж скота и пр.) и недостатком рабочих рук (вследствие смерти или по случаю мобилизации мужского населения), имели право сдавать во временную аренду (полностью или частично) свою наделную землю. Аренда осуществлялась в форме договоров, которые регистрировались волисполкомами и разрешались на срок не более одного севооборота [10; 1922. – № 19. – Ст. 301].

Вторая сессия ВУЦИК VI созыва 27 мая 1922 г. приняла «Основной закон о трудовом

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

землепользовании», которым устанавливала право и порядок трудового землепользования, порядок трудовой аренды, регулировала вопросы вспомогательного наемного труда в трудовых земледельческих хозяйствах, укрепления трудового землепользования и землеустройства. Этот Закон определял, прежде всего, что право выбора формы землепользования принадлежит земельному обществу, которое может сохранить способ землепользования либо избрать любой из 4-х, предусмотренных законом: (а) товарищеский, т. е. коллективный (сельскохозяйственная коммуна, артель, товарищество с общественной обработкой земли), (б) общинный, (в) участковый или (г) смешанный. Членам комнезамов предоставлялись льготы при выделах из земельного общества при условии перехода к коллективному землепользованию. Устанавливались начала трудового землепользования и подчеркивалось, что никто из трудовых землепользователей не может быть лишен земли, кроме случаев, прямо предусмотренных законом. Такие сделки провозглашались недействительными, а лица, их заключившие, подлежали уголовной ответственности и лишались права пользования землей.

В разделе о трудовой аренде

земли в этом Законе более подробно, нежели в декрете ВУЦИК и Совнаркома УССР от 11 апреля 1922 г., определялись условия временной переуступки права пользования надельной землей с сохранением ранее установленных принципов такой аренды. Новым было то, что в исключительных случаях волисполкомы могли разрешить продление договора трудовой аренды земли на срок до 2-х севооборотов, но не более чем на 6 лет.

В отличие от ранее изданных законоположений, Закон от 27 мая 1922 г. допускал применение подсобного труда в трудовых земледельческих хозяйствах в случае, если последние по состоянию своей рабочей силы или инвентаря не в состоянии своевременно справиться с необходимыми сельскохозяйственными работами. Вспомогательная наемная рабочая сила разрешалась при условии, что все трудоспособные члены хозяйства обязательно сами работают в нем, а также при условии соблюдения законов об охране и нормировании труда.

Для укрепления трудового землепользования Закон утвердил за волостями, селами и сельскохозяйственными объединениями в постоянное трудовое пользование то количество земли, которое находилось в их фактическом владении на день

его издания [10; 1922. – № 42. – Ст. 604]. Для обеспечения стабильности установленных государством земельных отношений ВУЦИК Положением о порядке рассмотрения земельных споров от 13 сентября 1922 г. учредил земельно-судебные комиссии, в котором отмечалось, что земсудкомиссии, созданные для разрешения земельных споров, действуют в соответствии с утвержденным Положением, но в порядке надзора подчинены Наркомату юстиции и его органам на местах – пленарным заседаниям губернских судов и прокурорскому надзору, а в центре – Верховному суду УССР и Прокурору республики. Порядок рассмотрения дел в земельно-судебных комиссиях определялся правилами, установленными для рассмотрения дел в народных судах, а члены всех земкомиссий при исполнении ими судебных обязанностей пользовались правами народных судей. Местным органам власти категорически запрещалось рассматривать самим или вмешиваться в рассмотрение земельных споров комиссиями.

К ведению этих комиссий относились спорные дела, возникающие при землеустройстве, а также все споры о правах на землепользование, выделы земли из общества, общие и отдельные переделы земли,

полное либо частичное лишение пользователей земли, находящейся в их распоряжении в установленных законом случаях, и др. [10; 1922. – № 42. – Ст. 604]. Уже в октябре-ноябре 1922 г. в Украине были созданы волостные, уездные и губернские земсудкомиссии, в состав которых наряду с профессиональными судьями входили представители местных органов власти и комитетов селян.

В ходе начавшегося общего оздоровления хозяйственной жизни страны, которое выразилось в оживлении и росте товарооборота, государство сделало следующий шаг в деле расширения возможности для крестьянства свободно распоряжаться продуктами своего труда. ВУЦИК и СНК УССР 19 мая 1923 г. издали декрет «О едином сельскохозяйственном налоге» [10; 1923. – № 24. – Ст. 351], согласно которому проводилось объединение всех налогов прямых, лежащих на крестьянстве (единого натурального, трудчужналога, подворно-денежного, на восстановление сельского хозяйства), а также всех местных, налагаемых на сельское хозяйство губисполкомами и окрисполкомами.

Районные (волостные) и сельские сборы могли производиться райисполкомами и сельсоветами только на основании

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

особо издаваемого Совнаркомом республики положения, точно предусматривающего как размер сборов, так и потребности районного и сельского бюджетов, которые могли покрываться местными районными и сельскими сборами, расходами исключительно на нужды села.

Промысловая и торговая деятельность сельского населения подлежала обложению, установленному на промыслы и торговлю. Кроме единого сельскохозяйственного налога и районных сельских сборов, предусмотренных особо издаваемым Совнаркомом положением, какие бы то ни было иные виды обложения занимающихся сельским хозяйством ни в какой форме и никакими органами не устанавливались и запрещались. Для виновных в этом органов или лиц наступала ответственность по статьям 106 и 110 УК УССР, а обложение уплате не подлежало.

Единый сельскохозяйственный налог был прогрессивным, делился на 11 разрядов и 9 групп в зависимости от количества всей удобной земли сельскохозяйственного пользования, числа голов взрослого рабочего и крупного рогатого скота на одного едока в каждом крестьянском хозяйстве, численности взрослых работников хозяйства. Размер налога зависел также от

средней районной производительности десятины облагаемой земли с переводом продукции полеводства, луговодства, усадебной земли и скотоводства в «ржаные единицы» (один пуд ржи), причем объем продукции корректировался урожайностью текущего года. Учитывая важность развития товарно-денежных отношений в условиях рыночной экономики, законодатель предоставил крестьянину право часть налога оплачивать деньгами в сроки, установленные для сдачи причитающейся натуральной части налога, оплачиваемой только зерновыми продуктами.

В Донецкой губернии в качестве эксперимента единый сельскохозяйственный налог взимался исключительно в денежной форме, хотя в постановлении оговаривалось: если по условиям реализации урожая для крестьян это будет затруднительно, то по ходатайству губисполкома последним предоставляется право сдавать часть налога натурой. Во всех других губерниях Украины, где применялась смешанная форма налога, если по условиям реализации урожая сдача денежной части налога также будет для крестьян затруднительной, Наркомату продовольствия и Уполномоченному Наркомата финансов предоставлялось право по

получении заключений того или иного губисполкома изменять соотношения денежной и натуральной частей налога. Для каждого округа (уезда) размеры последних устанавливались губисполкомами по представлениям соответствующих налоговых комиссий, организуемых в порядке настоящего декрета, а для районов (волостей) – окрисполкомами, но с тем, чтобы установленные для губерний Совнаркомом размеры частей этого налога в общем итоге не были в своих соотношениях изменены.

С целью поощрения выращивания наиболее выгодных для государства культур и улучшения методов ведения хозяйства освобождались от налога площади, занятые культурами семян посевных трав, корнеплодов, элитных сортов других растений, площади под посевами, принадлежащие опытным, селекционным, животноводческим станциям, сельскохозяйственным учебным заведениям, хозяйства, проводившие в 1920-1922 гг. значительные осушительные или оросительные работы, а также хозяйства, принадлежащие переселенцам и расселенцам. Согласно постановлению предоставлялись льготы по уплате налога семьям, члены которых находились на действительной службе в Крас-

ной Армии и на Флоте, семьям инвалидов гражданской войны, красноармейцев, находящихся в плену, и милиционеров [10; 1923. – № 24. – Ст. 351].

Следует подчеркнуть, что эксперимент со сдачей налога в Донецкой губернии прошел достаточно успешно и с 1 января 1924 г. прием натуральной части налога в республике прекратился [14, с. 15].

Необходимо отметить и существенный недостаток этого налога, состоящий в том, что он (хотя и по объективным причинам – нестабильная урожайность, отсутствие квалифицированного налогового аппарата, инфляция) устанавливался (до 1927 г.) на один год. Такое положение отрицательно сказывалось на ведении хозяйства крестьянами, поскольку они не знали, какой налог предстоит им уплатить в следующем году.

Хотя декрет ВУЦИК и СНК УССР от 19 мая 1923 г. и устанавливал уголовную ответственность за самочинное введение в губерниях местных налогов и сборов, они продолжали вводиться [1, с. 271]. Среди жалоб крестьян в органы прокуратуры на незаконные действия местных исполкомов в 1923-1924 гг. удельный их вес на неправильное налогообложение составил 10,88 % [12, с. 2]. В этой связи и в развитие вышеуказанного

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

декрета 15 августа 1923 г. ВУЦИК издал постановление «О мерах борьбы с незаконным обложением», в котором потребовал неукоснительного соблюдения законности, подчеркнув недопустимость со стороны местных органов власти вводить какие-либо сборы с населения, занимающегося сельским хозяйством, кроме предусмотренного законоположением обложения по единому налогу и районных сборов по особому положению. Самообложение для удовлетворения всякого рода местных общественных нужд (помощь школам, больницам, ремонт дорог, мостов и пр.) допускалось только на началах добровольного согласия граждан, объединившихся в общественные организации или добровольно принявших на себя коллективные обязательства. В случае обнаружения обложений, не предусмотренных законом, финансовые и продовольственные органы должны были принимать меры по приостановлению их взимания и привлекать виновных к уголовной ответственности [10; 1923. – № 32. – Ст. 466].

Однако после издания этого постановления незаконное обложение сельского населения местными органами власти (хотя и в меньшей мере) продолжало иметь место. Едва ли не самыми

крупными среди этого вида правонарушений являлись так называемые добровольные обложения. Насколько эти обложения были «добровольными», видно хотя бы из того, что фамилии «добровольцев» вносились в списки заранее, что постановления о таких самообложениях утверждались на общих собраниях и что конкретно указанные суммы денег взыскивались аппаратами райисполкомов [3; Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1210. – Л. 30]. Важно отметить и то обстоятельство, что окружные исполкомы, зная очевидную нужду районов в деньгах, сквозь пальцы смотрели на подобные финансовые мероприятия райисполкомов, не принимая действенных мер по их пресечению [3; Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1210. – Л. 30].

В целом же в налоговой политике по отношению к сельскому населению Советская власть в рассматриваемый период проводила твердую классовую политику. Главная тяжесть налогов падала в основном на зажиточных крестьян, среднее крестьянство получало некоторые льготы, а бедняцкие слои села нередко полностью освобождались от уплаты налогов. В 1922/1923 операционном году от налогов в республике было освобождено 16% крестьянских дворов [5, с. 77]. Постановление «О восстановлении

и укреплении сельского хозяйства Украины» ВУЦИК принял 19 апреля 1922 г. В нем намечалась широкая программа помощи крестьянам. Согласно постановлению в республике было создано акционерное общество «Село – помощь», которому государство выделило значительные финансовые и материальные средства. В его задачи входило обеспечение крестьян, в первую очередь бедноты, посевным материалом, сельскохозяйственными машинами и инвентарем, рабочим скотом и пр. [10; 1922. – № 18. – Ст. 282]. Этим обществом и государственными органами весной 1922 г. только в неурожайных (1921 г.) губерниях крестьянам было отпущено 7 млн. пудов посевного материала [5, с. 76].

Крестьянским хозяйствам предоставлялась финансовая помощь через органы государственного и кооперативного кредита. С учетом важности организации дешевого кредита для крестьян в целях восполнения недостатка у них оборотных средств, им предоставлялась возможность увеличивать производство сельскохозяйственной продукции, а для освобождения от кабалы ростовщиков ВУЦИК в постановлении от 24 января 1923 г. «О восстановлении сельского хозяйства и сельскохозяйственной промыш-

ленности и об организации для крестьянства сельскохозяйственного кредита» постановил учредить при нем комитет содействия сельскому хозяйству и сельскохозяйственной промышленности с возложением на него общего руководства по сельскохозяйственному кредиту [10; 1923. – № 3. – Ст. 63]. В документе указывалось на необходимость приступить к организации сети местных (губернских, районных и др.) обществ, основной капитал которых должен был образовываться путем оплаты своих паев учредителями и выпуска крестьянских паев. Стоимость пая крестьянского не должна превышать 10-й части стоимости учредительного. Весь составленный таким образом капитал общества должен был использоваться на кредитование сельского хозяйства (покупку инвентаря, рабочего скота, семян, удобрения, на мелиорацию и т. п.) путем выдачи ссуд как отдельным крестьянам, так и первичным кооперативам потребительской, сельскохозяйственной и сельской кустарно-промышленной кооперации.

Владельцы крестьянских паев могли пользоваться следующими льготами: а) правом отсрочки при внесении продовольственного налога сроком до 6-ти месяцев на сумму и под обеспечение принадлежащих им

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

паев; б) по крестьянским паям каждого общества в течение первых 2-х лет существования правительство гарантировало выплату дивиденда в размере не ниже 3% годовых; в) крестьянам-пайщикам предоставлялось преимущество при получении кредита в обществах сельскохозяйственного кредита [10; 1923. – № 3. – Ст. 63]. Однако с получением кредита беднякам на местах не все было так просто. Во многих уездах существовала система поручительства. Бедняк должен был идти к зажиточному крестьянину и просить поручиться за него, ибо без этого местное общество сельскохозяйственного кредита ссуды ему не выдавало.

При том, что значительная часть фондов бедноты направлялась на создание колхозов, оставшиеся средства использовались незаможниками далеко не в полной мере. Причиной тому являлось включение в льготный фонд лишь простого, малоходового реманента и незначительный размер льготной скидки (на плуг она составляла 60 коп., борону – 50 коп., соломорезку – 1 рубль, веялку – 1 рубль 10 коп. и т. д.) [6, с. 355]. Чтобы приобрести тот или иной сельскохозяйственный инвентарь, крестьянину нередко приходилось ехать несколько десятков километров. К тому же запас-

ные части к этой технике продавались на обычных условиях, что затрудняло ее ремонт. Что касается долгосрочных кредитов на покупку сложных сельскохозяйственных машин (тракторов, молотилок), то в большинстве случаев из-за высокой стоимости их получали зажиточные крестьянские хозяйства [6, с. 358]. Как видим, в первые годы нэпа классовое распределение сельскохозяйственных кредитов нередко подменялось распределением, основанным на коммерческой рентабельности и на обеспеченности возврата ссуд.

В рассматриваемый период Советская власть особое внимание уделяла развитию кооперации, которая в условиях нэпа была призвана овладеть рыночной стихией и наладить правильный экономический обмен между государственной промышленностью и мелкокрестьянским сельским хозяйством. По решению СНК УССР от 13 апреля 1921 г. в республике была создана единая система потребительской кооперации, объединившая все потребительские общества города и села [5, 79]. В том же году потребительская кооперация из распределительного аппарата Наркомпрода, каким она являлась в период «военного коммунизма», была преобразована в самостоятель-

ную хозяйственную организацию, действующую в условиях рынка и приспособленную к нему. Сметное финансирование прекратилось. Потребкооперация получила право осуществлять заготовку и сбыт продуктов, распоряжаться средствами, как говорится, на свой страх и риск. Вместе с тем это означало восстановление в кооперации членских (вступительных и паевых) взносов, которые становились источником первоначального формирования кооперативных средств (в дальнейшем все большее значение должна была приобретать ее собственная хозяйственная деятельность). Уже в октябре 1923 г. потребительская кооперация в Украине охватывала 416 тыс. хозяйств [5, с. 80].

Сбытовые и снабженческие операции проводила также и кооперация сельскохозяйственная, которая декретом ВУЦИК и СНК УССР от 26 октября 1921 г. была выделена из системы потребительской. Сельским кооперативам предоставлялось право объединения как по территориальному, так и по производственному признакам. Они получали права юридических лиц, были вправе «внутри страны отчуждать путем продажи и обмена сельскохозяйственные продукты своего производства, а также и производство своих

членов, приобретать необходимые им продукты и материалы (сельскохозяйственные орудия и машины), семена, удобрения и прочие предметы оборудования, открывать мастерские, заводы и другие хозяйственные предприятия по переработке и сбыту продуктов сельского хозяйства, занимать требующиеся для их деятельности помещения, заключать допускаемые действующими законами договоры и принимать по таковым договорам на себя обязательства, предъявлять иски и отвечать по искам в судебных учреждениях» [10; 1921. – № 21. – Ст. 618].

Для хозяйственного руководства и согласования всех видов кооперации согласно декрету СНК УССР от 31 октября 1921 г. в республике был образован Всеукраинский Кооперативный Совет [10; 1921. – № 22. – Ст. 625].

Кооперативной политике Советской власти было присуще повышенное внимание к вовлечению бедноты в кооперацию. Особое значение придавалось помощи незаможникам в уплате вступительных и паевых взносов, а также в расширении хозяйственного содействия им со стороны кооперации. Основным практическим мероприятием в работе по кооперированию бедноты являлось создание

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

специальных фондов, предназначенных для кредитования бедноты на уплату вступительных и паевых взносов за счет процентных отчислений из прибылей союзов различных видов кооперации и из прибыли деревенских кооперативов, а также средств, ассигнованных специально для этой цели как губернскими и уездными комитетами крестьянских обществ взаимопомощи, так и их низовой сетью. Следует отметить, что в потребкооперации эти отчисления достигали в среднем 3,7% от полученной прибыли, в сельхозкооперации размер отчислений составил 5%. Реальная роль этих отчислений была ничтожна из-за убыточности многих товариществ и союзов и малой вовлеченности в эту кампанию низовой сети [6, с. 341].

Средства, ассигнуемые комитетами крестьянской взаимопомощи на кооперирование бедняцких хозяйств, были также небольшие. К тому же фонды кооперирования бедноты использовались не полностью, не всегда по их целевому назначению, нередко характеризовались бюрократическими методами их распределения. Так, в ряде округов бедняку, желающему вступить в кооператив, давали 50 коп. скидки, а 4 руб. 50 коп. он должен был внести из собственных средств. Но так как

этих денег у него не было, то впоследствии ставился вопрос об исключении его из кооператива как неисправного пайщика [6, с. 343]. В целом же наибольшая степень кооперативности падала на зажиточные слои крестьянства как в потребительской, так и в сельскохозяйственной кооперации. В середине 20-х годов зажиточное крестьянство Украины было кооперировано на 50%. Максимальный же интерес к кооперации проявлялся со стороны наиболее мощных крестьянских дворов, 75% которых уже организационно были связаны с сельскими потребительскими обществами. Кооперированность бедноты в потребкооперации составляла около 20%, в сельхозкооперации – и того меньше [6, с. 344].

Что касается хозяйственного обслуживания бедноты сельскохозяйственной кооперацией, то оно сводилось: (а) к первоочередному обеспечению их заработками на предприятиях кооперации; (б) к первоочередному и льготному их обслуживанию такими кооперативными предприятиями, как прокатные, зерноочистительные, случные и иные пункты; (в) к предоставлении льгот по снабженческим и сбытовым операциям в форме освобождения от взноса авансов, уменьшения задаточных сумм, первоочередности снаб-

Питання історії держави і права та політико-правових учень

жения семенами, инвентарем, установления льготных условий отпуска и погашения задолженности и др. [6, с. 353].

В целях облегчения приобретения сельскохозяйственных машин кооперированной беднотой Сельскосоюзом была разработана льготная шкала кредитования сельхозкооперативов и машинных товариществ, позволяющая им брать кредиты на покупку простого инвентаря и сложных машин по заниженным ценам. Однако Наркомат торговли СССР тогда же установил свою ориентировочную шкалу кредитования, предусматривающую предоставление кредитов покупателям только сложных машин (тракторов, молотилок) союзного производства стоимостью 45 р. и более, импортных – стоимостью не ниже 60 р. [6, с. 354]. Такие высокие лимиты на кредитование покупки сложных машин резко снижали возможность их приобретения сельхозкооперативами, исключали возможность последних брать кредиты на приобретение плугов, борон, культиваторов и иного инвентаря, наиболее доступного и необходимого для бедняцких хозяйств.

Как видим, законодатель-

ство Советской Украины в области сельского хозяйства в первые годы нэпа хотя и имело классовую направленность на защиту в первую очередь интересов бедноты, в то же время объективно способствовало обеспечению экономических интересов всех слоев крестьянства как важнейшему условию восстановления этой отрасли народного хозяйства.

Что касается защиты экономических интересов беднейшего крестьянства, то наиболее явно это было проявлено в налоговом законодательстве, согласно которому основная тяжесть налогового обложения возлагалась на зажиточное крестьянство; середняки имели определенные льготы, незаможники же нередко полностью от него освобождались. Там же, где сталкивались экономические интересы бедноты и хозяйственных органов – как государственных, так и кооперативных, последние далеко не всегда считались с установками законодательств. Острая нехватка средств в условиях рыночных отношений вынуждала их в своей повседневной деятельности ставить на первое место достижение коммерческой рентабельности.

Список литературы: 1. Бабій Б.М. Українська Радянська держава в період відбудови народного господарства (1921-1925 рр.). – К.: АН УССР. – 1961. – 384 с. 2. Гончаренко В.Д. Законодательное закрепление новой экономической политики в Украине (20-е годы)

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

// Пробл. законности. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1996. – Вып. 31. – С. 9-17. **3.** Государственный архив Харьковской области. **4.** Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1 вид. – Х.: Вид. Наркомюсту, 1921. – Ч. 5. **5.** История Украинской ССР: В 10-ти т. – Т. VII. – К.: Наук. думка, 1984. – 719 с. **6.** Кооперативно-колхозное строительство в СССР. 1923-1927: Документы и материалы. – М.: Наука, 1991. – 428 с. **7.** Кулаков В.В. Реалізація державної підтримки аграрного сектора економіки під прокурорським наглядом // Вісн. прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 21-26. **8.** Мокрушин В.И. Аналіз економіко-правових відносин у період непу // Право України. – 2005. – № 10. **9.** Сокіл А.О. Податкова політика УСРР у роки непу // Вісн. нац. ун-ту внутр. справ. – Вип. 15. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – С. 163-168. **10.** СУ УССР. **11.** Тарас О.В. Деякі питання оподаткування в період непу (Україна 1921-1924 рр.) // Вісн. Львів. ун-ту: Серія юридична. – Вип. 36. – Л.: Львів. ун-т, 2001. – С. 132-135. **12.** Фалькевич И. Административный надзор прокуратуры // Вестн. сов. прокуратуры. – 1925. – № 1. – С. 1-6. **13.** Швець Р. Проблемні питання здійснення державної фінансової підтримки фермерського господарства // Юрид. журн. – 2008. – № 2. – С. 92, 93. **14.** Шевердін М.М. Єдиний сільськогосподарський податок в Україні в період нової економічної політики // Пробл. законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 84. – С. 12-19. **15.** Юрченко В.М. Правові засади прямого оподаткування в УСРР у роки непу // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – Вип. 21. – Ч. 2. – С. 122-127.

Надійшла до редакції 01.12.2008 р.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ

Як свідчить історія, еволюційний, поступальний розвиток держави й суспільства забезпечується насамперед ефективним й узгодженим функціонуванням всього державного механізму, реальним соціальним партнерством держави та її органів з різноманітними суспільними інститутами, стабільністю, збалансованістю й результативністю правової системи. Проте нинішня конституційно-правова практика України переповнена різноманітними державно-правовими конфліктами, які вже стали практично невід'ємною складовою частиною сучасного політичного і правового життя, характерною особливістю новітнього етапу вітчизняного державотворення. Особливо небезпечним є конфліктний стиль взаємовідносин державно-владних інституцій, інших суб'єктів владних повноважень, оскільки це вкрай негативно відбивається на майже всіх сферах суспільного життя. Найбільш помітними для широ-

кого загалу є конфлікти, що протягом останніх 15 років виникають у взаємовідносинах вищих органів державної влади перш за все Президента, Верховної Ради й Кабінету Міністрів України, бо саме вони найчастіше стають причинами політичних загострень не лише в державі, а й у суспільстві в цілому, і як наслідок – призводять до політичної, правової й соціально-економічної дестабілізації. У зв'язку із цим на сучасному етапі розвитку Української держави надзвичайно важливим є завдання розробки цілісної системи організаційно-правових засобів забезпечення стабільності й непорушності конституційного ладу України та його засад в умовах державно-правових конфліктів.

Із прийняттям у 1996 р. нової Конституції України фактично було завершено закріплення на найвищому правовому рівні нового конституційного ладу нашої держави. Разом із тим проголосити й закріпити на консти-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

туційному рівні найдемократичніші ідеї та принципи, що його складають, замало. Набагато важливіше реально втілити їх у практику організації та функціонування державного механізму країни, забезпечити конституційну й правову стабільність. Як свідчить власний досвід України, держав СНД, а подеколи й конституційно-правова практика країн зі сталими демократичними традиціями, зробити це не просто, оскільки в стосунках суб'єктів державно-владних повноважень досить часто переважає саме конфліктний стиль взаємовідносин. Забезпечення стабільності конституційного ладу під час державно-правових конфліктів має суттєве значення ще й тому, що вони значно знижують ефективність усієї державно-владної діяльності, призводять до таких негативних явищ, як зниження рівня політико-правової культури, правового нігілізму, масового зловживання правом з боку як посадових осіб органів публічної влади, так і пересічних громадян, а в кінцевому підсумку породжують зневагу до права як до соціальної цінності, оскільки й високопосадовці, й широкий загал розуміють, що за таких умов право не здатне дієво виконувати своє головне соціальне призначення. Окрім того, під час подібних конфліктів в Україні досить часто

лунають заклики різних політичних сил змінити Конституцію, що, з нашого погляду, в умовах політичної, правової й соціальної нестабільності є дуже небезпечним, тому що може призвести до порушення стабільності конституційного ладу, підвалини якого закріплено саме на конституційному рівні.

Наукове осмислення причин виникнення державно-правових конфліктів, аналіз їх предмета, динаміки розвитку, способів розв'язання й наслідків, дослідження практики взаємовідносин органів державної влади в умовах таких конфліктів не лише становлять великий науковий інтерес, а й мають суто практичне значення. Адже ефективність державно-правового механізму за умов достатньо високого розвитку інститутів громадянського суспільства й демократичності політичного режиму є одним з визначальних чинників, що гарантують дотримання прав і свобод людини, забезпечують реальність і стабільність існуючого конституційного ладу в державі.

Що ж становлять собою державно-правові конфлікти? Що є їх предметом, яка їх структура і в чому полягає причина їх виникнення? Загальноновизнаних відповідей на ці запитання не дає ні вітчизняна, ні зарубіжна наукова література. Учені по-різ-

Проблеми конституційного права й державного будівництва

ному сприймають і пояснюють ці проблеми. Разом із тим не викликає сумнівів твердження, що державно-правовий конфлікт – це особливий вид конфлікту юридичного, який, у свою чергу, є різновидом соціального. Взагалі термін «конфлікт» (від лат. *conflictus*) буквально означає «зіткнення». Інакше кажучи, це одна з форм взаємодії людей, соціальних груп і суспільних інститутів, при якій одна сторона, зіткнувшись з інтересами іншої, перешкоджає реалізації її цінностей та інтересів. Отже, конфлікт – це прояв об'єктивних і суб'єктивних протиріч, що виявляється в протистоянні сторін.

Найбільш вдалим і лаконічним, на нашу думку, є визначення юридичного конфлікту, запропоноване російським ученим В.М. Кудрявцевим, який розуміє під ним протиборство 2-х чи більше суб'єктів, зумовлене протилежністю (несумісністю) їх інтересів, потреб, систем цінностей чи знань, коли в наявності існують юридичні елементи (правові норми, правові відносини), а також юридичні засоби попередження й розв'язання цього протиборства [8, с. 9]. Іншими словами, юридичним конфліктом (у тому числі й державно-правовим) слід визнати будь-який конфлікт, у якому спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін.

Таким чином, державно-правовий конфлікт можна визначити як відкрите чи приховане протиборство сторін – суб'єктів державно-владних повноважень, яке так чи інакше пов'язано з правовими відносинами між ними (з юридично значимими діями чи певним правовим положенням).

Зазначимо, що конфліктна взаємодія між суб'єктами державно-владних повноважень за своєю природою – явище динамічне. Вона завжди впливає на стан певної соціальної системи й породжує в ній зміни. Практика останніх років не раз доводила, що саме конфлікт був причиною тих чи інших змін (інституційних або кадрових) в державному механізмі України. Поза всяким сумнівом, будь-який державно-правовий конфлікт відіграє як конструктивну, так і деструктивну роль в державному й суспільному житті. З одного боку, він є свого роду індикатором досконалості чи недосконалості конституційно-правового регулювання, вказує на його вади, прогалини або суперечності, відбиває рівень праворозуміння й політико-правової культури в цілому, а з другого – супроводжується значними руйнівними тенденціями, негативно впливає на цілісність і стабільність правової системи, призводить до соціальних негараздів.

Теоретичні засади держав-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

но-правових конфліктів, їх вплив на перебіг різноманітних соціальних процесів у державі й суспільстві порівняно недавно стали предметом спеціальних конституційно-правових доробок. Окремі аспекти цієї проблематики досліджувалися в наукових роботах Ю.М. Тодики [12; 13], В.М. Кривцової [7], Ю.Г. Барабаша [1]. Незважаючи на те, що наукова категорія «конституційний лад» досить органічно ввійшла до понятійного апарату вітчизняного конституціоналізму [4, с. 38], наукових досліджень у царині забезпечення стабільності й непорушності існуючого конституційного ладу та його засад дуже мало. І якщо феномен конституційного ладу на пострадянському правовому просторі розглядали Н.О. Боброва [2], Н.О. Богданова [3], В.Т. Кабишев [5], В.Ф. Погорілко [6; 10], О.Г. Румянцев [11], Ю.М. Тодика [13], то проблема забезпечення стабільності конституційного ладу в умовах державно-правових конфліктів предметом окремого наукового дослідження ще взагалі не була, що свідчить про її актуальність і суттєву практичну значущість.

Як слушно зазначається в правовій літературі, конституційний лад є основною й інтегруючою категорією всієї конституційно-правової доктрини, здатною на рівні логічної форми мак-

симально охопити всю сферу правового регулювання й наукового вивчення конституційного права [3, с. 17, 18]. Як вбачається, найбільш комплексне і структурно завершене його визначення наводиться в роботах О.Г. Рум'янцева, який вважає, що конституційний лад – це цілісна система соціально-правових відносин та інститутів, підпорядкована безумовним моральним і конституційним велінням. Вона базується на сукупності основоположних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості стабільних правових, справедливих і гуманних зв'язків людини з громадянським суспільством і державою [11, с. 23, 24]. Царина взаємовідносин суб'єктів державно-владних повноважень, також безсумнівно, належить до структурних елементів конституційного ладу, а тому державно-правові конфлікти мають значний негативний вплив на забезпечення його стабільності.

У зв'язку із цим виникають запитання: що означає стабільність конституційного ладу; які форми й засоби її забезпечення можуть бути використані в умовах державно-правових конфліктів? Вважаємо, що стабільність конституційного ладу в широкому розумінні означає незмінність визначальних, базових ідей і положень, покладених в основу

Проблеми конституційного права й державного будівництва

конституційного регулювання, дотримання проголошених Основним Законом прав та свобод людини і громадянина, а також демократичних засад і процедур у процесі формування, організації й функціонування всіх органів публічної влади. Інакше кажучи, стабільність конституційного ладу України забезпечується передусім стабільністю засадничих ідей Основного Закону держави, який закріпив зазначені вище суспільні політико-правові цінності й ідеали, що, у свою чергу, досягається за допомогою особливої процедури його реформування. Адже, як зазначається в правових джерелах, Конституція має бути стабілізуючим чинником у правовій системі держави, гарантом забезпечення законності й правопорядку [12, с. 35]. Відповідно до її ст. 5 право визначати і змінювати конституційний лад належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами й посадовими особами. За правовою позицією Конституційного Суду України (далі – КС) із цього конституційного положення випливає, що саме народ має право приймати нову Конституцію України [9; 2005. – №41. – Ст. 2065]. Як бачимо, особливу процедуру реформування Основного Закону України в напрямку зміни його базових

засад можна вважати дійовим засобом забезпечення конституційної стабільності, у тому числі й під час конфліктів між органами державної влади. Конституція не може й не повинна бути предметом політичного торгу, засобом досягнення вузькокорпоративних політичних цілей і завдань окремих політичних сил.

Не менш суттєвим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу під час державно-правових конфліктів є результативна діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції – КС України. Оскільки предметом державно-правових конфліктів досить часто виступають дії, акти й рішення суб'єктів владних повноважень, лише він може оцінити їх щодо відповідності Конституції, визнати неконституційними внаслідок порушення встановленої Основним Законом процедури їх ухвалення, прийняття їх з перевищенням своїх повноважень чи їх невідповідності конституційним положенням. При цьому важливо зауважити, що діяльність КС у цій сфері буде ефективною лише за умови безумовного авторитету й обов'язковості будь-якого з його рішень, незалежно від того, наскільки вони відповідають політичним інтересам чи наскільки влаштовують конкретні політичні сили. А це може бути досягнуто, лише коли

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

на посади суддів КС призначатимуться неупереджені й високо-професійні фахівці-правознавці, які у своїй діяльності керуватимуться виключно Конституцією України та власною совістю, а не інтересами й бажаннями тих, хто їх призначив на цю високу посаду.

Іншим дійовим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу і його засад в умовах державно-правових конфліктів має стати незалежна і високо фахова судова влада. Вагомим кроком у цьому напрямку безперечно можна вважати утворення в Україні системи адміністративних судів, до повноважень яких віднесено й розгляд спорів щодо законності дій та рішень суб'єктів владних повноважень. Інакше кажучи, значну кількість конфліктів між суб'єктами державно-правових відносин сьогодні можуть вирішувати саме адміністративні суди. Разом із тим практика свідчить, що останні подеколи ухвалюють прямо протилежні рішення з подібних чи навіть тотожних спорів, досить часто самі виходять за межі своїх повноважень. Достатньо пригадати випадок винесення суддею Київського окружного адміністративного суду ухвали про зупинення дії Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради й при-

значення позачергових виборів. Безсумнівно, що такий Указ може бути розглянуто лише стосовно його конституційності й виключно КС України, бо спеціального закону, який регулював би процедуру дострокового припинення главою держави повноважень парламенту в Україні немає, а значить, й перевіряти його законність немає жодних правових підстав. Іншими словами, в даному випадку є всі підстави говорити про зловживання правом з боку адміністративного суду. Надзвичайно небезпечною є й практика використання судових рішень для заборони встановлення чи оприлюднення результатів виборів, що також мало місце в Україні. Знову ж таки для уникнення подібних ситуацій слід забезпечити передовсім належний фаховий рівень суддів та їх незалежність від жодних політичних сил, представлених чи не представлених у парламенті.

У чому ж причина сучасних державно-правових конфліктів і які з них становлять найбільшу загрозу для стабільності конституційного ладу в Україні? З нашого погляду, конфліктний стиль взаємовідносин між вищими органами державної влади і Президентом багато в чому пов'язано з тим, що і глава держави, і парламент, і уряд досить часто відверто нехтують

положеннями Конституції, свідомо порушують її норми, що викличе, як вбачається, дедалі більше поширення конфронтаційного способу мислення переважної більшості вітчизняних політиків. Усе це в сукупності є суттєвим дестабілізуючим чинником у сфері як політики, так і забезпечення стабільності й непорушності конституційного устрою держави [4, с. 43]. До найбільш небезпечних державно-правових конфліктів, які негативно впливають на стабільність конституційного ладу України, можна віднести конфлікти: а) між Верховною Радою і Президентом України щодо дострокового припинення повноважень парламенту; б) між парламентом і главою держави стосовно розподілу державно-владних повноважень і з приводу прийняття цілої низки законів; в) між Верховною Радою й урядом України, пов'язаний з оцінкою парламентом діяльності останнього; г) між Президентом та урядом з питання призначення на посади керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади та ін. Ці приклади свідчать, що взаємовідносини між державними інституціями будуються в країні не на засадах конституційних вимог, а з позицій політичних амбіцій чи політичної доцільності, що не сприяє забезпеченню стабільності конститу-

ційного ладу в державі.

Прикладом негативного впливу конфліктності у стосунках суб'єктів державно-правових відносин на забезпечення стабільності конституційного ладу України є також практика формування передбаченої ст. 83 Конституції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді за результатами парламентських виборів 2006 та 2007 років. Брак чітко регламентованих процедур, які мали б визначити, яка саме політична сила, що отримала мандати у Верховній Раді, вправі виступати ініціатором створення такої коаліції, який час для цього їй відводиться, яка роль у цьому процесі Президента тощо, призвели до того, що політична боротьба, яка точилася між політичними партіями й виборчими блоками під час виборчої кампанії, переросла у конфліктність після її закінчення. А це створює реальну небезпеку політичної дестабілізації не лише в парламенті, а й у державі й суспільстві. На нашу думку, для уникнення подібних конфліктних ситуацій з урахуванням відсутності в Україні стійких політичних традицій необхідно на конституційному рівні або в спеціальному законі чітко й однозначно визначити порядок формування коаліції депутатських фракцій, передбачивши, зокрема, що право й ініціатива щодо її утво-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

рення належать найбільшій за чисельністю фракції. Якщо ж остання протягом установленого строку (наприклад, 5 чи 10 днів) не змогла домовитися з іншими парламентськими силами і не створила коаліції, право її формування переходить до наступної за чисельністю парламентської фракції. Подібна детальна регламентація в нинішніх політичних реаліях стала б суттєвим мотиваційним чинником своєчасного утворення парламентської більшості і як наслідок – дійовим засобом забезпечення конституційно-правової стабільності.

Досить часто до нестабільності існуючого в Україні конституційного ладу також призводить конфліктність у взаєминах інших суб'єктів державно-правових відносин. Прикладом, дуже сумнівне за своєю легітимністю рішення низки обласних рад східного регіону України щодо надання російській мові особливого статусу або статусу регіональної мови стало суттєвим чинником політичної дестабілізації, який підриває засади конституційного ладу України в цілому. Адже ст. 10 Конституції, положення якої безпосередньо закріплюють основоположні ідеї мовної політики держави, прямо встановлює, що застосування мов у країні гарантується Конституцією України та визначається

спеціальним законом. Інакше кажучи, прийняття будь-якого іншого (окрім закону) правового акта щодо застосування мов фактично є посяганням на засади конституційного ладу України, оскільки ст. 10 Основного Закону є його невід'ємним складником.

Ще одним прикладом негативного впливу державно-правових конфліктів на забезпечення стабільності конституційного ладу України є стан взаємовідносин голів місцевих державних адміністрацій з обласними й районними радами. Оскільки вибори до місцевих рад районного й обласного рівня відбуваються на підставі пропорційної виборчої системи, за результатами виборів у багатьох регіонах України більшість депутатських мандатів у радах зазначеного рівня отримали політичні партії, які позиціонують себе як перебуваючі в опозиції до Президента. У зв'язку з тим, що відповідно до Конституції голів місцевих державних адміністрацій призначає саме глава держави, а обласна й районна ради мають, у свою чергу, конституційне право висловити голові відповідної державної адміністрації недовіру, наслідком якої може стати його відставка, конфлікт між зазначеними владними інституціями є практично неминучим, причому, додамемо, він буде перманентним. Вважаємо, що є

сенс зауважити, що ще однією суттєвою причиною виникнення державно-правових конфліктів у цій сфері є закріплені в Основному Законі України фактичний дуалізм виконавчої влади: адже керівників місцевих органів виконавчої влади призначає на посади, а значить, і приймає рішення про їх звільнення Президент; ієрархічно ж ці органи підпорядковуються Уряду і Прем'єр-міністрові. На практиці це неминуче породжує конфліктні ситуації, бо найчастіше державні службовці у своїй діяльності орієнтуються на інтереси саме тих суб'єктів, які їх призначають і звільняють.

Наявність подібних конфліктів, як про це свідчить досвід України та інших держав зумовлена низкою загальносоціальних і юридичних чинників. До найбільш суттєвих, на нашу думку, слід віднести: (а) відсутність у владних структур на загальнодержавному й місцевих рівнях вагомого досвіду й бажання вирішувати складні питання державотворення в режимі консенсусу; (б) відставання процесуальних конституційно-правових норм від матеріальних; (в) брак достатнього комплексу організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами державно-правових відносин; (г) низький рівень політико-правової культури різних верств

населення, зокрема, представників державного апарату; (д) порушення суб'єктами державно-правових відносин норм Конституції й законів та масові факти зловживання правом з боку органів і посадових осіб законодавчої й виконавчої гілок влади та глави держави; (е) неналежну реакцію на подібні зловживання з боку інших державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, яке перебуває в нібито «сонному» стані й просипається лише у крайньому випадку; (є) недостатність практики притягнення до реальної конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів; (ж) протиріччя й прогалини в законодавстві; (з) брак чіткої ідеології державного будівництва; (и) неякісне правове регулювання суспільних відносин; (і) різне тлумачення гілками влади конституційних норм та ін.

Перехід суспільства до реальної багатопартійності, запровадження пропорційної системи виборів також знаходяться в безпосередньому зв'язку з проблемою виникнення державно-правових конфліктів. Практика виборів до Верховної Ради показала, що в Україні сьогодні ще немає реальної політичної сили, здатної отримати більшість мандатів у Раді та в органах місцевого самов-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

рядування, внаслідок чого в парламенті держави та в місцевих радах немає злагоди. Достатньо повторитися з уже наведеним раніше прикладом щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді за результатами виборів чи пригадати практику обрання її Голови, які майже завжди нагадують певний політичний маршфон. Дуже часто ті чи інші політичні сили, що мають представництво в законодавчому органі держави, не можуть визначитися щодо шляхів подальшого розвитку країни, цілеспрямовано перешкоджають прийняттю чи схваленню важливих державних рішень, затвердженню на посадах представників органів виконавчої влади тощо. Постійні суперечки різних політичних сил у Верховній Раді суттєво посилюють напруженість у взаємовідносинах між законодавчою й виконавчою гілками влади й часто стають причиною виникнення конфліктів між ними.

Самі владні структури також не вміють розв'язувати протиріч, що виникають у їх взаємовідносинах. Значною мірою це зумовлено низьким рівнем політико-правової культури, недостатністю необхідного досвіду роботи в демократичних умовах. Часто органи державної влади не здатні вирішувати такі проти-

річчя й конфлікти цивілізованим шляхом. Гілкам влади потрібно шукати способи попередження можливих конфліктів, прагнути до конструктивного, а не конфронтаційного стилю взаємовідносин.

Виникнення конфліктів між органами законодавчої й виконавчої гілок влади зумовлено також відставанням процесуальних конституційно-правових норм від норм матеріального права. Важливо не лише проголосити на конституційному рівні принцип поділу державної влади, закріпити компетенцію різних її органів, а й створювати певні механізми й процедури практичного забезпечення такого поділу, форми й методи взаємовідносин її гілок. Брак процесуальних конституційно-правових норм знижує потенціал впливу матеріальних норм конституційного права України на суспільні відносини, перешкоджає встановленню тісної взаємодії між гілками влади. Досить суттєвою причиною виникнення конфліктів між владними структурами є відсутність організаційно-правових механізмів їх розв'язання. Створення таких механізмів і відповідних процедур стане надійним засобом попередження суперечок у взаємовідносинах між гілками влади, допоможе оптимальному вирішенню виникаючих конфліктів.

Проблеми конституційного права й державного будівництва

Спираючись на наведене, можемо констатувати, що причин виникнення конфліктів між владними структурами в Україні досить багато. Дуже важливим завданням сьогодення є розробка механізмів їх усунення. Однак, як зазначають дослідники, державно-правові конфлікти мають не лише негативний, а й позитивний вплив на перебіг усіх суспільних процесів, оскільки, з одного боку, вони є проявом недосконалостей і суперечностей у конституційно-правовому регулюванні, а з дру-

гого – сприяють його вдосконаленню й гармонізації. В основу функціонування всього державно-правового механізму має бути покладена ідея соціального партнерства. Відповідно й держава, її владні структури й інститути громадянського суспільства повинні намагатися досягти суспільної згоди і компромісу, формування балансу різних соціальних інтересів, спільними зусиллями сприяти забезпеченню стабільності існуючого конституційного порядку в Україні.

Список літератури: 1. *Барабаш Ю.Г.* Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 2. *Боброва Н.А.* Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с. 3. *Богданова Н.А.* Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестн. МГУ: Серия 11: Право. – 1999. – №5. – С.3-22. 4. *Веніславський Ф.В.* Взаємовідносини державно-владних інституцій в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України // Пробл. законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 93. – С. 38-44. 5. *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России. – Саратов: Абрис, 1993. – 186 с. 6. Конституційне право України: Підручник / За ред. *В.Ф. Погорілка*. – К.: Наук. думка, 1999. – 734 с. 7. *Кривоцова В.М.* Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. – Х., 2005. – 20 с. 8. *Кудрявцев В.Н.* Юридический конфликт // Гос-во и право. – 1995. – №9. – С.9-14. 9. Офіційний вісник України. 10. *Погорілка В.Ф.* Основы конституційного ладу України. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с. 11. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Юрист, 1994. – 285 с. 12. *Тодыка Ю.М.* Конституционные основы формирования правовой культуры. – Х.: Райдер, 2001. – 160 с. 13. *Тодыка Ю.М.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособ. – Харьков: Факт, 1999. – 320 с.

Надійшла до редакції 10.12.2008 р.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА ДОСТУПУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Конституційне політичне право громадян України на рівний доступ до державної служби забезпечує можливість їх участі в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України), а отже, й залучення до механізму реалізації народовладдя, представницької його форми. Адже за ст. 5 Основного Закону країни народ здійснює владу не лише безпосередньо, а й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Щодо залучення громадян до управління державними справами це право досліджене недостатньо. Тому важливим є вивчення його конституційно-правових засад, місця і значення в системі політичних прав громадян України, що й стало метою цієї статті.

Теоретичні положення про політичні права і свободи у сфері державної служби, викладені в працях учених радянської доби (як-то Л.Д. Воєводін, Ю.О. Тихомиров та ін.), сучасних українських (Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, Ю.П. Битяк та ін.) і російських

науковців (М.В. Баглай, Д.А. Дмитрієв та ін.), створили теоретичне підґрунтя для дослідження зазначеної проблеми.

Відповідно до сучасної теорії народного представництва в науці конституційного права представниками народу зазвичай вважають народних депутатів України, що виходить зі статусу Верховної Ради України як єдиного представницького органу всього народу. Але народні депутати є представниками народу лише в законодавчій гілці влади. Установча ж влада Українського народу є джерелом, основою співробітництва всіх гілок державної влади, які походять від неї [10, с. 101]. Таким чином, у найбільш широкому значенні можна вести мову про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади. Зокрема, таке представництво в органах влади виконавчої реалізується саме за допомогою рівного доступу до державної служби.

Доступ до державної служби

на рівних умовах покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва, не допустити його перетворення на касту [1, с. 221]. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже в межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційною новелою. Його закріплення в Конституції зумовлено прагненням запобігти бюрократизації державного апарату. Це право закріплено в ній не окремо, а поєднано в одній ст. 38 з правом громадян на участь в управлінні державними справами, з виборчими правами, з правом брати участь у референдумах. Тут Основний Закон дотримується міжнародних актів з прав людини, оскільки вважається, що ці правомочності є найбільш важливими в реалізації права на участь у прийнятті державно значущих рішень.

Відносини державної служби в Україні, окрім Конституції, також регулюються Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (далі – Закон) [3] (зі змінами), який має визначати порядок доступу громадян до неї. Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави і які

одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст. 1).

Як і в Конституції України, у більшості конституцій країн Європи й СНД із правом брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, змістовно й композиційно поєднується в одній статті саме право рівного доступу до державної служби й державних посад (ст. 32 Конституції РФ, ст. 39 Конституції Республіки Молдова, п. 101 Конституції Латвійської Республіки) або «до виборних та інших публічних функцій» (ст. 30 Конституції Словацької Республіки). Це означає, що зазначене суб'єктивне політичне право громадян разом з виборчими правами у першу чергу дозволяє їм реалізувати право на участь в управлінні справами держави.

У Конституції Росії в ст. 32 закріплено також право громадян брати участь у відправленні правосуддя як народні засідателі та присяжні. Такого права в системі політичних прав не містить Конституція України, і можна зазначити, що воно навряд чи охоплюється правом доступу до державної служби, оскільки державними службовцями є судді, а народні засідателі є тимчасовими посадовими особами, й це не стосується присяжних. У Конституції України право

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

громадян брати участь у відправленні правосуддя впливає з положень розд. VIII «Правосуддя», закріплених у декількох статтях (ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129), і таке виокремлення вбачається теоретично і практично обґрунтованим.

На конституційне регулювання досліджуваного права громадян України безпосередньо впливають загальновизнані міжнародні акти з прав людини, зокрема ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р., в якій проголошується, що (а) кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників; (б) кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; (в) воля народу повинна бути основою влади уряду; (г) ця воля повинна знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному й рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування. У розд. II Основного Закону України всі вищенаведені положення цієї Декларації не просто знайшли своє відбиття, а закріплені більш деталізовано.

Норма ч. 2 ст. 38 Конституції України про рівний доступ грома-

дян до державної служби розвиває також положення ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., згідно з яким кожен громадянин повинен мати без дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: (а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; (б) голосувати й бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального й рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; (в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Отже, можемо стверджувати, що редакція ст. 38 Основного Закону України повністю відповідає загальновизнаним міжнародним документам з прав людини й запозичена з них, у тому числі щодо права рівного доступу громадян до державної служби.

Окрім основоположних актів з прав людини, прийнятих на рівні ООН, у рамках цієї організації розроблено й інші специфічні документи стосовно основних демократичних політичних цінностей. Зокрема, у 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.) [6], у якій ви-

знається, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні, а також виражається прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок щодо володіння й користування політичними правами (Преамбула).

Відповідно до підсумкового Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.) [8] держави-учасниці поважають (а) право своїх громадян брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представників, що обираються ними вільно в перебігу чесного виборчого процесу (п. 6); (б) право громадян домагатися політичних чи державних посад особисто або як представники політичних партій чи організацій без дискримінації (7.5); (в) право створювати в умовах повної свободи політичні партії чи інші політичні організації, яким надаються необхідні юридичні гарантії, що дозволяють їм змагатися між собою на основі рівності перед законом та органами влади (7.6). Закон і державна політика мають допускати проведення політичних кампаній в атмосфері свободи й чесності, в якій жодні адміністративні дії, насильство й залякування не утримували б

партії і кандидатів від вільного викладення своїх поглядів та оцінок, а також не заважали б виборцям голосувати вільно, не побоюючись покарання (7.7).

Усі згадані акти з прав людини передбачають можливість доступу до державних посад не лише шляхом вільних виборів, а й через рівний доступ до державної служби за іншими процедурами. Незважаючи на те, що «істинні демократії становлять собою політичні системи, в яких доступ до влади і право приймати рішення здійснюються за результатами вільних загальних виборів» [7, с. 476], не всі посади в державному апараті можуть і повинні бути виборними. Тому необхідно забезпечити демократичні процедури доступу громадян до державних посад, їх дійсну рівність у цьому процесі незалежно від політичних уподобань. Це дуже важливо, оскільки останнім часом в Україні при зміні політичних еліт, що перебувають при владі, розпочинається так звана «чистка» державного апарату від фахівців – представників попередньої влади. Як показала практика, це тягне за собою вимивання значної кількості професіоналів [9, с. 17], які мають необхідні кваліфікацію й досвід, з відповідних посад у державних органах і неможливість новопризначених за політичним принципом поса-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

довців гідно замінити своїх попередників.

При дослідженні конституційно-правового регулювання окремих суб'єктивних конституційних прав громадян слід ураховувати, що можливе їх обмеження на законних підставах. Так, окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії можуть установлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України). З політичних прав громадян у такому випадку не може бути обмежене лише право на звернення, а такі суб'єктивні права, як право на об'єднання, виборчі права, право участі у референдумі, мирних зборів, у тому числі й право рівного доступу до державної служби, можуть зазнавати конституційних обмежень.

Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свої суверенітет і незалежність, закріплює на рівні Основного Закону значну кількість політичних прав та свобод і надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Поряд з правом брати участь в управлінні державними справами, правом на свободу об'єднання в політичні партії, виборчими правами, правом збиратися мирно й проводити збори, мітинги, походи й демонстрації рівне право доступу до державної служби належить виключно громадянам України. Це повністю

відповідає міжнародній практиці й уже згадуваним загально-визнаним міжнародним актам з прав людини, в яких зазначається, що кожен має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

Слід враховувати те, що таке право не означає абсолютної рівності. Хоч як би широко (з першого погляду) Конституція України не визначала право рівного доступу громадян до державної служби, це не означає, що будь-яка особа, якій заманеться стати державним службовцем, може ним стати. Основним Законом закріплено тільки рівність вихідних можливостей. Стаття 4 Закону роз'яснює поняття рівності: право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту й професійну підготовку і пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Отже, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин (головне – особа має бути громадянином України), але за умов, що він має певні знання, досвід, відповідає кваліфікаційним та іншим

Проблеми конституційного права й державного будівництва

законним вимогам, є компетентним у відповідній галузі чи сфері управління, а також пройшов конкурсний чи інший відбір.

Таким чином, законодавство України чітко встановлює 3 умовні групи вимог, дотримання яких необхідно для вступу й проходження державної служби. Перша й друга стосуються правового статусу громадянина – громадянства України, віку перебування на державній службі, а також відсутності обмежень (заборон) на прийняття й проходження державної служби; третя пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою законом процедурою. Згідно з рішенням Конституційного Суду України обов'язковою вимогою для зайняття посади державного службовця є знання державної мови – української [2, с. 184]. Ці додаткові умови є однаковими щодо всіх громадян, а тому не порушують закріпленій у ст. 24 Основного Закону України принцип, згідно з яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи.

У деяких проектах Конституції України пропонувалося встановити, щоб вимоги до професійної підготовки кандидатів на посади (кваліфікаційні та інші)

визначалися законом відповідно до особливостей посади та службових функцій, що заміщення таких посад має здійснюватися, як правило, за конкурсом [Див.: 4, с. 130; 5, с. 204]. Щоб відбір державних службовців був об'єктивним, важливо закріпити кваліфікаційні вимоги на рівні законодавства.

Конкурсний відбір до служби в органах державної влади, мабуть, є найбільш об'єктивною процедурою зарахування на державну службу. Поодиноким прикладом конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад у найвищих державних органах було проведення у 2002 р. Адміністрацією Президента України конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у цій структурі, метою якого було показати відкритість влади. На 37 посад претендували понад 4 тис. осіб. Об'єктивний конкурсний відбір усуває можливість зайняття відповідальних посад нефахівцями у своїй галузі, забезпечує високий професіоналізм, демократичність і результативність управління, а значить, повинен застосовуватися частіше.

Необхідно також звернутися до питання щодо конституційно-правових гарантій досліджуваного суб'єктивного права громадян, однією з яких при доступі до державної служби є те, що в

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Основному Законі проголошено, що таке право є «рівним» (ч. 2 ст. 38). У Законі такою гарантією закріплено положення про надання цього права громадянам незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання.

Отже, конституційною гарантією досліджуваного права є вже те, що Закон не встановлює жодних економічних, політичних чи соціальних обмежень для його реалізації громадянами. Удосконалення конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на рівний доступ до державної служби можливе, зокрема, шляхом зако-

нодавчого врегулювання порядку конкурсного відбору та інших демократичних процедур, які дійсно забезпечили б таку рівність і могли запобігти домінуванню, наприклад, політичного критерію при реалізації цього конституційного права.

Визначення конституційних засад рівного права доступу громадян України до державної служби може бути підґрунтям для подальшого його дослідження з точки зору місця й ролі в системі конституційних політичних прав, розширення його гарантій на рівні конституційного законодавства для запобігання бюрократичним тенденціям у державному апараті, вдосконалення механізму його реалізації в суспільно-політичній практиці.

Список літератури: 1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 800 с. 2. Битяк Ю.П. Гарантії прав громадян України на державну службу // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч. – Х.: НЮАУ, 2000. – Ч.1. – С. 183-186. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 4. Конституція України: проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в ред. від 1 липня 1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / За заг. ред. С. Головатого. – К.: Право. УПФ, 1995. – Кн. I: Документи, коментарі, статті. – С. 121-194. 5. Конституція України: проект, внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України (в ред. від 27.05.1993 р.) // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / За заг. ред. С. Головатого. – К.: Право. УПФ, 1995. – Кн. I: Документи, коментарі, статті. – С. 195-264. 6. Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М.В. Буроменский. – Х.: Синтекс, 1998. – 298 с. 7. Политология: Учеб. пособ. / Сост. и ред. Н.И. Сазонов. – Х.: Фолио, 2001. – 831 с. 8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. 9. Тодика О.Ю. Політична суб'єктність держави в аспекті здійснення народовладдя // Юрид. Україна. – 2005. – № 11. – С. 14-18. 10. Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособ. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.

Надійшла до редакції 13.11.2008 р.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ РАД

Питання визначення державного контролю та його особливостей щодо системи місцевого самоврядування становили предмет досліджень науковців у різні історичні періоди. Особливу увагу цьому питанню приділяли за радянських часів [Див.: 9, с. 144-148; 10, с. 60, 61]. Однак, ішлося лише про окремі форми контролю, зокрема, за виконанням прийнятих рішень, що було пов'язано в першу чергу з існуванням єдиної системи рад як органів державної влади.

Поступові процеси організаційного відокремлення місцевого самоврядування в самостійну підсистему публічної влади поставили перед науковцями завдання дослідити питання його взаємодії з органами державної влади, з'ясувати рівень його матеріально-фінансової незалежності від останніх, межі самостійності у вирішенні власних справ. Відповідь на всі ці питання потребує аналізу основних напрямків державного контролю за функціонуванням

органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі державотворення актуальність зазначених завдань посилюється прагненням України приєднатися до Європейського співтовариства, переорієнтацією національних стандартів розвитку держави на європейські, що означає насамперед удосконалення національного законодавства й запровадження дії на її території актів країн ЄС. Саме цим можна пояснити інтерес українських науковців до проблематики державного контролю, яку сьогодні досліджують М. Пітцик, В. Кравченко [8], П. Любченко [6] та інші науковці.

Однак доводиться констатувати, що різноманітні наукові праці порушують лише окремі проблеми державного контролю і пропонують їх вирішення. Зокрема, він розглядається в аспекті взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування або як метод діяльності останніх, що потребує уточнення його сутності. Тому метою

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

цієї статті є спроба на підставі комплексного аналізу наукових праць навести чітке тлумачення державного контролю за діяльністю місцевих рад, з'ясувати й охарактеризувати окремі його напрямки й оцінити рівень самостійності місцевих рад у процесі їх організації й діяльності.

Визначення сутності контролю вимагає його опрацювання в різних аспектах: (а) як функції державних органів, спрямованої на додержання законності функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, (б) як форми реалізації владних повноважень органами держави щодо місцевих рад, (в) як сукупності прийомів і способів, які можуть бути застосовані органами державної влади стосовно місцевих рад. Достатньо чіткими є критерії розмежування зазначених різновидів контролю, наведені С.Г. Серьогіною, квінтесенцією яких є те, що функція контролю свідчить про змістовно-цільове призначення діяльності самого органу публічної влади, на відміну від методу контролю, який називає лише спосіб забезпечення належного виконання рішень [2, с. 55]. Отже, в основу даної статті буде покладено характеристику функції контролю держави за місцевим самоврядуванням, яка вирізняється більшою статичністю в процесі реалізації.

Контроль за діяльністю місцевих рад, як функція органів державної влади, з нашого погляду, дозволяє виявити: (а) права державних органів, що забезпечують вирішальний вплив на формування органів місцевого самоврядування й прийняття ними рішень; (б) їх права на прийняття нормативно-правових актів та окремих угод, що окреслюють умови функціонування місцевих рад; (в) можливість надання ними обов'язкових для виконання вказівок; (г) можливість впливу на фінансову діяльність та ін.

У науці існує чимало різних підходів до трактування контролю, більшість із яких розглядають його в основному з управлінської точки зору, коли він є частиною управлінського циклу, його стадією і сприяє виявленню проблем, які треба вирішувати [4, с. 164]. Існує також інтерпретація цього терміна з юридичної точки зору як вирішального впливу відповідних органів державної влади на діяльність місцевих рад.

Як вбачається, контроль органів державної влади за місцевим самоврядуванням можна сформулювати як закріплений законодавством один з основних напрямків діяльності відповідного державного органу щодо цілеспрямованого впливу на роботу органів місцевого само-

Проблеми конституційного права й державного будівництва

врядування в чітко визначених сферах без втручання в здійснення їх власних повноважень.

Елементи контролю державних органів над системою місцевого самоврядування притаманні не лише законодавству національному, а й інших країн, які мають традиції тривалого розвитку місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування [3] закріплює одну з важливих вимог до організації місцевого самоврядування в країнах, що її ратифікували – адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад (ст.8). При цьому зазначена норма містить декілька важливих принципів. По-перше, метою такого нагляду є забезпечення дотримання законодавства; по-друге, він здійснюється за своєчасністю виконання доручених завдань; по-третє, запроваджуючи кожного разу контрольні заходи, варто застосовувати такі форми контролю, які відповідали б важливості охоронюваних інтересів. Зауважимо, що норма Хартії застосовує щодо місцевих влад поняття «вища інстанція», яке, як видно, дещо випадає із системи національних взаємовідносин у місцевому самоврядуванні. В органів останнього не існує вищих чи нижчих інстанцій, бо вони взаємодіють на паритетних засадах і в деяких

випадках мають рівнозначні контрольні повноваження щодо органів державної влади. Це можуть бути: (а) контроль з боку обласної ради за діяльністю голови обласної державної адміністрації, результатами якого може бути резолюція недовіри йому, прийнята на сесії обласної ради, або (б) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів чи інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку, бюджету, рішень ради із названих питань чи про виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень.

Особливість контролю в системі місцевого самоврядування України зумовлена відносною самостійністю, відокремленістю останнього у вирішенні власних справ від органів держави. Сама ж його сутність полягає якщо не в повній підпорядкованості об'єкта управління суб'єктові, то в певній підзвітності щодо окремих питань. Таким чином, з першого погляду виявляється певна несумісність функції контролю державних органів над місцевими радами з такими принципами місцевого самоврядування, як самостій-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ність, автономність, матеріально-фінансова незалежність, субсидіарність тощо. Це пов'язано також із самою метою контролю: не лише виявити недоліки підконтрольного об'єкта, а й вжити заходів щодо їх усунення, виправлення, подолання. Сутність контролю, регламентованого згаданою Хартією, як вважає М.В. Пітцик, полягає в контролюванні передовсім сфер актів і рішень місцевого самоврядування, а також управлінні місцевими бюджетами.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170] (далі – Закон) зазначає, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Він не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадовців у виконання органами місцевого самоврядування їх власних повноважень. Проте на практиці виникають випадки зловживання органами державної влади наданими їм можливостями контролювати роботу органів місцевого самоврядування. Приміром, постановою Кабміну «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого

самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» [7; 1999. – № 50. – Ст. 102] затверджуються схеми посадових окладів працівників органів місцевого самоврядування, що є прямим втручанням держави у вирішення цими органами власних організаційних питань.

Важливість контролю держави за органами місцевого самоврядування підкреслюють також окремі підзаконні акти. Так, п.12 указу Президента «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [7; 2001. – № 36. – Ст. 1281] закріплює необхідність існування державного контролю за фінансово-економічною діяльністю органів місцевого самоврядування. Пункт 9 ч. 4 розд. 3 указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» [7; 2001. – № 22. – Ст. 946] вказує на потребу загальнонаціональної координації процесів розвитку місцевого самоврядування. Про ефективний адміністративний контроль щодо його становлення й розвитку свідчить указ Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [7; 1999. – № 21. – Ст. 32] (розд. 4, підрозд. 2, ч. 2).

З метою визначення системи контрольних повноважень

Проблеми конституційного права й державного будівництва

органів державної влади важливо назвати суб'єктів таких контрольних повноважень. Погляди науковців із цього приводу різняться. Так, М.В. Пітцик зазначає, що контроль стосовно органів місцевого самоврядування здійснюють: (1) органи прокуратури, (2) місцеві державні адміністрації, (3) відповідні органи виконавчої влади з питань здійснення ними наданих законом окремих повноважень органів виконавчої влади [8, с. 81-85]. На противагу наведеної позиції, фахівці у сфері управління Е.А. Уткін та А.Ф. Денисов вважають, що можна розширити систему суб'єктів. Виділивши такий вид контролю за діяльністю місцевого самоврядування, як політичний, вони до цього переліку включають вищі органи державної влади – Верховну Раду України, уряд, Президента [11, с. 143].

У переліку суб'єктів контрольної діяльності назвемо ще органи судової влади. Однак ми не будемо наводити детальної характеристики її механізму цими суб'єктами, оскільки більшу нашу увагу привертає контроль органів, які провадять так званий муніципальний моніторинг та адміністративний нагляд.

Центральне місце в системі державних органів, що контролюють діяльність місцевих рад, посідають місцеві державні

адміністрації, які найбільше територіально наближені до системи місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [1; 1999. – № 20-21. – Ст. 190] визначає різні напрямки контролю цих органів за місцевими радами. Зокрема, п. 3 ч. 1 ст. 25 цього Закону зазначає, що місцева державна адміністрація забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування. Сукупність контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій закріплена у ст. 16 цього Закону. Для їх реалізації вони мають право провадити перевірки стану додержання Конституції й законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. І хоча система форм контролю є досить різноманітною (ревізії, обстеження, перевірки, звіти тощо), можна зробити висновок: щодо органів місцевого самоврядування можуть бути застосовані перевірки. При цьому порядок реалізації функції контролю, як правило, деталізується в регламенті, де вказуються види перевірок, порядок і строки їх проведення тощо. Однак у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації [7; 1999. – № 50. – Ст. 77] окреслення такого

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

порядку бракує, що створює проблеми у практиці виконання перевірок, передбачених законодавством.

Окреме місце в механізмі контролю посідає контролююча робота органів державної влади за делегованими повноваженнями органам місцевого самоврядування. Що стосується системи місцевих рад, то зовнішнього делегування повноважень місцевим радам (з боку органів державної влади) загальне законодавство не передбачає. Можливі випадки їх делегування в системі самих рад. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 16 вказаного Закону районні в містах ради можуть делегувати міській раді права по управлінню майном і фінансовими ресурсами, а його ч. 2 ст. 10 визначає, що сільські, селищні й міські ради можуть передавати свої повноваження районним та обласним радам.

З урахуванням існуючої в теорії конституційного права класифікації форм надання повноважень на такі види, як «встановлення», «передача», «делегування» [5, с. 128], підкреслимо, що вказані випадки можна віднести саме до делегування повноважень у системі представницьких органів територіальних громад. Це означає, що на орган, який делегував повноваження, покладається функція контролю за його виконанням. Але кон-

кретного її механізму законодавство не передбачає, що на практиці лише формалізує відносини стосовно делегування окремих повноважень.

Існують також специфічні випадки делегування повноважень місцевим радам з боку органів державної влади. Відповідно до Лісового кодексу України [1; 1994. – № 17. – Ст. 99] Верховна Рада України делегує свої повноваження по розпорядженню лісами відповідним радам.

На нашу думку, потребує вдосконалення саме механізм реалізації функції контролю держави за місцевим самоврядуванням. По-перше, потрібно чітко закріпити предмети контролю й суб'єктів контрольної діяльності. При цьому вдалими, вважаємо, є запозичення досвіду Росії, де створено органи державного спеціального нагляду за муніципальними утвореннями. Чітке окреслення в законодавстві повноважень цих органів дає їм можливість своєчасно й у межах законодавства реагувати на порушення в системі місцевого самоврядування. Компетенція цих органів регламентована в такий спосіб, що вони не вправі втручатися в справи місцевих громад за межами своєї компетенції, а також давати органам місцевого самоврядування розпорядження по вирішенню завдань місцевого значення. У

Проблеми конституційного права й державного будівництва

перспективі на теренах України такі завдання можуть виконувати місцеві державні адміністрації за умови реформування законодавства та зміни їх статусу. Саме такий напрямок їх реформування містить Програма діяльності уряду України. На сьогодні ж найбільш наближеними до таких органів можна вважати органи прокуратури, які здійснюють загальний нагляд за дотриманням законодавства.

По-друге, слід на законодавчому рівні закріпити більш гнучку систему форм контролю, застосування яких залежало б від

сфери останнього та підстав його проведення.

По-третє, необхідно усунути порушення, які допускають контролюючі органи, приймаючи акти, що стосуються питань місцевого значення. Вирішення цієї проблеми є можливим лише за умови чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а отже, й окреслення сфери місцевих справ, інакше страждає самостійність місцевих рад, які мають керуватися актами органів державної влади.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с. 3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіц. переклад // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – 2002. – № 10. – С. 10-17. 4. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с. 5. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Х.: Модель всесвіту, 2001. – 224 с. 6. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. – Х.: Одіссей, 2006. – 352 с. 7. Офіційний вісник України. 8. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо. – К.: Клевер, 2000. – 136 с. 9. Советское строительство: Учебник / Под ред. А.А. Безуглова. – М.: Юрид. лит., 1979. – 496 с. 10. Советское строительство: Учеб. пособ. // Под ред. О.Ф. Фриццога, В.Ф. Кузнецовой. – К.: Вища шк., 1988. – 271 с. 11. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: ЭКМОС, 2001. – 304 с.

Надійшла до редакції 08.09.2008 р.

СПЕЦИФІКА ОДНОСТОРОННІХ ПРАВОМІРНИХ ДІЙ У ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Останнім часом, після проведення кодифікації цивільного законодавства інтерес учених-цивілістів викликає з'ясування нової ролі правочину в цивільно-правовому регулюванні, що спричинено її зміною порівняно з роллю договору, що виконувалась у планово-адміністративній економіці радянської доби. Із прийняттям нового ЦК України істотно змінилася ця його роль у співвідношенні зовнішнього (державного) і внутрішнього регулювання (саморегулювання) шляхом посилення засобів договірної саморегулювання [6, с. 9].

Серед останніх робіт із цієї тематики необхідно назвати дослідження С.О. Погрібного, в якому сутність цивільно-правового договору як регламентатора цивільних відносин науковець вбачає в тому, що цим правочином створюється і закріплюється правило поведінки учасників тих чи інших відносин. Договір визначає норму цивільного права, якою регулюються відповідні від-

носини [13, с. 208, 209]. Поділяючи таку точку зору, М.М. Сібільов стверджує, що є всі підстави вважати цивільно-правовий договір формою права [15, с. 25].

У той же час питання односторонніх правомірних дій у зазначеному ракурсі предметно не розглядалося. Близькими за тематикою є роботи автора цієї статті [11, с. 65-70] й І.В. Спасибо-Фатєєвої [16, с. 38-43]. У першій зроблено спробу визначити підстави (а) виникнення недоговірних зобов'язань із публічної обіцянки винагороди, (б) учинення дій у майнових інтересах іншої особи без її доручення, (в) рятування здоров'я та життя фізичної й майна фізичної або юридичної особи. У другій з'ясовується юридична природа односторонніх правочинів шляхом проведення їх класифікацій. Зокрема, пропонується поділяти односторонні правочини на ті, що є «чистими» юридичними фактами, тобто які не регламентують змісту прав та обов'язків,

а лише є їх підставою (що впливає на зміну або припинення правовідносин), і ті, що містять таку регламентацію. Першими є правочини односторонні зобов'язуючі, другими – односторонні уповноважуючі, тобто ті, що надають право.

З огляду на вищезазначене дана стаття має за мету з'ясувати особливості односторонніх правомірних дій у цивільно-правовому регламентуванні та їх місце в механізмі останнього. Механізм правового регулювання може бути визначений як взята в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. У цьому механізмі як динамічній структурі виокремлюють 3 основні ланки, а саме:

1) *юридичні норми* як основа правового регулювання, коли на рівні позитивного права закріплюють в абстрактному виді типізовані можливості й необхідність певної поведінки суб'єктів;

2) *правові відносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки*, які за наявності конкретних життєвих обставин (юридичних актів) переводять абстрактні можливості й необхідність певної поведінки у площину конкретних, адресних суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, а значить, таких, що переключають правову енергію

юридичних норм на рівень конкретних суб'єктів – носіїв цих прав та обов'язків;

3) *акти реалізації прав та обов'язків*, відповідно до яких настає запрограмований у позитивному праві результат у житті суспільства, фактично вирішується життєва ситуація (справа) [1, с. 264, 265].

У теорії права до правомірних дій відносять акти спрямування юридичного і неюридичного. Перші – це дії, спрямовані на досягнення певного юридичного результату (правочини, заяви, голосування тощо). Другі викликають правові наслідки незалежно від того, чи були вони спрямовані на досягнення цих наслідків, чи ні (приміром, знахідка втраченої речі породжує право на отримання винагороди при поверненні її власникові) [14, с. 764].

За влучним виразом С.С. Алексєєва, фізичні та юридичні особи володіють юридичною автономією в самому глибокому правовому розумінні, у значенні не лише самостійності, незалежності, правової відокремленості, але й у розумінні свого роду правової самодостатності, здатності самим визначати умови власної поведінки, розпоряджатися своїми юридичними можливостями, правами [4, с. 103, 104].

Найчастіше розпорядження

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

правами відбувається завдяки договорам правочину – двосторонньому або багатосторонньому. Договір характеризується перш за все узгодженістю волі сторін, які його укладають. Цей процес відбувається в певному порядку, під яким розуміють передбачену правовими нормами юридично-логічну послідовність стадій установалення цивільних прав та обов'язків осіб, засновану на обопільних, зустрічних діях, що виражені в різноманітних способах узгодження змісту договору шляхом вільного волевиявлення [7, с. 26]. У той же час необхідно враховувати, що за способом укладення існує поділ на договори *взаємоузгоджені і приєднання*. На відміну від першого, зміст якого узгоджується сторонами в процесі укладення правочину, другий – договір приєднання – є не просто автономним актом саморегулювання стосовно зовнішньої регламентації, а уособленням волі лише однієї особи – автора формуляра. У випадках, коли в текст останнього механічно включено умови, передбачені чинним законодавством, зникає підстава виокремлення договору приєднання в самостійну конструкцію, в якій зміст визначено однією зі сторін [5, с. 211].

Свої особливості мають і стадії укладення цього договору. Оферта в ньому має як ознаки

спеціальні обов'язкові (усталена (постійна) стандартна форма, ультимативний характер зробленої пропозиції), так і *спеціальні факультативні* (публічна адресність і деталізований її характер). Сутність акцепту в договорах приєднання не допускає можливості дати відповідь на інших умовах, аніж це запропоновано в оферті. Прийняття пропозиції в таких договорах зводиться до ознайомлення зі змістом договірних умов і виявлення формальної згоди на укладення правочину в цілому, а не лише погодження з конкретними умовами [12, с. 13]. І хоча ми розуміємо, що йдеться про уособлення волі однієї особи у формулярі або іншій стандартній формі, все ж говориться про договір, як про узгодження волі, незважаючи на те, що друга сторона не може запропонувати свої умови правочину (ч. 1 ст. 634 ЦК).

Односторонній правочин – це завжди дія однієї сторони, представлена однією або декількома особами. Проблема таких правочинів у цивільному праві в основному стосується сфери цивільного обороту – виникнення, руху й формування змісту відносин зобов'язальних і щодо спадкування [2, с. 17]. Складність висвітлення односторонніх правочинів можна пояснити їх неоднорідністю. Важливе

значення має їх поділ на *розпорядчі й зобов'язальні*. Перші призводять до абсолютно правових наслідків, зокрема, до перенесення або встановлення права власності, застави, на патент, другі викликають наслідки зобов'язальні, породжуючи, змінюючи або припиняючи зобов'язальні правовідносини [17, с. 332].

Загальновизнаним є положення, що односторонні правочини породжують правові наслідки. Але саме цього правочину як одиничного юридичного факту недостатньо для виникнення правовідносин. Останні виникають з юридичного складу, до якого можуть входити як односторонні правочини, так і події. Так, хоча у спадковому праві можливістю розпорядження правом володіють як спадкодавець, так і спадкоємець, диспозитивність не має тут двостороннього характеру: особи розпоряджаються своїми правами автономно, а не на підставі узгодженого волевиявлення, як це має місце в зобов'язальному праві. Правова ініціатива виявляється в тому, що перехід права власності від одних осіб до інших відбувається за фактичним складом, який включає в себе вольові дії суб'єктів правовідносин, безпосередньо спрямовані на досягнення певного юридичного

результату. До них належать складання, зміна, скасування заповіту, прийняття, неприйняття, відмова від спадщини. Специфіка ж спадкового права по юридичних фактах полягає в тому, що вольові дії поєднуються з подією (смертю спадкодавця), не створюють єдиного правового акта, а становлять собою односторонні правочини спадкоємця і спадкодавця [18, с. 209, 210].

Ми поділяємо точку зору Ю.П. Єгорова, який указує на особливості впливу правочину на різні етапи регулювання. У більшості випадків на рівні підстав виникнення правовідносин єдині правила поведінки для сторін устанавлюються як результат узгодженості волі суб'єктів правочину. Це однаковою мірою характерно як для правочинів, які фактом свого вчинення породжують безпосередньо правовідносини, так і для тих, у яких для реалізації визначених узгодженням волі прав та обов'язків потрібен факт не одиничний юридичний, а складний юридичний [9, с. 251].

У той же час необхідно враховувати, що існують односторонні правочини, які не потребують зустрічного сприйняття, з яких взагалі не виникають правовідносини за участю 2-х чи більше осіб (приміром, відмова від права власності) [16, с. 30-31].

Що стосується головної ідеї

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

точки зору Ю.П. Єгорова, то немає значення, чи узгодження відбулося одночасно й зафіксовано в одному спільному акті (договорі), чи проходить шляхом учинення послідовних односторонніх правочинів, які лише у своїй сукупності призводять до виникнення правовідносин. Ілюстрацією цьому є виникнення останніх з публічної обіцянки винагорода за результатами конкурсу, підставою яких виступає юридичний склад. За своєю структурною побудовою він належить до складів з послідовним накопиченням елементів, коли кожен наступний іде за попереднім. *Конкурсні правовідносини* охоплюють:

а) оголошення конкурсу як умовний основний односторонньо-уповноважуючий правочин, що зобов'язує засновника конкурсу видати переможцеві конкурсу винагороду;

б) надання учасниками конкурсу робіт засновникові як допоміжний односторонньо-зобов'язуючий правочин, що зобов'язує засновника провести їх оцінку, якщо вони задовольняють передбачені в оголошенні умови;

в) оціночне рішення, яким визначається переможець (переможці) конкурсу і яке є допоміжним односторонньо-уповноважуючим правочином [10, с. 111, 112].

Зазначені етапи розвитку розглянутих конкурсних правовідносин, де ініціатива поперемінно переходить від засновника до учасника і знову до засновника, засвідчує, на нашу думку, досягнення єдиного результату – узгодження волевиявлення засновників, а в підсумку така діяльність дозволяє досягти правового результату – визначити переможця (переможців) конкурсу.

І.В. Спасибо-Фатєєва також підкреслює специфіку такого одностороннього правочину, як оголошення конкурсу. Внаслідок саме такого вираження волі однієї особи, з одного боку, смисл конкурсу полягає в тому, щоб на запрошення особи, яка висловила свою волю, відгукнулися інші, бо інакше її намагання залишаться нереалізованими. Тому, будучи одностороннім правочином, оголошення конкурсу є початком певного процесу по реалізації мети виразника волі [16, с. 40].

У юридичному складі, який включає в себе 2 односторонні дії, правочин, що виступає юридичною причиною здійснення другого правочину, створює можливість формування змісту правовідносин, які виникають за результатами їх здійснення. Другий правочин не лише створює цю можливість, а й фактом свого вчинення реалізує його

[9, с. 252].

Розглядаючи розвиток правовідносин, що виникають унаслідок оголошення конкурсу, важко не помітити, що основний регламентуючий потенціал сконцентровано саме в такому односторонньому правочині, як оголошення конкурсу, який визначає умови проведення останнього (ст. 1151 ЦК). Цей правочин започатковує конкурсні правовідносини й установлює права й обов'язки його сторін; інші ж односторонні юридичні дії змінюють або припиняють їх. Застосування критерію значення односторонніх правочинів як засобів індивідуального регулювання суспільних відносин дозволяє поділити їх на ті, що регламентують поведінку суб'єктів цивільного права в нормативно допустимих формах (установлюють характер, обсяг, зміст їх прав та обов'язків), і ті, які не наділені необхідною регламентуючою силою (схвалення оспорюваного двостороннього правочину, знищення власної речі тощо) [8, с. 403].

Другим видом односторонніх правомірних дій виступають *юридичні вчинки*, які, на відміну від односторонніх правочинів, не мають регламентуючого впливу на цивільно-правові відносини. Під юридичними вчинками розуміють дії, що призводять до виникнення, зміни або припинення цивільних правовідносин

незалежно від волі осіб, які їх учинили. На думку С.С. Алексєєва, на відміну від юридичних актів, вони можуть і не бути спрямовані на певні юридичні наслідки, але вони приводять до таких наслідків безпосередньо в силу норм права. Прикладом цього можна назвати знайдення скарбу: бажав чи ні громадянин, який знайшов скарб, отримати винагороду, право на неї виникає безпосередньо в силу закону [3, с. 73]. У зобов'язальному праві з юридичного вчинку гестора (той, хто діє в чужих інтересах), який вчиняє фактичні дії в інтересах домінуса (в інтересах кого діє інша особа) може виникнути зобов'язання з учинення дій у майнових інтересах іншої особи [10, с. 112].

У даному разі йдеться про нормативне регулювання, коли зміст правовідносин, що ґрунтуються на юридичному факті, заздалегідь визначено нормою права. Так, результат юридичного вчинку, факт завдання шкоди, безпідставне збагачення, результати інших дій громадян (виявлення скарбу, знахідка) або юридично значимої події жорстко прив'язані до норм права. Такий програмно зумовлений зв'язок автоматично тягне за собою рух правовідносин [9, с. 263].

Підсумовуючи вищевикла-

дене, зробимо деякі висновки:

1. Односторонній правочин, як і договір, виконує не лише функцію підстав виникнення, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків, а й регулятивну (регламентуючу) функцію за винятком правочинів, які не потребують зустрічного сприйняття, з яких взагалі не виникають правовідносини за участю 2-х чи більше осіб, як-от відмова від права власності, коли особа може відмовитись від права власності на майно, заявивши про це або вчинивши інші дії, що свідчать про її відмову від цього права.

2. Правовідносини, започатковані одностороннім правочинном, виникають з юридичного складу, до якого можуть входити як односторонні правочини, так і події.

3. На відміну від договору, в якому узгодження волі сторін відбувається одночасно й фіксується, як правило, в спільному акті або в інший спосіб, передбачений законом, у юридичному складі, який започатковано одностороннім правочинном, також відбувається подібний процес щодо узгодження волі. Однак він виявляється у послі-

довному вчиненні односторонніх правочинів. Перший виступає причиною вчинення другого, а тому між цими процесами завжди існує певний часовий інтервал. Прикладом може служити розвиток конкурсних правовідносин. При ненаданні робіт, які задовольняють умовам конкурсу, конкурсні правовідносини не переходять до наступної стадії й припиняються.

4. Юридичний вчинок не містить у собі регулятивного потенціалу. У механізмі правового регулювання він відіграє роль суто *юридичного факту* й не належить до способів саморегулювання відносин суб'єктами цивільного права.

5. У механізмі цивільно-правового регламентування односторонні правочини, з яких виникають правовідносини за участю 2-х чи більше осіб, разом з договорами виступають засобами саморегулювання і в силу цього тяжіють до норм права.

У подальшому розглядувана тематика потребує дослідження питання з'ясування особливостей моделювання за допомогою конструкції одностороннього правочину окремих недовірних правовідносин.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2002. – 608 с. 2. Алексеев С.С. Избранное. – М.: Статут, 2003. – 480 с. 3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с. 4. Алексеев С.С. Частное право: Науч.-публиц. очерк. – М.: Статут, 1999. – 160 с. 5. Беляневич О.А. Договори приєднання // Вісн. госп. судо-

Питання цивільного й господарського права

чинства. – 2004. – №3. – С. 210-217. **6. Бервено С.М.** Проблеми договірної права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с. **7. Бородовський С.** Деякі питання укладення, зміни і розірвання договору в цивільному праві України // Юрид. Україна. – 2005. – №1. – С. 22-27. **8. Денисевич Е.М.** Односторонние волевые акты: модели классификаций // Цивилистические записки: Межвуз. сб. науч. труд. – Вып. 4. – М.: Статут, Екатеринбург: Ин-т частн. права, 2005. – С. 390-405. **9. Егоров Ю.П.** Сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Цивилистические записки: Межвуз. сб. науч. труд. – Вып. 4. – М.: Статут, Екатеринбург: Ин-т частн. права, 2005. – С. 246-266. **10. Ігнатенко В.М.** Односторонні правомірні дії як підстави виникнення недоговірних зобов'язань за Цивільним кодексом України // Держ. буд-во та місц. самоврядування: Зб. наук. пр. – Вып. 7. – Х.: Право. – 2004. – С. 104-117. **11. Ігнатенко В.М.** Характеристика підстав виникнення недоговірних зобов'язань // Пробл. законності: – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вып. 45. – С. 65-70. **12. Лехкар О.В.** Договір приєднання в цивільному праві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2008. – 20 с. **13. Погрібний С.О.** Договір у системі регуляторів цивільних відносин // Актуал. пробл. політики: Зб. наук. пр. – Вып. 22. – О.: ФЕНІКС. – 2004. – С. 205-211. **14. Поляков А.В.** Общая теория права. Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций: 2-е изд. доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 845 с. **15. Сібільов М.** До питання про цивільно-правовий договір як регулятор суспільних відносин // Проблеми цивільного права та процесу: Матер. наук.-практ. конф.: 31 трав. 2008 р. – Х.: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 440 с. **16. Сласибо-Фатєєва І.** Юридична природа односторонніх правочинів // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2005. – №4. – С. 38-43. **17. Черепахин Б.Б.** Труды по гражданскому праву. – М.: Статут, 2001. – 479 с. **18. Яковлев В.Ф.** Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: 2-е изд., доп. – М.: Статут, 2006. – 240 с.

Надійшла до редакції 12.12.2008р.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОПЛАТНОСТІ Й БЕЗОПЛАТНОСТІ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ У ДОГОВОРАХ ПРО НАДАННЯ ПОСЛУГ

Самостійну групу договорів становлять договори про надання послуг. Коло діяльності, охоплюване поняттям «послуги», безмежно широке. Є. Д. Шешенін зазначав, що довгострокове, сформоване на побутовому рівні найменування послугами найрізноманітніших відносин, звичайно ж, не може бути швидко зжито. Саме відмежування договорів підряду від договору про надання послуг виявилось дуже непростою справою [11, с. 347].

Питання про оплатність чи безоплатність регульованих цивільним правом відносин з надання послуг протягом тривалого часу залишалось й продовжує залишатися дискусійним у цивілістиці. Цивільний кодекс України (далі – ЦК) розглядає договори про надання послуг у більшості випадків як двосторонні й оплатні. Про це свідчить також обов'язок замовника відшкодувати виконавцеві фактичні витрати за договором про безоплатне надання послуг (ст. 904

ЦК), що кореспондує загальному обов'язку виконавця цю послугу надати. У договорах як про оплатне, так і безоплатне надання послуг з подальшим відшкодуванням фактичних витрат, як правило, має місце зустрічне надання з боку замовника, що характеризується послідовністю виконання.

Серед учених питаннями оплатності й безоплатності в договорах, спрямованих на надання послуг, займалися М.М. Агарков [1], О.Ю. Кабалкін [4], М.В. Кротов [5], Р.А. Максоцький [6], Д.В. Мурзін [7], Д.І. Степанов [8], Є.Д. Шешенін [10], В.В. Ястребчак [12] та ін.

У цивілістичній літературі питання про можливість існування як оплатної, так і безоплатної моделі договорів про надання послуг не мають однозначної точки зору. М.М. Агарков визнавав можливість нормативного регулювання лише оплатного надання останніх [1, с.39]. На думку В.В. Ястребчака, заслу-

говеує на особливу увагу дуже нечисленна група договорів про безоплатне надання послуг, у яких виконавець не несе фактичних витрат, що вимагають відшкодування. У таких випадках такий договір набуває ознак одностороннього, тому що не накладає на замовника яких-небудь обов'язків [12, с. 99]. Крім того, укладення такого договору може бути зумовлено високим ступенем довіри між сторонами, що дозволяє вважати його фідучіарним.

Є.Д. Шешенін вважав, що договір надання послуг, в принципі, може бути безоплатним, однак законодавець повинен щоразу спеціально робити зауваження про безоплатність конкретного різновиду такого договору [11, с. 93]. О.Ю. Кабалкін, у свою чергу, визнавав можливість існування низки безоплатних відносин у сфері обслуговування громадян. Більше того, правові реалії середини 70-х років ХХ ст. дозволили йому вести мову про «розширення кола безоплатних правочинів у сфері обслуговування внаслідок зміни договірної природи конкретних майнових відносин» [4, с. 6].

Із сучасних науковців рішуче не сприйняв безоплатності договору надання послуг М.В. Кротов. Він поділяє думку М.М. Агаркова і вказує на те, що необхідно

розрізнати цивільно-правове зобов'язання з надання послуг і договір по наданню послуг, який може й не оформляти зобов'язальні відносини. З його погляду, цивільно-правові зобов'язання, тобто відносини, що входять до предмета цивільно-правового регулювання, можуть бути тільки оплатними [3, с. 539], а безоплатна послуга не є товаром, тому взагалі не регулюється нормами цивільного права [5, с. 56]. Схожої позиції дотримувались А.Є. Шерстобитов і Є.О. Суханов, які підкреслювали обов'язок замовника оплатити послугу, надану за договором на обслуговування громадян [9, с. 25]. Д.І. Степанов переконує, що за відсутності ознаки оплатності відповідного зобов'язання з надання послуг останні залишаються за рамками права [8, с. 170].

З точки зору Д.В. Мурзіна, єдиним рішенням, при якому можна сконструювати модель договору безоплатного надання послуг, є аналогія між безоплатною обіцянкою надати послуги і договором дарування. Тут можна припустити: коли хтось пообіцяв безоплатно надати послугу, тим самим він учинив акт, аналогічний даруванню, а значить, самостійно пов'язав себе такою обіцянкою, а тому зобов'язаний виконати таку послугу [7, с. 373-376]. Включення зобов'язань по

безоплатному наданню послуг до предмета цивільного права передбачає не лише нормування позитивним правом договірної конструкції таких зобов'язань, установлення їх змісту, а й окреслення питань відповідальності виконавця послуг за неналежне виконання чи невиконання зобов'язання, оскільки визначення змісту зобов'язання без введення певних санкцій позбавлено смислу. Це, у свою чергу, передбачає закріплення в праві можливості для замовника не просто вимагати виконання безоплатного зобов'язання від виконавця послуг, а й застосовувати інші санкції до боржника [8, с. 172, 173].

Д.В. Мурзін не відмовляється від безоплатних зобов'язань з надання послуг. Однак учений порушує питання про те, які саме відносини у сфері безоплатного надання послуг мають бути врегульовані в законі. При цьому він наводить декілька варіантів відповіді на дане питання.

1. *Покладання обов'язку з відшкодування збитків.* Цивільно-правовий характер безоплатного зобов'язання з надання послуг може виявлятися в тому, що, по-перше, закон або договір штрафною неустойкою змушує боржника (виконавця) до виконання зобов'язання, або, по-друге, несправ-

ний боржник повинен відшкодувати збиток. Таким чином, як указує Д.В. Мурзін, подібне моделювання безоплатних зобов'язань з надання послуг вбачається таким, що веде в глухий кут, що не властиво сутності цих відносин [7, с. 370].

2. *Прощення боргу.* Існує варіант, коли договір платного надання послуг стає фактично безоплатним, якщо виконавець відмовляється від винагороди. Інакше кажучи, сторони повинні укласти договір платного надання послуг, а потім виконавець, використовуючи механізм прощення боргу, звільняє замовника від його обов'язку сплатити послуги. О.Ю. Шилохвост визнає, що прощення боргу є різновидом дарування, але підкреслює, що прощення боргу в двосторонньому зобов'язанні не означає звільнення кредитора від необхідності здійснення на користь боржника передбачених договором дій. Так, у договорі купівлі-продажу звільнення покупцем продавця від обов'язку передачі товару (покупець прощає продавцеві борг) не звільняє покупця від обов'язку заплатити ціну товару [2, с. 711, 712]. Отже, прощення боргу виконавцем у вже укладеному договорі платного надання послуг не буде моделлю безоплатного зобов'язання з надання послуг. Насамперед, не змінюється

сама юридична конструкція договору: права, обов'язки (за винятком оплати) і відповідальність сторін регулюватимуться нормами про оплатне надання послуг. Крім того, над сторонами може тяжіти обвинувачення в удаваності правочину, якщо з'ясується, що їх єдиною (можливо, і шляхетною) метою було обійти суворі правила про неодмінно оплатний характер послуг. Таке моделювання має бути визнано незадовільним.

3. Безоплатне зобов'язання з надання послуг як договір дарування. Р.О. Максоцький, який розглядає безоплатність цивільних правовідносин через призму договору дарування, у повній відповідності з пануючою доктриною категорично стверджує, що послуги не можуть бути предметом дарування [6, с. 70]. Д.В. Мурзін, навпаки, зазначає, що до безоплатного зобов'язання про надання послуг у повному обсязі належить застосовувати норми договору дарування, у тому числі й ті, що властиві тільки цій договірній моделі. Поки послуга не надана (або надана частково), виконавець вправі відмовитися від виконання договору дарування. При скасуванні дарування замовник повинен буде відшкодувати виконавцеві вартість послуг (мабуть, за середньою ціною за послуги аналогічного рівня)

[7, с. 376]. Як бачимо, цивіліст знаходить вихід із теоретичної ситуації, що склалася з приводу безоплатних зобов'язань з надання послуг, і робить висновок, що цивільне право здатне в певний спосіб регулювати й відносини по безоплатному наданню послуг, а практично це досягається при використанні моделі дарування [7, с. 377].

Грунтуючись на зазначених теоретичних позиціях, що знайшли своє відбиття в російській правовій науці, законодавство РФ не включає норм, які регулюють відносини з безоплатного надання послуг, виводячи тим самим ці відносини за межі предмета цивільного права. З погляду догми й пануючої доктрини в РФ безоплатні послуги не підпадають під сферу правової регламентації, незважаючи на загальний принцип диспозитивності цивільного права.

У законодавстві України закріплено принципово інший підхід. Питання про оплатність або безоплатність договору про надання послуг вирішується безпосередньо його сторонами. Закон, у свою чергу, закріплює модель як оплатного, так і безоплатного договору. Однак слід вказати на одну істотну обставину. У ЦК України має місце деяка непослідовність у визначенні пріоритетів у виборі моде-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

лей оплатного чи безоплатного типу таких відносин. З одного боку, законодавство віддає пріоритет моделі оплатного договору про надання послуг, що відповідає загальній презумпції оплатності цивільно-правових договорів, про що свідчить ч. 1 ст. 901 ЦК, у якій сказано, що замовник зобов'язується оплатити виконавцеві послугу, якщо інше не передбачено договором. Однак, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 903 ЦК, можна зробити висновок про існування в законі іншої презумпції – безоплатного надання послуг, тому що в даній статті сказано: «...якщо договором передбачено надання послуг за плату». На жаль, така конструкція не дозволяє однозначно відповісти на запитання про те, яким має бути договір, якщо його оплатність чи безоплатність прямо в ньому не врегульована. З одного боку, згідно з ч. 1 ст. 901 ЦК, якщо в договорі прямо не вказано на його безоплатність, він вважається оплатним за замовчуванням. З другого – відповідно до ч. 1 ст. 903 ЦК замовник зобов'язаний оплатити надану послугу лише у випадках, розмірі

й порядку, передбачених договором, із чого можна зробити висновок про безоплатність договору за відсутності в ньому прямої вказівки на платність послуги, що надається.

Щоб усунути зазначену невідповідність між двома нормами, бажано внести відповідні зміни до ЦК України. З урахуванням загального положення, що передбачає оплатність цивільно-правових договорів (ч. 5 ст. 626 ЦК), необхідно, очевидно, зберегти основну модель оплатного договору про надання послуг. У зв'язку із цим дефініцію такого договору, закріплену в ч. 1 ст. 901 ЦК, теж слід зберегти. У той же час до ч. 1 ст. 903 ЦК необхідно внести уточнення, яке давало б можливість співвіднести її з попередньою нормою. Зокрема, у ч. 1 ст. 903 ЦК пропонуємо слова: «Якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, встановлені договором» – замінити наступні: «У договорі про надання послуг за плату...» і далі за текстом.

Список літератури: 1. Агарков М.М. Обязательства по советскому гражданскому праву: – М: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 192 с. 2. Гражданское право России: Общ. ч.: Курс лекций / Отв. ред. О.Н. Садилов. – М.: Юрист, 2001. – 980 с. 3. Гражданское право: Учебник: В 3-х ч. – Ч.2 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 1998. – 784 с. 4. Кабалкин А.Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений в сфере обслуживания: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 // ИГП АН СССР. – М., 1975. – 36 с. 5. Кротов М.В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве.

Питання цивільного й господарського права

– Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – 332 с. **6.** *Максоцкий Р.А.* Возмездность и безвозмездность в современном гражданском праве: Учеб. пособ. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 171 с. **7.** *Мурзин Д.В.* Моделирование безвозмездного обязательства по оказанию услуг // Цивилистические записки: Межвуз. сб. науч. тр. – М.: Статут. – Екатеринбург: Ин-т част. права, 2002. – Вып. 2. – С. 359-377. **8.** *Стеланов Д.И.* Услуги как объект гражданских прав. – М.: Статут, 2005. – 349 с. **9.** *Суханов Е.А., Шерстобитов А.Е.* Договор на обслуживание граждан // Вестн. МГУ: Сер. 11: Право. – 1984. – № 4. – С. 21-27. **10.** *Шешенин Е.Д.* Общие проблемы обязательств по оказанию услуг // Антология уральской цивилистики 1925-1989 гг. – М.: Статут, 2001. – С. 320-344. **11.** *Шешенин Е.Д.* О нормативном регулировании отношений по оказанию услуг // Актуальные проблемы гражданского права: – Свердловск: Изд-во СГУ, 1986. – С. 167-175. **12.** *Ястребчак В.В.* Некоторые проблемы возмездности и взаимности договоров об оказании услуг в гражданском законодательстве Украины, России и Молдовы // Вестн. Хмельниц. ин-та регион. управления и права. – Хмельницкий, 2004. – № 3(11). – С. 97-106.

Надійшла до редакції 26.12.2008 р.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ

У будь-якому суспільстві існує взаємозв'язок між чисельністю працездатного населення та характером і ступенем його участі в суспільному виробництві. Сукупність суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням роботою, можна розглядати як зайнятість. Ця категорія розкриває один з найважливіших аспектів соціального розвитку людини щодо задоволення її потреб у праці. Як соціально-економічна категорія, зайнятість характеризує діяльність громадян, пов'язану із задоволенням особистих і суспільних потреб, яка не суперечить чинному законодавству [1, с. 166]. Право громадян на забезпечення зайнятості і сприяння в працевлаштуванні є гарантією права на працю. Це комплексне право складається із прав на працевлаштування, безкоштовну професійну підготовку й перенавчання, професійну діяльність за кордоном, оскарження неправомірних дій органів служби зайнятості, у тому числі в судовому порядку.

Становище, що склалося на ринку праці України, є наслідком недостатньо ефективного поєднання економічних реформ і державної політики зайнятості населення. Заходи, вжиті для оздоровлення економіки, створення умов для продуктивної праці, робочих місць не є адекватними реальній ситуації. Політика зайнятості формується без уяви про цілісну модель, якої треба досягти в перспективі. Натомість відчувається відсутність глибинних механізмів і важелів впливу на ринок праці. Як наслідок – останній є перенасиченим людьми, які не знаходять застосування своєму фаховому потенціалу. Значна частина працездатного населення країни внаслідок відсторонення державних органів від процесів їх професійної адаптації просто не підготовлена до роботи в ринкових умовах. Психологічний дискомфорт, невпевненість у завтрашньому дні погіршують загальну атмосферу в суспільстві, посилюють соціальну напругу. Рівень

професійного навчання та його напрямки не відповідають сучасним вимогам і потребам ринку праці. При цьому організоване навчання не завжди провадиться за професіями, що мають на ньому попит. Не прискорилися і процеси модернізації застарілих і створення нових високопродуктивних робочих місць на підприємствах, повільними темпами залучаються внутрішні й зовнішні інвестиції в розвиток регіонів.

Акцентуємо увагу на тому, що в Україні відбувається старіння робочої сили, не забезпечено раціональної структури зайнятості й відповідності ринку освітніх послуг потребам економіки. Міграційні процеси стають усе більше неконтрольованими. За експертними оцінками, за межами країни працює понад 2 млн. громадян. Основними причинами зовнішньої трудової міграції є недостатній попит на робочу силу на внутрішньому ринку праці й низький рівень оцінки результатів праці. За сприяння недержавних підприємств, установ та організацій, що займаються посередницькою діяльністю, за кордоном щороку працевлаштовується понад 40–50 тис. українців, соціальний захист яких здійснюється відповідно до трудових угод, укладених з іноземними роботодавцями. Нестабільно функціонує

система життєзабезпечення населення. Низька ціна робочої сили обмежує можливості відтворення і продуктивного розвитку трудових ресурсів. Безробіття залишається однією з найгостріших соціальних проблем у вітчизняному суспільстві.

Конвенція МОП №122 про політику у сфері зайнятості 1964 р. [2, с. 750 – 752] (ратифікована Україною 19 червня 1968 р.) наголошує, що з метою стимулювання економічного зростання й розвитку, підвищення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі й ліквідації безробіття і неповної зайнятості кожна держава – член МОП проголошує й здійснює як головну мету активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості. Ця політика має на меті забезпечити: а) роботою всіх, хто готовий стати до неї й шукає її; б) такою роботою, яка була б якомога продуктивнішою; в) свободу вибору зайнятості й найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку й використати свої навички та здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження.

Державна політика зайнятості має активну й пасивну

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

форми. Перша полягає у створенні державою системи заходів щодо попередження незайнятості. Для проведення активної політики застосовуються заходи економічного, правового й організаційного забезпечення. Змістом пасивної політики є система заходів по залученню у сферу зайнятості осіб, які втратили роботу й бажають працевлаштуватися, а також заходів соціального захисту незайнятих. Економічне забезпечення політики зайнятості передбачає створення економічного механізму формування і функціонування ринку праці, стимулювання створення нових робочих місць, надання фінансової підтримки підприємництва, пом'якшення економічних наслідків масового відтоку робочої сили на ринку праці тощо. Правове забезпечення цієї політики – це розробка правових механізмів реалізації економічної політики, створення законодавства, що визначає зміст діяльності суб'єктів державної політики зайнятості. Організаційне забезпечення останньої передбачає наявність органів, що її реалізують, і створення умов для їх належного функціонування.

Основними принципами державної політики зайнятості населення згідно зі ст. 3 Закону України «Про зайнятість населення» [3] є:

1) забезпечення рівних можливостей усім громадянам, незалежно від їх походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, в реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до здібностей і професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів і суспільних потреб;

2) сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;

3) координація діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної й соціальної політики на підставі державної й регіональних програм зайнятості;

4) співробітництво професійних спілок, асоціацій (спілок) підприємців, роботодавців у взаємодії з органами державного управління в розробці, реалізації й контролі за виконанням заходів щодо забезпечення зайнятості населення;

5) міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості населення, включаючи працю громадян України за кордоном та іноземних громадян в Україні.

Згадана рекомендація МОП №122 встановлює, що проблеми зайнятості, які виникають внаслідок

док коливань рівня економічної активності або структурних змін, особливо внаслідок недостатнього рівня активності, слід вирішувати за допомогою: а) загальних заходів економічної політики; б) спеціальних заходів, безпосередньо пов'язаних із зайнятістю окремих працівників або їх категорій. Вибір відповідних заходів і час їх проведення має ґрунтуватися на ретельному вивченні причин безробіття для встановлення відмінностей між окремими її видами [2, с. 753-765].

Досягнення соціальних цілей політики у сфері зайнятості вимагає її координації з іншими заходами економічної й соціальної політики, зокрема, з тими, що стосуються:

- капіталовкладень, виробництва й економічного розвитку;
- зростання й розподілу прибутків;
- соціального забезпечення;
- фіскальної й фінансової політики, куди входить боротьба з інфляцією і політика щодо іноземної валюти;
- сприяння більш вільному переміщенню товарів, капіталу й робочої сили між країнами.

Заходи, що мають за мету стабілізацію зайнятості, можуть, крім того, охоплювати: (а) фіскальні заходи щодо ставок податків і витрат на капіталовкла-

дення; (б) стимулювання або стримування економічної активності за допомогою відповідних заходів грошової політики; (в) збільшення або скорочення видатків на громадські роботи чи інші державні капіталовкладення суттєвого плану (наприклад, будівництво шосейних доріг і залізниць, портів, шкіл, навчальних центрів і лікарень); (г) заходи спеціального характеру (наприклад, збільшення урядових замовлень для певної галузі промисловості, спад у якій загрожує викликати тимчасове зниження рівня ділової активності).

Згідно з названою Рекомендації МОП заходи щодо вирівнювання сезонних коливань зайнятості можуть охоплювати: (а) застосування нових технологічних процесів, що дають можливість здійснювати роботу в умовах, за яких вона була б неможлива без їх застосування; (б) навчання працівників, зайнятих на сезонній роботі, додатковим професіям; (в) планування боротьби із сезонним безробіттям чи неповною зайнятістю; (г) приділення уваги координації діяльності різних державних органів і приватних підприємств, пов'язаних з будівництвом, щоб забезпечити безперервність робіт в інтересах задоволення потреб працівників у зайнятості. Якщо працівники похилого віку й інваліди зазнають великих труд-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нощів у пристосуванні до структурних змін, їм необхідно виплачувати в межах системи соціального забезпечення належні допомоги, які у певних випадках можуть включати виплату пенсії у віці, нижчому за звичайний пенсійний вік. Якщо ж структурні зміни зачіпають велику чисельність працівників, сконцентрованих у тому чи іншому регіоні (особливо, якщо при цьому завдано шкоди його конкурентоспроможності в цілому), держави повинні створювати тут додаткові можливості для зайнятості й за допомогою ефективних стимулів і консультацій з представниками роботодавців і працівників заохочувати окремі підприємства до створення додаткових можливостей зайнятості на основі політики всебічного розвитку регіону. Заходи, спрямовані на досягнення цієї мети, можуть передбачати:

- диверсифікацію наявних підприємств або стимулювання створення нових галузей промисловості;

- громадські роботи або інші державні капіталовкладення, куди входить розширення чи створення державних підприємств;

- забезпечення нових підприємств інформацією й рекомендаціями щодо умов розгортання їх ділової активності в цьому районі;

- перебудову й модернізацію інфраструктури або надання спеціальних позичок, тимчасових субсидій, податкових пільг чи матеріальних умов для створення промислових дільниць;

- пріоритет у розміщенні урядових замовлень;

- боротьбу з надмірною концентрацією промисловості.

Провідним напрямком реформ у соціальній сфері визнана трансформація політики щодо зайнятості й ринку праці, що забезпечить суттєве підвищення не лише рівня життя широких верств населення, а й формування соціальної структури, подібної до європейських зразків. Для реалізації поставлених завдань Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16 січня 2008 р. [3] вказала на необхідність:

- 1) розробки і впровадження Державної програми зайнятості, яка забезпечить створення одного мільйона робочих місць щорічно, передбачатиме прогнозування ринку праці, випереджальне створення нових робочих місць у галузях, що розвиваються, державне замовлення на підготовку фахівців вищими та спеціальними навчальними закладами, здійснення відповідної професійної перепідготовки, заохочення децентралізованого

фінансування підвищення кваліфікації працівників;

2) запровадження конкурсних засад відбору державних і приватних компаній, що здійснюють професійне навчання;

3) розробки механізмів стимулювання підприємців до створення нових робочих місць і гарантування надання першого робочого місця випускникам навчальних закладів, підготовлених за державним замовленням;

4) нормативно-методичного забезпечення гнучких форм зайнятості й оплати праці залежно від економічних можливостей роботодавця й бажання працівника;

5) життя заходів по підвищенню мобільності робочої сили шляхом поширення інформації про становище на регіональних ринках праці, впровадження додаткових стимулів створення робочих місць у депресивних регіонах, розвитку вахтових методів тимчасового працевлаштування (в тому числі разом з Російською Федерацією та іншими державами СНД), демократизації ринку житла й відновлення мережі робітничих гуртожитків тощо;

6) запровадження громадських робіт загальнодержавного значення, фінансованих коштами Державного бюджету, централізованих позабюджетних фондів і фонду зайнятості;

7) надання допомоги у відкритті власної справи і стимулювання інвестицій у самозайнятість і створення робочих місць;

8) ухвалення нової редакції Закону України «Про зайнятість населення»;

9) забезпечення на державному рівні захисту інтересів громадян України, які працюють за межами країни, шляхом укладання міжурядових угод та ін.

Держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування працевдатним громадянам у працевдатному віці, які потребують соціального захисту й не здатні на рівних конкурувати на ринку праці, у тому числі:

а) жінкам, які мають дітей віком до 6-ти років;

б) самотніми матерями, які мають дітей віком до 14 років або дітей-інвалідів;

в) молоді, яка закінчила або припинила навчання в середніх загальноосвітніх школах, професійно-технічних або вищих навчальних закладах, звільнилася зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби і якій надається перше робоче місце, дітям (сиротам), які залишилися без піклування батьків, а також особам, яким виповнилося 15 років і які за згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, можуть (як вина-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ток) прийматися на роботу;

г) особам передпенсійного віку (чоловікам по досягненні 58 років, жінкам – 53 років);

д) особам, звільненим після відбуття покарання або примусового лікування;

е) інвалідам, які не досягли пенсійного віку.

Для працевлаштування цих категорій громадян (крім інвалідів, які не досягли пенсійного віку) місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за поданням центрів зайнятості встановлюють квоту робочих місць для підприємств (об'єднань), установ та організацій незалежно від форм власності й організаційних форм із чисельністю працюючих понад 20 осіб для бронювання ними до 5% загальної кількості робочих місць, у тому числі з гнучкими формами зайнятості. Якщо на підприємстві працює передбачене число осіб, які належать до зазначених категорій громадян, квота для нього не встановлюється. У разі скорочення чисельності або штату працівни-

ків підприємств, що перевищує встановлену квоту, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад зменшують або взагалі не встановлюють її для цих підприємств. Порядок квотування і бронювання робочих місць та працевлаштування на них устанавлюється Кабінетом Міністрів України. При відмові в прийомі на роботу громадян із числа зазначених категорій (крім інвалідів, які не досягли пенсійного віку) у межах устанавленої броні з підприємств, установ та організацій державна служба зайнятості стягує штраф за кожну таку відмову в розмірі 4-х мінімальних заробітних плат. Одержані кошти направляються у Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття й можуть використовуватися для фінансування витрат підприємств, установ та організацій, які створюють робочі місця для цих категорій населення понад устанавлену квоту.

Список літератури: 1. Есинова Н.И. Экономика труда и социально-трудовые отношения. – Киев: Кондор, 2003. – 464 с. 2. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною Організацією Праці: В 2-х т. – Т. I; Т. II. – Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. – 1560 с. 3. Про зайнятість населення: Закон України від 01.03.1991 р., № 875-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 170. 4. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»: Пост. КМ України від 16.01.2008 р., №14 // Укр. інвест. газ. – 2008. – №7.

Надійшла до редакції 18.09.2008 р.

СТОРОНИ КОЛЕКТИВНОГО ДОГОВОРУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ III-IV РІВНІВ АКРЕДИТАЦІЇ

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про колективні договори і угоди» [1; 1993. – №36. – Ст. 361] колективний договір укладається між власником або уповноваженим ним органом, з однієї сторони, і одним (або декількома) профспілковим чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом – з другої, а в разі відсутності такого – з представниками трудящих, обраними й уповноваженими цим колективом. У вищому навчальному закладі (далі – ВНЗ) сторонами колективного договору, з однієї сторони, є його керівник (ректор, президент, директор), а з другої – первинна профспілкова організація. Якщо у ВНЗ профспілкової організації немає, другою стороною може виступати інший орган, уповноважений на представництво трудовим колективом, а за його відсутності – представники трудящих, обрані й уповноважені загальними зборами (конференцією) трудового колективу.

Міжнародна організація

праці (МОП) стороною колективного договору й учасником колективних переговорів вважає організацію трудящих. Відповідно до ст. 2 Конвенції МОП №154 «Про сприяння колективним переговорам» 1981 р. (ратифікована постановою Верховної Ради України №3932-XII від 4 лютого 1994 р.) термін «колективні переговори» означає всі переговори, що проводяться між роботодавцем, їх групою або однією чи декількома організаціями роботодавців, з однієї сторони, і однією чи декількома організаціями трудящих – з другої. Рекомендація МОП №91 «Про колективні договори» 1951 р. другою стороною колективного договору теж називає організацію трудящих. Інші представники трудящих допускаються до укладення цього акта соціального партнерства тільки за відсутності відповідних організацій. Працівники ВНЗ та його пенсіонери персоніфіковано не є сторонами за колективним договором (постанова Вищого

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Господарського суду України від 5 грудня 2002 р. по справі №3/130н).

Представництво профспілок при укладанні колективних договорів відрізняється від представництва загального. Первинна профспілкова організація діє в інтересах того трудового колективу, інтереси якого вона представляє, тобто її представництво має публічно-правовий характер. Його називають законним, тому що повноваження на укладання колективного договору профспілці надається законом, а не довіреністю [6; с. 162].

Правовою підставою утворення професійних спілок є ст. 36 Конституції України [1; 1996. – №30. – Ст. 141], яка закріпила як право громадян на участь у них з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів, так і рівність прав усіх профспілок.

Якщо у ВНЗ створено одну первинну профспілкову організацію, проблем з визначенням сторони колективного договору і в подальшому з його укладення не виникає. Якщо створено й діє декілька первинних професійних спілок, усі вони можуть сформувати спільний представницький орган для ведення колективних переговорів та укладення колективного договору. Таке положення міститься в ст. 4 вказаного Закону, де, зокрема, зазначено,

що за наявності на підприємстві, в установі, організації державного, галузевого, територіального рівнів декількох профспілок чи об'єднань вони повинні сформувати спільний представницький орган для ведення переговорів та укладення угоди чи колективного договору.

Процедури формування спільного органу цей Закон не містить. Однак ст. 37 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1; 1999. – №45. – Ст. 397] певною мірою вирішує це питання. У ній зазначається: якщо на підприємстві, в установі чи організації діє декілька первинних профспілкових організацій, представництво колективних інтересів їх працівників щодо укладення колективного договору здійснюється об'єднаним представницьким органом, який утворюється цими первинними профспілковими організаціями за ініціативою будь-якої з них. У такому випадку кожна профспілкова організація має визначитися стосовно своїх конкретних зобов'язань за колективним договором і відповідальності за їх невиконання. Представницький орган утворюється на засадах пропорційного представництва. Первинна профспілкова організація, яка відмовилась від участі в представницькому органі, позбавляється права

представляти інтереси найманих працівників при підписанні колективного договору.

Вважаємо, що створення єдиного представницького органу працівників є найбільш демократичним способом вирішення проблеми узгодження інтересів багатьох профспілкових організацій. Адже в цьому випадку кожна профспілка отримує можливість брати участь у колективних переговорах від імені своїх членів. Хоча, як свідчить практика, профспілкам не завжди вдається сформувати спільний представницький орган для ведення переговорів та укладення колективного договору.

Проблема множинності представництва є досить важливою, оскільки її вирішення знаходиться між перевагами використання механізму колективно-договірного регулювання праці і демократичністю створення й функціонування представницьких органів. В Україні ця проблема стоїть дуже гостро у зв'язку з тим, що практика колективно-договірного процесу не виробила чітких і прозорих правил взаємодії представників працівників у веденні колективних переговорів. Разом із тим необхідно відмітити, що встановлення правил, теоретично прийнятних та ефективно застосовуваних на практиці, є загальною

проблемою країн, які використовують колективно-договірне регулювання трудових відносин.

Що стосується складу представницького органу, то при виникненні спірної ситуації останній слід формувати з урахуванням числа відповідних профспілок. Наприклад, якщо одна профспілка об'єднає 800 працівників, а інша – 150, то від першої профспілкової організації ввійдуть до спільного органу 16 представників (2%), а від другої – 3 (теж 2%). До речі, такий принцип формування спільного представницького органу покладено в підґрунтя Закону Російської Федерації «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», прийнятого 12 січня 1996 р. [4].

Зазначений принцип формування спільного представницького органу, з нашого погляду, є виправданим. Сьогодні альтернативні профспілки поки ще є малочисельними, а Федерація профспілок України залишається наймасовішою громадською організацією трудящих. Але ж ситуація може змінитися. Оскільки чисельність одних профспілок може збільшитись, інших – зменшитись, є сенс формувати спільні представницькі органи пропорційно чисельності професійних спілок. Цього принципу треба дотримуватись і при

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вирішенні інших питань, у яких беруть участь останні (оплати праці, затвердження правил внутрішнього розпорядку, графіку відпусток тощо).

Професійні спілки є універсальними представниками працівників. Універсальність їх представництва виявляється в тому, що вони виконують свою діяльність на всіх рівнях (організація, галузь, регіон, країна) і беруть участь в усіх формах соціального партнерства.

Ці організації визнані світовим співтовариством найавторитетнішими й найпоширенішими представниками інтересів найманих працівників. Вони мають значні переваги порівняно з іншими представниками трудящих.

По-перше, профспілки побудовані за певною системою (профспілки, організації профспілок можуть мати статус первинних, місцевих, обласних, регіональних, республіканських, всеукраїнських).

По-друге, вони існують протягом уже досить тривалого часу й накопичили значний досвід у сфері захисту трудових прав та інтересів працюючих. Перші професійні спілки – тред-юніони (англ. trade union) – були створені ще наприкінці XVIII ст. в Англії. Однак їх поява викликала незадоволення як роботодавців, так і держави. З метою їх приду-

шення запроваджувалася кримінальна відповідальність організаторам профспілок і створювалося законодавство, яким об'єднання в профспілку розглядалось як злочинна змова. Під тиском робітничого руху професійні спілки вперше були визнані в Англії. Закон «Про профспілки» 1871 р. давав їх визнання, розкривав зміст правового статусу й поділяв на зареєстровані (законні) й незареєстровані (незаконні).

Профспілки – одні з найстаріших громадських організацій трудящих України. Вони були створені в 1905 р. й почали діяти легально на підставі Тимчасових правил про товариства й союзи, затверджених 4 березня 1906 р. Профспілки, їх об'єднання у своїй діяльності незалежні від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій; вони їм не підзвітні й не підконтрольні. Забороняється втручання у статутну діяльність профспілок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, роботодавців та їх об'єднань.

По-третє, у своїй діяльності ці організації використовують міжнародний і зарубіжний досвід. Федерація профспілок України бере участь у міжнародному профспілковому русі, використо-

вує досвід міжнародних і національних профспілкових центрів. Профспілки періодично проходять навчання передовим методам роботи, беруть участь у міжнародних з'їздах і форумах. Ці спілки та їх об'єднання мають право представляти інтереси своїх членів при реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав не тільки до судових органів чи до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а й до міжнародних судових установ (зокрема, Європейського суду з прав людини).

По-четверте, профспілки об'єднують значну чисельність членів своїх організацій.

По-п'яте, порівняно з іншими представниками трудящих профспілки є сильнішими матеріально і фінансово, адже вони отримують членські внески, створюють видавництва, власні підприємства тощо. Інші організації трудящих цього не мають або мають у значно меншому розмірі. Профспілки, їх об'єднання можуть мати у власності кошти, майно, необхідне для здійснення їх статутної діяльності. Право власності профспілок, їх об'єднань виникає на підставах:

- а) придбання майна за рахунок членських внесків, інших власних коштів, пожертвувань громадян, підприємств, установ та організацій або на інших підста-

вах, не заборонених законодавством; б) передачі їм у власність коштів, майна засновниками, членами профспілки, органами державної влади або органами місцевого самоврядування. Профспілки, їх об'єднання мають право власності також на майно й кошти, придбані в результаті господарської діяльності створених ними підприємств та організацій. Від імені членів профспілки, їх об'єднань розпорядження їх коштами, майном, що належить їм на праві власності, здійснюють їх виборні органи, створені відповідно до їх статуту чи положення (загальні збори, конференції, з'їзди тощо). Члени профспілок не відповідають своїми коштами й майном за зобов'язаннями профспілки та її органів, як і профспілка та її органи не відповідають своїми коштами й майном за зобов'язаннями своїх членів.

З метою реалізації статутних завдань профспілки, їх об'єднання, які є юридичними особами, можуть здійснювати необхідну господарську й фінансову діяльність шляхом надання безоплатних послуг, робіт, створення в установленому законодавством порядку підприємств, установ або організацій зі статусом юридичної особи, формувати відповідні фонди, кредитні спілки тощо. За ст. 44 вказаного Закону роботодавці зобов'язані

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

відраховувати кошти первинним профспілковим організаціям на культурно-масову, фізкультурну й оздоровчу роботу в розмірах, передбачених колективним договором та угодами, але не менше 0,3 % фонду оплати праці з віднесенням цих сум на валові витрати, а у бюджетній сфері – за рахунок виділення додаткових бюджетних асигнувань.

В умовах плюралізму профспілок ректори ВНЗ повинні враховувати кількість створених у закладі профспілок і вступати з ними у відносини соціального партнерства.

За радянських часів профспілки були єдиними й за дорученням держави виконували деякі державні функції, зокрема, функцію соціального страхування [3, с. 106]. Професійні спілки цієї доби були включені в механізм державного управління. Усі питання, що стосувалися до регулювання відносин у царині праці, вирішувалися централізовано на рівні ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР, ВЦРПС, міністерств і ЦК галузевих профспілок. І тільки окремі питання організаційно-виробничого характеру розглядались на регіональних і територіальних рівнях. Керуючись директивами партійних органів, професійні спілки займалися в основному мобілізацією трудящих на виконання виробничих

планів, підтримкою трудової дисципліни, вирішенням окремих проблем поліпшення умов та оплати праці. Їм були делеговані державні функції керівництва соціальними фондами, санаторно-курортними, спортивними та іншими оздоровчими закладами.

Професійні спілки сучасної України зазнали принципових змін і набули нових функцій. На рубежі 80-90-х років ХХ ст. відбулося, так би мовити, їх «роздержавлення». Деякі функції вони втратили, а деяких набули. Наприклад, у зв'язку з проголошенням принципу свободи праці, що закріплено у ст. 43 Конституції України, втратив силу обов'язок роботодавця погоджувати з профспілкою прийом на роботу за сумісництвом. Однак, реалізуючи функцію представництва, профспілки набули нових прав та обов'язків.

За умов, коли профспілки були єдиними, склались певні форми взаємодії роботодавців із профспілками, які за загальним правилом були безконфліктними. Права на колективні трудові спори (конфлікти) і страйк як крайній спосіб їх вирішення в законодавстві взагалі не існувало.

За сучасних умов названі та інші відносини ускладнюються через утворення нових профспілок. Адже зміни в політичній, еко-

номічній та ідеологічній сферах держави викликали до життя появу альтернативних профспілок. Після 90-х років поруч з існуючими з часів соціалістичної системи господарювання професійними спілками, правонаступниками яких є Федерація профспілок України, утворились нові, з іншими назвами: «солідарні», «вільні», «незалежні», «демократичні» тощо. Новостворені професійні організації виявляють активність у взаємовідносинах між роботодавцями й найманими працівниками, намагаються дійово захищати інтереси останніх. В Україні виникли й функціонують профспілки різних напрямків. Це явище не оминуло й вищі навчальні заклади. Профспілковий плюралізм – це нормальний процес, який сприяє змаганню між різними профспілками в захисті трудових прав трудящих. Таким чином, у сучасних умовах профспілки перейшли від так званого організаційного монізму, зумовленого однопартійною системою, до плюралізму [7, с. 43].

Профспілковий плюралізм – відносно нове явище для постсоціалістичних країн, тоді як у багатьох країнах світу (Франції, Бельгії, Італії, США) він існує порівняно давно. Наявність декількох профспілок на одному підприємстві, в установі, організації на державному, галузевому,

територіальному рівнях чи їх об'єднань у нашій державі викликає необхідність пошуків шляхів взаємодії працюючих з роботодавцями, врахування останніми думок профспілок та їх вимог. Роботодавці не вправі ігнорувати одні профспілки і надавати перевагу іншим. На жаль, ці положення не завжди виконуються на практиці.

У ВНЗ інколи постає питання про те, з якими профспілками слід співпрацювати керівникові закладу. Приміром, у «Загальних положеннях» колективного договору на 2006-2007 роки Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна в п. 1.11 зазначалося, що трудовий колектив визнає профспілковий комітет профспілки працівників освіти й науки України своїм єдиним і повноважним представником у переговорах з питань регулювання трудових відносин, оплати праці, режиму робочого часу, соціально-побутових і житлових умов, а також з інших питань, які відповідно до КЗпП України належать до компетенції даної профспілкової організації.

Звичайно, ніхто не має права заборонити трудовому колективу з більшою повагою ставитись до певної профспілки. Однак керівник ВНЗ не може ігнорувати й інтереси альтернативної профспілки. У той же час, як вбачається, ректор не зобов'язаний

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вступати у відносини з кожною профспілкою, яка діє в закладі. А існуючим профспілкам слід створити об'єднаний орган, з яким керівник ВНЗ вступить у відносини соціального партнерства. При небажанні об'єднуватись перевагу в представництві інтересів працівників слід надавати найбільш чисельним, авторитетним і впливовим профспілковим організаціям. У деяких країнах світу є навіть правило: при взаємодії з роботодавцем надавати перевагу й пільги найбільш представницьким профспілкам, які мають більший досвід роботи, члени яких обираються до органів трудового колективу й органів влади.

Однак серед правників витає й інша думка. Так, Л.А. Сироватська переконана: якщо спільний представницький орган не створено, представники різних профспілок вправі самостійно вести переговори й укласти з роботодавцем колективні договори від імені тих, кого вони представляють, або запропонувати додаток до єдиного колективного договору, який відбиватиме специфічні інтереси працівників, яких ця профспілка об'єднує [5, с. 111]. З такою думкою, вважаємо, погодитись не можна. По-перше, законодавство про працю не передбачає обов'язку роботодавця укласти 2 чи 3 колективні договори з різ-

ними колективами одного й того ж підприємства. По-друге, встановлення переваг окремим профспілкам призведе до нерівності умов праці окремих категорій працюючих порівняно з іншими. І хоча законодавство передбачає можливість укладення колективних договорів в окремих структурних підрозділах, таке право зумовлено не наявністю різних профспілок, а можливістю структурного підрозділу за рахунок його власних коштів установлювати певні додаткові пільги.

Практика роботи альтернативних профспілок свідчить інколи й про те, що деякі малочисельні профспілки (3, 5, 7 членів) вимагають надання їм таких же повноважень і в такому ж обсязі, які мають профспілки, що представляють інтереси більшості працюючих у ВНЗ. Такі вимоги, на нашу думку, є неправомірними. Забезпечення профспілкової організації безплатними приміщеннями, транспортом тощо варто провадити з урахуванням чисельності членів профспілки, інтереси яких вони представляють.

За умов малочисельності профспілкова організація не зможе розраховувати на авторитет, активну роль у захисті трудових прав трудящих. Посилення її ролі можливе при узгодженні позицій з іншими проф-

спілками, об'єднанні з ними, консолідації та спільній діяльності.

Стороною, яка представляє власника, є ректор ВНЗ, який і є роботодавцем. Поняття «роботодавець» міститься у ст. 1 Закону України від 24 травня 2001 р. «Про організації роботодавців», згідно з якою роботодавець – це власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності й галузевої належності або уповноважений ним орган чи фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю [8].

За ст. 7 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» роботодавці не обирають до складу керівних органів профспілки, членами якої є наймані працівники.

На практиці постає питання: чи можна обирати до складу керівних органів профспілки ВНЗ першого проректора й проректорів? Відповідно до ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» [1; 2002. – №20. – Ст. 134] керівник ВНЗ приймає на роботу і звільняє з неї працівників. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, організують вибори, затверджують і звільняють з посад керівників

підпорядкованих йому закладів. Учена рада подає пропозиції керівникові ВНЗ щодо призначення на посаду і звільнення з неї проректорів (заступників) керівника, директорів інститутів і головного бухгалтера. І хоча заступники ректора є теж найманими працівниками, на наше переконання, їх не можна обирати до складу керівних органів профспілки. Їх статус двоякий. З одного боку, вони є найманими працівниками, а з другого – інтегровані до структури управління вищим навчальним закладом. Керівник останнього відповідно до Статуту, може делегувати частину своїх повноважень своїм заступникам і керівникам структурних підрозділів, і тоді заступники, тобто проректори, виконують функції роботодавців. Роботодавці й наймані працівники можуть бути членами однієї профспілки. Заборонено лише обирати роботодавців до складу її керівних органів, що служить своєрідною гарантією від їх втручання у виконання профспілковими органами своїх функцій [2, с. 23].

Не допускається будь-яке втручання, яке може обмежити законні права працівників та їх представників або заборонити їх здійснення, з боку органів представницької й виконавчої влади та господарського управління, політичних партій, влас-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ників або уповноважених ними органів при укладенні й виконанні колективних договорів, угод, а також ведення переговорів та укладення колективних договорів та угод від імені працівників організаціями або органами, які створені чи фінансуються власниками або уповно-

важеними ними органами чи політичними партіями. Якщо інтереси трудового колективу представляє профспілковий орган, інтереси власника або уповноваженого ним органу не можуть представляти особи, які є членами виборного органу цієї профспілки.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Коментар до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» / За заг. ред. *О.М. Стояна*. – К: Профінформ ФПУ, 2000. – 160 с. 3. *Прокопенко В.* Правове становище професійних спілок: сьогодення і перспективи // *Право України*. – 1999. – № 6. – С. 106-109. 4. *Российская газета*. – 1996. – 20 янв. – № 9. 5. *Сыроватская Л.А.* Трудовое право: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1998. – 312 с. 6. *Советское трудовое право: Учебник / Пашков А.С., Хрусталева Б.Ф., Смирнов О.В. и др.* – М.: Юрид. лит., 1988. – 608 с. 7. *Трудовое право России: Учебник / Отв. ред. Лившиц Р.З., Орловский Ю.П.* – М.: Изд. гр. ИНФРА М – Норма, 1998. – 410 с. 8. *Урядовий кур'єр*. – 2001. – 27 чер. – № 113-114.

Надійшла до редакції 15.12.2008 р.

ПРИРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАГАЛЬНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ

Право кожного громадянина на користування природними об'єктами проголошено Основним Законом України (ч. 2 ст. 13) [5; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Це право користуватися відповідними природними ресурсами, серед яких провідне місце займають водні, реалізується безпосередньо громадянами в процесі здійснення права загального водокористування. За сучасних умов поглибленого вивчення доцільно застосовувати визнані світовою спільнотою природно-правові підходи. Вони дозволять втілити в життя задуми представників школи природного права, підкреслити багатовікову еволюцію правової доктрини, що сприяє гармонізації інтересів людини й суспільства. В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва й зростання матеріальних потреб людини виникає необхідність розробки й додержання при цьому особливих правил раціонального використання водних

ресурсів, спрямованого на їх захист. Норми правового інституту загального природокористування, закріплені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», на жаль, мають переважно декларативний характер, лише опосередковано регулюючи ці правовідносини, права й обов'язки певних суб'єктів (ст. 38) [5; 1991. – № 41. – Ст. 546].

Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній: (а) мають отримати подальший розвиток тлумачення особливостей і змісту поняття «право загального водокористування» як комплексний міжгалузевий інститут, що ґрунтується на природно-правовій доктрині; (б) уперше сформульовані на підставі природно-правового підходу відповідні висновки та пропозиції щодо вдосконалення чинного екологічного законодавства.

Основні завдання даної публікації: а) провести аналіз еколого-правового регулювання положень водного й земельного

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

законодавства щодо встановлення правового забезпечення можливостей реалізації права загального водокористування; б) визначити особливості об'єктів водного права, що дозволять водокористувачам реалізовувати свої природні права; в) вивчити особливості здійснення права загального користування й приватної власності на водні ресурси; г) внести науково обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню теоретичних засад водного права з урахуванням особливостей прояву природного права при оновленні екологічного законодавства з огляду на накопичений світовий досвід та існуючі міжнародні стандарти.

Наведена науково-теоретична проблема правознавства в різні часи перебувала в центрі уваги фахівців. Але в останні роки практично не зустрічаються дослідження, в яких вона була б розглянута комплексно з метою опрацювання єдиної концепції загального водокористування з урахуванням природно-правових засад. Існуючі наукові розробки й публікації, як правило, становлять собою фрагментарний огляд окремих питань досліджуваної проблеми.

Теоретичним фундаментом статті послужили результати наукових досліджень у сфері теорії й філософії права, екологічного (водного й земельного) підгалу-

зей) права, а також цивільного, конституційного та інших галузей права. Використано наукові праці таких фахівців, як С.С. Алексєєв, С.Б. Байсалов, Ц.В. Бичкова, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, Г.К. Гінс, В.І. Гордеєв, Б.В. Єрофєєв, О.С. Колбасов, А.В. Локтева, С.І. Максимов, В.Л. Мунтян, С.П. Рабінович, Л.А. Тимофєєв, Г.Ф. Шершеневич, О.М. Шуміло та ін. [Див.: 1; 3; 4; 6; 9-16; 18; 21; 22; 24; 25].

Сучасне водне право органічно сформувалося із засад, закладених римським і середньовічним правом. Потрібно знати римську класифікацію вод, римське поняття публічних рік і середньовічні регалії, щоб зрозуміти основні положення, що збереглися й дотепер [10, с. 3, 4].

У преамбулі Водного кодексу України зазначено, що усі води (водні об'єкти) на території країни є національним надбанням її народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Водні ресурси забезпечують життєздатність людей, тваринного й рослинного світу, а самі є обмеженими й уразливими природними об'єктами.

Серед основоположних прав природокористувачів провідне місце посідають права по здійсненню загального водокористування (ст. 43 Водного Кодексу

України; вдалі – ВК). Вони приписують власникові водного об'єкта або водопровідної системи обов'язок підтримувати належну якість води й умови водокористування тощо. Це свідчить про те, що природні права знаходять своє позитивне закріплення в чинному законодавстві і стають безпосередньо суб'єктивними правами громадян. Природно-правова теорія, вирішивши одне з основних завдань – позитивно-правове закріплення прав людини, – практично підтвердила свою вагомую роль, але при цьому не вичерпала власних можливостей і не втратила значення в правознавстві [16, с. 84].

За ст. 47 ВК право загального водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське й спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) *безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів*. (До речі, згідно з вимогами ч. 1 ст. 87 ВК РФ (1995 р.) суб'єктами загального водокористування поряд з громадянами визнаються також *юридичні особи*, в ч. 2 відзначається, що воно (водокористування) здійснюється на водних об'єктах як *загального користу-*

вання, так і на тих, що не знаходяться в такому користуванні, в порядку, передбаченому цим Кодексом). У цій статті ВК очевидними є 8 специфічних принципів моральності природного права, застосовуваних при створенні й реалізації юридичних норм. Як зазначає англійський учений Л. Фуллер, правові правила повинні бути загальними, опублікованими, передбачуваними (неретроспективними), зрозумілими, не містити протиріч, здійсненними, постійними, а правозастосовча практика має відповідати правилам поведінки людини [23, с. 45-93]. Але доцільно було б, з нашого погляду, доповнити цю норму такими елементами, як то: (а) це право ґрунтується на природно-правовій доктрині й регламентує права й обов'язки; межі й порядок вільного, рівноправного використання вод як необхідної умови, джерела, засобу й місця забезпечення життєдіяльності людини для задоволення її потреб; (б) гарантується можливість вимагати від держави та інших суб'єктів виконання своїх обов'язків у сфері використання, відтворення й охорони вод, щодо яких реалізується відповідне право.

Поряд із цим необхідно звернути увагу законодавця на підстави виникнення права загального і спеціального водокористування. При цьому слід звертати

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

увагу на особливості цих природних прав, зокрема на наступне: а) поява з моменту народження; б) невід'ємність і невідчужувальність від людини як соціобіологічної істоти; в) незалежність від розсуду державних законодавчих органів; г) безпосередній та об'єктивний характер реалізації; д) найвища соціальна цінність суспільства, найбільш суттєва можливість розвитку людини; е) утвердження й забезпечення вказаного права є головним обов'язком держави та ін. Підкреслюючи невідчужувану природу людських прав, філософ Ж. Марітен у той же час розмежовував володіння правами та їх реалізацію, які в кожному окремому випадку залежать від конкретних можливостей [17, с. 89-100].

До того ж, коли регламентується загальне водокористування, треба законодавчо закріпити положення, що воно здійснюється як на водних *об'єктах загального користування*, так і на тих, що не знаходяться в такому користуванні, в порядку, передбаченому цим Кодексом. Наводиться поняття водних об'єктів загального користування (ст. 6 ВК РФ, 2006 р.), до яких відносять поверхневі водні об'єкти, що перебувають в державній або муніципальній власності, є об'єктами загального користування, тобто загальнодоступ-

ними, якщо інше не передбачено чинним ВК [8]. Кожен громадянин вправі мати доступ до таких об'єктів й безкоштовно використовувати їх для особистих і побутових потреб, якщо інше не передбачено чинним ВК, іншими федеральними законами. Використання цих об'єктів здійснюється відповідно до затверджуваних Урядом РФ правил охорони життя людей на водних об'єктах, а також з урахуванням установлюваних органами місцевого самоврядування правил користування такими об'єктами із зазначеною метою. Законом установлена низка імперативних приписів щодо загального користування водними об'єктами.

В Україні з метою впорядкування масового відпочинку людей на існуючих водних об'єктах розроблено «Правила обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2002 р., № 264 [20; 2002. – № 11. – Ст. 508.]. У Законі України «Про тваринний світ» (ст. 27) йдеться про умови загального використання об'єктів тваринного світу. Що стосується любительського й спортивного рибальства для особистого споживання громадян (без права реалізації), воно дозволяється у визначених згідно із Законом вод-

них об'єктах загального користування в межах, установлених обсягів безоплатного вилу й за умови додержання окреслених законодавством правил рибальства й водокористування [5; 2002. – № 14. – Ст. 97].

До *рибогосподарських водойм загального користування* належать водні об'єкти, на яких провадиться любительське і спортивне рибальство на умовах загального використання водних живих ресурсів без надання на це спеціального дозволу й без закріплення цих водних об'єктів за окремими особами. Про це говориться в постанові Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р., № 1126 «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства» [20; 1998. – № 29. – Ст. 1099].

Що стосується об'єктів загального водокористування, тут є сенс згадати вимоги, що ставилися до них. Наприклад, у ВК України (1972 р.) йшлося про загальне водокористування на водних об'єктах, наданих у *відособлене* користування (ст. 39). Інтерес до поняття «відособлений водний об'єкт» переважно зумовлений недосконалістю законодавчих формулювань, що ускладнює реалізацію природних екологічних та інших прав суб'єктів і на практиці призводить до виникнення судових спорів. Труд-

нощі, пов'язані з визначенням водних об'єктів як відособлених, пояснюються насамперед тим, що вода перебуває в стані безперервного руху й водообміну, у зв'язку з чим усі вони вирізняються своїми фізико-географічними, морфометричними й гідрорежимними ознаками, а також своїм природним різноманіттям і складністю взаємодії. Іншими словами, природні причини, що стають на заваді виявлення відособлених водних об'єктів, породжують причини правові, зокрема, що охоплюються браком понятійного апарату, чітких критеріїв для диференціації водойм. Ось чому на практиці важко встановити, чи наділений водний об'єкт саме тими специфічними ознаками відособленого, які закріплені законодавством. Але, на жаль, у водному законодавстві України немає чіткого, переконаного підходу до цієї існуючої проблеми.

Порівнюючи доктринальні підходи до питання права власності й користування в Україні й пострадянських республіках, необхідно відзначити, що ст. 34 ВК Російської Федерації (1995 р.) [7] встановлено державну власність на водні об'єкти. Однак у муніципальній і приватній власності можуть перебувати тільки *відособлені* водні об'єкти. Водокористування ж може бути загальним і спеціальним (ст. 86). А відособлений водний об'єкт стано-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вить собою штучну водойму (ст. 1 ВК РФ). Аналіз російського законодавства свідчить, як підкреслює Е.А. Авдєєва, що *відособлений водний об'єкт (замкнута водойма)* є одним з видів поверхневих водних об'єктів, це невелика за площею й непроточна штучна водойма, що не має гідравлічного зв'язку з іншими поверхневими водними об'єктами (статті 1 і 40 ВК РФ) [1, с. 171].

З нашої точки зору, вищенаведене визначення містить низку специфічних ознак, притаманних для відособленого водного об'єкта, який: (а) повинен бути *замкнутим*, тобто відмежованим від інших водних об'єктів; (б) має бути *непроточною штучною водоймою*; (в) повинен бути *невеликої площі*; (г) *не повинен мати гідравлічного зв'язку* з іншими поверхневими водними об'єктами. Російський же законодавець не наводить дефініції й не розкриває сутність поняття «гідравлічний зв'язок», не уточнює його часові рамки, взаємодію з підземними водними об'єктами тощо. Таким чином, під *відособлений водний об'єкт* можуть підпадати такі водні об'єкти, як, наприклад, залиті водою кар'єри, близькі до них невеликі природні западини, заповнені водою, а також ставки на струмках, що мають власність висихати, та ін.

Віднесення того чи іншого водного об'єкта до відособленого

має велике юридичне значення, тому що прямо пов'язано з вирішенням питання про власність на нього. А для цього необхідно, щоб він був індивідуалізований (визначені його розміри, місцезнаходження тощо) за допомогою проведення землепорядних робіт, складання й затвердження землепорядної документації. І виключно відособлені водні об'єкти могли переходити у власність від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому цивільним, водним і земельним законодавством РФ. Це пов'язано з тим, що за ст. 11 ВК РФ вони становлять собою не тільки частину природного середовища, тобто екологічні об'єкти, й одночасно є *нерухомим майном, складовою й невід'ємною частиною земельної ділянки*. Такі об'єкти міцно пов'язані із землею, переміщення яких без нанесення збитку їх призначенню неможливо, тому предметом права власності на них виступають водні об'єкти в цілому (ст. 32 ВК РФ).

Деякі концептуальні зміни відбулися в російському водному законодавстві при подальшій кодифікації. Що стосується права власності, то, за ст. 8 ВК РФ (2006 р.) водні об'єкти знаходяться у федеральній власності, за винятком випадків, коли *ставок чи обводнений кар'єр*, розташований в межах земельної ділянки, що належить на праві

власності суб'єктові РФ, муніципальному утворенню, фізичній або юридичній особі, перебуває у власності зазначених суб'єктів, якщо інше не встановлено федеральними законами [8].

Право власності РФ, суб'єкта РФ, муніципального утворення, фізичної чи юридичної особи на ставок або обводнений кар'єр припиняється одночасно з припиненням права власності на відповідну земельну ділянку, у межах якої розташовані ці водні об'єкти (ч. 3 ст. 8). Останні можуть відчужуватися відповідно до цивільного й земельного законодавства. Не допускається відчуження таких водних об'єктів без відчуження земельних ділянок, у межах яких вони розташовані. Ці земельні ділянки розділенню не підлягають, якщо в результаті цього потрібно розділяти ставок чи обводнений кар'єр. Природна зміна русла ріки не викликає припинення права власності РФ на цей водний об'єкт. *Форми власності РФ на підземні водні об'єкти визначаються законодавством про надра.*

Законодавець у гл. 3 цього Кодексу прямо визначає пріоритет цивільного законодавства при наданні водних об'єктів у використанні на підставі договорів, чим принижує роль першого принципу водного законодавства в регулюванні водних відносин, яким проголошується значимість

водних об'єктів як основи життя й діяльності людини. «Регулювання водних відносин здійснюється з урахуванням уявлень про водний об'єкт як про найважливішу складову частину навколишнього середовища, середовища перебування об'єктів тваринного й рослинного світу, у тому числі водних біологічних ресурсів, як про природний ресурс, використовуваний людиною для особистих і побутових потреб, здійснення господарської та іншої діяльності й одночасно як про об'єкт права власності та інших прав» (ст. 1 ВК РФ 2006 р.).

Наведені доробки російського законодавця, безумовно, сприятимуть подальшій кодифікації українського водного законодавства, тим паче, що вони вже пройдуть практичне випробування.

На початку 80-х років ХХ ст. О.С. Колбасов звертав увагу на те, що в юридичній літературі й на практиці питання про співвідношення прав водокористувачів і землекористувачів вирішувалося достатньо однобічно. Зазвичай йшлося про те, що землекористувачі вправі користуватися водами, що перебувають у межах наданих їм земельних ділянок, як лісами, надрами та іншими природними багатствами. Тим часом у дійсності справа ця не так проста. Право водокористування

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

належить водокористувачам, а право землекористування – землекористувачам. З огляду на закон треба, щоб правомірно використовувати водні об'єкти (навіть якщо вони розташовані на наданій земельній ділянці), землекористувач повинен бути одночасно й водокористувачем. А правомочність користування водами згадується законодавцем лише тому, що воно пов'язано із землекористуванням і належить тому самому суб'єктові. Із моменту відводу в користування земельної ділянки разом з наявними на ньому водами землекористувач – підприємство, організація, установа чи громадянин – стає також відособленим водокористувачем стосовно водойми. Це означає, що в нього виникає виключне право користуватися даною водоймою і право за узгодженням з органами по регулюванню використання й охорони вод та іншими уповноваженими на те державними органами вирішувати питання про допустимість вторинного водокористування сторонніх осіб та організацій на цій водоймі [14, с. 124-131].

Відповідно до ЦК України, до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки й об'єкти, розташовані на ній, переміщення яких є неможливим без їх знецінення чи зміни їх призначення (ст. 181). Право власності на таку

ділянку поширюється на поверхневий (ґрунтовий) шар у межах цієї ділянки, на водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою й глибиною, що необхідно для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд (ст. 373) [5; 2003. – № 40-44. – Ст. 356].

Це в деякій мірі суперечить вимогам чинного екологічного законодавства. Однак і в земельному законодавстві закріплено норму щодо поширення права власності на земельну ділянку в її межах на водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, що на ній знаходяться (ст. 79 ЗК України) [5; 2002. – № 3-4. – Ст. 27]. Згідно ж з положеннями ст. 3 ВК України всі води (водні об'єкти) на території країни становлять її водний фонд. Крім того, відповідно до ст. 6 ВК, води (водні об'єкти) є *виключно власністю народу України і надаються тільки в користування*. Протягом багатьох років висувалась теза, що води не повинні бути (і стати) об'єктом приватної власності, тому що це суперечитиме їх призначенню [10, с. 7]. Однак за ч. 2 ст. 59 ЗК України громадянам і юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно *передаватись у власність замкнені*

природні водойми (загальною площею до 3 га). Власники на своїх земельних ділянках у встановленому порядку можуть створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми, згідно з вимогами й процедурою щодо створення штучних водойм, що передбачені екологічним законодавством (ст. 82 ВК). З метою збереження гідрологічного, гідробіологічного й санітарного стану річок забороняється споруджувати в їх басейні водосховища й ставки загальним обсягом, що перевищує обсяг стоку цієї річки в розрахунковий маловодний рік, що спостерігається (й зафіксовано) один раз у 20 років. Створення на річках та в їх басейнах штучних водойм чи водопідпірних споруд, які впливають на природний стік поверхневих і стан підземних вод, допускається лише з дозволу місцевих рад за погодженням з державними органами водного господарства, охорони навколишнього природного середовища й геології.

Як бачимо, український законодавець висуває дещо інші критерії до об'єктів права приватної власності на води: ними можуть бути тільки *природні водойми* з чітко визначеним їх розміром – *загальна площа до 3 га*, та *штучні об'єкти*, які може створювати власник земельної ділянки й теж відповідно до вимог

чинного законодавства. Отже, коло водних об'єктів в Україні є ще більшим. Російське та українське законодавства називають спільні критерії щодо *замкненості водойми* та порядку створення (*тільки штучні*), які, про те, теж чітко не визначені як у земельному, так і водному вітчизняному законодавстві. В останньому ми зустрічаємо наступні формулювання водойми й водотока. *Водойма* – безстічний або зі сповільненим стоком поверхневий водний об'єкт (ст. 1 ВК), *водотоки* застосовуються для визначення поверхневих природних вод, таких як річки і струмки (ст. 3), з вільним стоком.

З урахуванням аналізу норм водного законодавства можемо зробити висновок, що нарешті розпочато спробу (хоча й не цілковито вдалу) поділити води на замкнуті й проточні. У науці екологічного права на це свого часу звертав увагу Ю.О. Вовк [6, с. 40], відзначаючи при цьому, що можлива й подальша диференціація водних об'єктів.

Що ж стосується поділу водних об'єктів залежно від їх походження на природні та штучні, то ця класифікація відома як науці водного права [3, с. 108-109], так й законодавству. Зауважимо при цьому, що далеко не всі науковці з нею погоджуються. Так, в О.С. Колбасова виникали деякі сумніви щодо необхідності й

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

доцільності такої класифікації. Він переконував, що С. Байсалов помилково стверджував, що до штучних вод треба відносити запаси води, які знаходяться в господарсько-питних і виробничих водопроводах, тому що ці води не належать до єдиного державного водного фонду, у зв'язку з чим вони не можуть бути охоплені класифікацією поряд з природними запасами води. Що ж до водних об'єктів, створених за участю людини (водосховища, ставки тощо), то вони не мають таких юридично вагомих особливостей, в силу яких їм належить виокремити в самостійний різновид [13, с. 108, 109].

У ВК України водні об'єкти розглядаються як природні або створені штучно елементи довкілля, в яких зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт). У ст. 3 ВК при їх диференціації також міститься критерій їх походження, але, як вбачається, не зовсім вдалий порівняно з іншими 3-ма – фізико-географічним, морфометричним і щодо їх рухомості (вільним стоком або безсточністю, сповільненим стоком). На наше переконання, застосування при класифікації об'єктів одночасно декількох підстав недоцільно, бо на практиці це викликає певні протиріччя. Усі водні об'єкти на території країни становлять її водний

фонд, до якого належать: (1) поверхневі води – *природні* водойми (озера), водотоки (річки, струмки), *штучні* водойми (водосховища, ставки), канали та інші водні об'єкти; (2) підземні води й джерела; (3) внутрішні морські води й територіальне море. (Дозволимо собі навести визначення названих водних об'єктів: (а) озеро – це природна западина суші, заповнена прісними або солоними водами; (б) водосховище – штучна водойма місткістю понад 1 млн. куб. м, збудована для створення запасу води й регулювання її стоку і (в) ставок – штучно створена водойма місткістю до 1 млн. куб. м).

Залишається дискусійним питання щодо об'єктів права власності на води: що ж безпосередньо є таким об'єктом – сама вода чи тільки її ложе (річище, земельний простір, вкритий водою), чи ложе разом з водою, яка на ньому знаходиться, чи тільки водне «дзеркало» (гладь). Відповідно до вимог сучасного екологічного законодавства домінує концепція, що право власності на водні об'єкти є похідним, складником права власності земельної. Однак найбільш сприятливою можна назвати конструкцію стосовно переважного права користування водним об'єктом, розташованим у межах земельної ділянки приватної власності з урахуванням природних прав

людини, суспільних та індивідуальних інтересів.

Безпосереднє законодавче закріплення дефініції «водний об'єкт», правильність трактування цього поняття суттєво впливають на його правовий режим, пов'язаний не тільки з установленням можливої форми власності й користування, а й із впливом на подальший розвиток законодавства й доктрини розвитку науки водного права з огляду на природно-правові підходи до вирішення цього питання. Держава повинна піклуватися про те, щоб загальне водокористування не зробилося неможливим для широкого кола людей або не стало б істотно ускладненим. Сучасне водне право не відповідало б своєму призначенню, якби не обмежувало прав власника в інтересах загального блага й поняття сусідства. Деякі обмеження прав водокористувачів установлюються відповідно до статей 45, 47 ВК. Так, з метою охорони життя і здоров'я громадян, довілля та з інших передбачених законодавством підстав районні й міські ради (за поданням державних органів охорони навколишнього природного середовища, водного господарства, санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів) установлюють місця, де забороняється купання, плавання на човнах, забір води для питних

або побутових потреб, водопій тварин, а також за певних підстав визначають інші умови, що обмежують загальне водокористування на водних об'єктах, розташованих на їх території. Місцеві ради зобов'язані повідомляти населення про введені ними обмежувачі правила. На водному об'єкті, наданому в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, окреслених водокористувачем за погодженням з органом, що надав його в оренду. Водокористувач, який узяв водний об'єкт в оренду, зобов'язаний доводити до відома населення умови водокористування. Якщо водокористувачем або відповідною радою не встановлено якихось умов, загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень.

Доцільно вдосконалити правовий режим (а) загального користування водами в оздоровчих, рекреаційних та спортивних цілях (ст. 64) і (б) використання вод для питних і господарсько-побутових потреб населення в порядку нецентралізованого водопостачання юридичними й фізичними особами, які здійснюють її забір безпосередньо з поверхневих або підземних водних об'єктів у порядку загального водокористування (ст. 60) шляхом гарантування здійснення відповідного права, встановлення

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

системи прав та обов'язків у процесі реалізації останнього, а також пріоритету або необхідних імперативних приписів щодо обмеження цього права.

З усього викладеного видно, що загальне водокористування є насущною проблемою сучасності. Підвищуються вимоги до законодавства, що регулює відповідні питання. В галузі науки екологіч-

ного права право загального водокористування доцільно розглядати у 4-х аспектах, як-то: а) вид суспільних правовідносин щодо природокористування; б) комплексний міжгалузевий інститут; в) суб'єктивне і (г) природне право громадян. Доктрина природного права перетворюється на активно діючий чинник у подальшій кодифікації водного законодавства.

Список літератури: 1. Авдеева Е.А. Несовершенство понятия «обособленный водный объект» // Актуальные проблемы российского права: Сб. науч. тр. / Отв. ред.: И.М. Мацкевич, Г.А.Есаков. – М.: ООО «Полиграф ОПТ», 2005. – Вып. 1. – С. 170-176. 2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: НОРМА, 2001. – 752 с. 3. Байсалов С. Водное право Казахской ССР (которые проблемы теории и практики). – Алма-Ата: Наука Каз. ССР, 1966. – 195 с. 4. Бичкова Ц.В., Мунтян В.Л. Правове регулювання водних відносин в УРСР. – К.: Наук. думка, 1966. – 132 с. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды: Общ. ч.: Учеб. пособ. – Х.: Вища шк., 1986. – 160 с. 7. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4471. 8. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. // www.rg.ru/2006/06/08/voda-kodeks.html. 9. Гетьман А.П. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини // Вісн. Акад. прав. наук. – 2000. – № 1(20). – С. 129-137. 10. Гинс Г.К. Право на предметы общего пользования. – Ч. II: Современное водное право. – Харбин: Русско-Маньч. книготорговля, 1928. – 240 с. 11. Гордеев В.И. Правовая классификация водных объектов // Пробл. законности. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 58-64. 12. Ерофеев Б.В. Советское водное и горное право. – М.: Тип. НИИмаш, 1981. – 67 с. 13. Колбасов О.С. Водное законодательство СССР. – М.: Юрид. лит., 1972. – 216 с. 14. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Наука, 1972. – 228 с. 15. Локтєва А.В. Правове регулювання комплексного використання водних ресурсів Дніпропетровського басейну: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2007. – 19 с. 16. Максимов С.И. Современные концепции естественного права: опыт XX столетия // Пробл. законности. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 81-88. 17. Маритен Ж. Человек и государство: Пер. с англ. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 196 с. 18. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – Х., 1975. – 49 с. 19. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 20. Офіційний вісник України. 21. Рабінович С.П. Права людини у природно-правовій думці неотомізму: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – О., 2003. – 19 с. 22. Тимофеев Л.А. Водный кодекс: год спустя // Эколог. право. – 2008. – № 1. – С. 19-24. 23. Фуллер Л. Мораль права: Пер. з англ. – К.: Сфера, 1999. – 232 с. 24. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – Казань: Изд. бр. Башмаковых, 1902. – 793 с. 25. Шумило О.М. Проблеми відповідальності за порушення водного законодавства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Х., 1993. – 24 с.

Надійшла до редакції 10.12.2008 р.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФЛОРИСТИЧНИХ ВІДНОСИН

Необхідною умовою існування й гармонійного розвитку кожного суспільства, справедливого задоволення інтересів усіх його членів є встановлення й підтримування у відносинах між ними певного порядку. Основне навантаження у виконанні зазначених функцій лягає на спеціально пристосовану до особливостей суспільного буття розгалужену систему соціального регулювання, важливе місце в якій посідає правове регулювання [11, с. 207].

З'ясування специфіки процесу упорядкування певних суспільних відносин має на сьогодні важливе значення, бо саме за його допомогою забезпечуються суспільні інтереси, що вимагають правового гарантування. Отже, проблема визначення особливостей правового регулювання відповідних відносин на даний час є вельми актуальною.

Питання правового регулювання суспільних відносин традиційно привертають увагу вітчизняних і зарубіжних фахівців,

насамперед, загальної теорії права: С.С. Алексєєва, О.В. Малька, М.М. Марченка, О.С. Піголкіна, В.В. Лазарева, Є.Б. Ручкіна, В.Д. Ткаченка [Див.: 3; 11; 16; 17; 18; 21; 22] та ін. При визначенні специфіки цієї проблематики, зокрема, флористичних відносин, слід також враховувати праці таких фахівців з екологічного права, як Г.О. Аксєнєнок, А.Г. Бобкова, М.М. Бринчук, Б.В. Ерофєєв, О.І. Крассов, М.І. Краснов та ін. [Див.: 1; 4; 6; 9; 14; 20] та ін.

Зважаючи на ту обставину, що флористичне право сформувалося не так давно, питання правового регулювання відносин у сфері використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу не були предметом спеціального наукового дослідження. У зв'язку з цим метою даної статті можна назвати аналіз, всебічне й комплексне вивчення особливостей правового регулювання відносин у зазначеній сфері. З урахуванням указаної мети завданнями статті

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

є визначення співвідношення категорій «правовий вплив», «правове регулювання» і «правовий режим» передусім з точки зору загальної теорії права, а також основних елементів правового режиму об'єктів рослинного світу й поняття останнього.

Сучасні процеси використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, який у загальній екосистемі посідає чільне місце й має досить вагоме економічне й екологічне значення, зумовлюють необхідність з'ясування питання про правовий режим цього природного ресурсу. У юридичній літературі достатньо широко використовується низка зазначених правових категорій. Для з'ясування поняття «правовий режим» об'єктів рослинного світу необхідно перш за все сформулювати названі категорії й уточнити їх співвідношення між собою. Серед них самостійне місце займає правовий вплив. Він, на думку деяких науковців, результативно й нормативно-організаційно впливає на суспільні відносини правових засобів як спеціальної системи (норм права, правовідносин, актів реалізації й застосування), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчого процесу). Правове ж регулювання виступає лише однією

з форм впливу права на суспільні відносини за допомогою таких специфічних правових засобів, як норми права, правовідносини, акти реалізації [16, с. 436].

Іноді у правовій літературі стверджується, що для загальної теорії права поняття «правовий вплив» є новим [5, с. 104]. Але з такою думкою важко погодитись, бо це поняття вже неодноразово виступало предметом дослідження. Самостійного аналізу зазнало і співвідношення понять «правовий вплив» і «правове регулювання» [Див.: 3, с. 289, 290; 8, с. 6; 11, с. 211, 212].

Так, дехто з учених відмічає, що правовий вплив є частиною соціального, в чому якраз і вбачається його відмінність від правового регулювання. Будучи культурною й інформаційною цінністю, право визначає напрямки діяльності людини, вводить її в загальні рамки цивілізованих суспільних відносин. Вважається, що саме в цьому розумінні поняття «вплив» ширше правового регулювання суспільних відносин [5, с. 106].

Іноді стверджується, що поняттям «правове регулювання» нарівні із суб'єктивними правами й обов'язками охоплюється низка правових категорій: переваги, ліміти, пільги, сервітути, заохочення, покарання, рекомендації, призупи-

нення тощо. Усі вони істотно доповнюють сутність правового регулювання [15, с. 22].

Серед науковців – теоретиків права існує думка, що характеристика способів, методів і типів правового регулювання у їх єдності і взаємодії як цілісної системи регулювання досягається за допомогою такого ємкого поняття, як «правовий режим» [10, с. 410]. Ця категорія ввійшла в законодавство й широко використовується в юридичній практиці. Аналізу правових режимів окремих природних ресурсів присвячена численна галузева література. Однак загальновизнаного наукового тлумачення цієї правової категорії поки що не існує [19, с. 258], як і не склалося однозначної думки щодо неї.

Однак і в теоретичній, і в галузевих науках ідуть активні пошуки визначення цього поняття. Так, під ним дехто розуміє режим, який регламентує правовий стан суб'єктів права і встановлює законні способи реалізації прав і виконання юридичних обов'язків, державно-правові заходи, спрямовані на неухильну реалізацію правових норм у конкретних відносинах [17, с. 183]. Розглядають зазначену категорію також і як порядок регламентування, виражений у різноманітному комплексі правових засобів, що характеризують

особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон (а також позитивних зобов'язань) і утворюючих особливу спрямованість регулювання [2, с. 334]. Обґрунтовується також позиція, що правовий режим – це специфічний вид правового регулювання, виражений у своєрідному комплексі правових стимулів і правових обмежень [Див.: 16, с. 504; 21, с. 744]. Іноді його вважають за певний порядок правової регламентації, що забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення засобів, методів і типів правового регулювання [10, с. 410].

Якщо провести аналіз наведених міркувань щодо правового режиму, можемо підсумувати, що в підходах до визначення його сутності існують певні розбіжності. Але правознавці тлумачать його саме як особливий (спеціальний) порядок регулювання, що якраз і є основною спільною рисою зазначених тверджень.

Разом із тим варто мати на увазі, що кожен правовий режим і є саме режимом. Необхідно враховувати, що він насичений різноманітними правовими засобами, а тому в певних випадках не зводиться до типів регулювання. Головне ж при дослідженні цього поняття – це прийняти до уваги основні смислові

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

відтинки терміна «режим». Правовий режим завжди виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, його дозвільну або заборонну спрямованість, наявність певних обмежень або пільг, припустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності тощо. Саме у зв'язку із цим при розгляді правових питань і вирізняють, наприклад, жорсткі або пільгові правові режими [2, с. 336].

Теоретичне положення, що кожній галузі права відповідає особливий правовий режим, є дуже важливим і суттєвим як у науковому, так і в практичному аспектах, що неодноразово відмічали правознавці у своїх наукових роботах [19, с. 207]. Самостійна галузь права містить повний правовий набір юридичних засобів, покликаних забезпечити ефективну дію як галузі в цілому, так і кожного її компонента на рівні елементів її системи – правових інститутів і конкретних норм права [17, с. 183]. У деяких наукових джерелах представники загальнотеоретичних наук визначають співвідношення і зв'язок категорій «правовий вплив», «правове регулювання» і «правовий режим» щодо окремих галузей права. Так, при дослідженні питань, пов'язаних з реалізацією основних напрямків державно-правового впливу на вирішення екологічних про-

блем, відзначається, що один з його напрямків – це вдосконалення правового регулювання природоохоронної діяльності. У свою чергу, воно здійснюється шляхом законодавчого закріплення: (а) режиму природокористування – порядку використання землі, експлуатації лісових угідь, відшкодування спричиненої шкоди, покращання стану земельних та інших угідь тощо; (б) особливо охоронюваних режимних об'єктів – заповідників, заказників тощо і (в) режимів їх функціонування [18, с. 450].

Аналіз правового режиму окремих видів природних об'єктів (вод, лісів тощо) уже здійснювався такими науковцями, як Л.І. Дембо, Г.М. Полянська та ін. Особливо ретельного вивчення зазнало питання правового режиму землі, яка вважалась (і вважається) основним елементом екологічної системи. В еколого-правовій літературі вперше загальне формулювання правового режиму (наприклад, землі в СРСР) було запропоновано М.І. Красновим. Пізніше він уточнив його: «Правовий режим землі – це встановлений нормами радянського права порядок належної поведінки стосовно землі як об'єкта права виключної власності держави, права землекористування і правової охорони, спрямованої на забезпе-

чення її раціонального використання як предмета праці й основного (головного) засобу виробництва» [12, с. 250, 252-257]. Наведене визначення на той час було доволі обґрунтованим, повним і задовольняло потреби як науки, так і практики.

Питання, пов'язані з вивченням та аналізом такої правової категорії, як «правовий режим» (зокрема, землі), не втратили своєї актуальності і значущості. Науковці продовжують звертатися до дослідження вказаних проблем, провадять спроби встановлення визначення цього важливого правового явища. Так, у навчальній земельно-правовій літературі правовий режим земель трактується як закріплений законом порядок державного регулювання й охорони земель, забезпечений заходами попередження правопорушень і встановлення відповідальності за їх учинення [9, с. 420].

Іноді зустрічаються міркування щодо необхідності сформулювати в законодавстві поняття «правовий режим» наприклад, земель сільськогосподарського призначення, оскільки зараз він позначається лише у вигляді цільового призначення, надання або призначення земель для цілей сільського господарства. На нашу думку, це одна з причин, що сприяють недостатньо раціональній експлуатації

саме таких земель [13, с. 54].

Б.В. Єрофєєв висловив думку, що чіткої дефініції правового режиму в земельно-правовій науці не існує, а ті, що запропоновані деякими вченими в дореформений період, для сучасної практики й теорії земельного права непридатні. Він вважає, що підходи до зазначеної категорії базувались на монопольному праві виключної державної власності на землю [9, с. 416].

Із цією позицією, як вбачається, не можна повністю погодитись, бо немає сенсу зовсім відмовлятися від доробок фахівців у галузі земельного права. Навпаки, при тлумаченні терміна «правовий режим» необхідно якнайширше використовувати всі доробки, але, звичайно, з урахуванням сучасних правових реалій. Слушною також треба вважати й думку вчених, що зміст поняття «правовий режим земель» зазнає змін, наповнюється новими елементами. Це передусім пов'язано з тим, що в земельному законодавстві починають застосовуватися нові правові інструменти: зонування земель, обмеження прав осіб, які використовують земельні ділянки, та ін. [14, с. 110]. Це ще раз підтверджує висновки М.І. Краснової й В.П. Балезіна стосовно того, що правовий режим земель постійно розви-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вається завдяки тим зрушенням і змінам, які відбуваються в народному господарстві країни [20, с. 8, 9].

Що ж до правового режиму інших компонентів навколишнього природного середовища, то у вітчизняній правовій літературі певна увага була приділена правовому режиму природних ресурсів рекреаційного значення. У своїх наукових доробках А.Г. Бобкова дійшла висновку, що правовий режим – це встановлений нормами права порядок можливої або належної поведінки стосовно цих ресурсів, зокрема, їх організації, використання й охорони, спрямований на забезпечення раціонального користування ними з метою відтворення життєвих сил і працездатності людини, а також успішне здійснення рекреаційної діяльності [4, с. 53].

В узагальненому вигляді було запропоновано загальне поняття правового режиму всіх природних ресурсів (об'єктів). На думку М.М. Бринчука, воно становить собою сукупність правових методів і заходів регулювання суспільних відносин з приводу землі, надр, вод, інших природних ресурсів як об'єктів власності, користування й охорони [6, с. 513].

Особливо необхідно враховувати зміст наведеного вище визначення, коли йтиметься про

встановлення правового режиму конкретного виду об'єкта. Не слід ототожнювати правові режими землі й лісів, вод, надр як об'єктів права. Їх відмінність обумовлена різною роллю в розвитку народного господарства держави [1, с. 173]. При тлумаченні правового режиму певного виду природного об'єкта варто брати до уваги його особливості як частини доквілля та специфічні природні його характеристики.

З огляду на зазначене твердження потрібно встановити, що ж становить собою правовий режим рослинного світу, який до цього часу майже не був предметом спеціального дослідження. Розглядалися лише правовий режим лісів, які виступають частиною рослинного світу, і земель лісового фонду. Що ж стосується певних видів об'єктів рослинного світу – полезахисних смуг, зелених насаджень у населених пунктах, луків та інших, то їх правовий режим вивчався побічно; спеціальних же досліджень щодо цієї проблеми ще не було.

Між тим з урахуванням того, що рослинний світ – це основний компонент навколишнього природного середовища і що його роль і призначення як у житті людей, так і у функціонуванні екологічної системи весь час зростає, встановлення його правового режиму є досить нагаль-

ною проблемою. Як у теорії права взагалі, так і в теорії екологічного права, зокрема, великого значення надається ще одній проблемі, пов'язаній із визначенням внутрішнього складу правового режиму, – його основним елементам. Не маючи чіткого уявлення про них як про складові частини правового режиму, неможливо виявити і його особливості, а також забезпечити належну правову регламентацію відносин у питаннях користування, охорони й відтворення об'єктів рослинного світу.

До характеристик природного режиму, наприклад, природних ресурсів рекреаційного значення, іноді відносять: (а) поняття таких природних ресурсів – територій, зон, комплексів, (б) право власності на них, (в) порядок їх організації (утворення), (г) правові форми використання і (д) їх правову охорону [4, с. 53]. Обов'язкові елементи й ознаки правового режиму, скажімо, земель, можуть охоплювати наявність: (а) об'єкта (категорії земель або земельного угіддя) державного регулювання даного режиму (органів, форм регламентування); (б) коло суб'єктів земельних правовідносин, зобов'язаних додержуватися правил земельного режиму; (в) прав та обов'язків суб'єктів, що залежать від особливостей об'єкта земельного режиму;

(г) землі як об'єкта правового режиму; (д) обстановки, яка існує на даному земельному режимі; (е) системи правових заходів, що забезпечують охорону цього режиму від порушень [9, с. 420].

Спираючись на достеменний аналіз досліджень порушеної проблеми, вважаємо за доцільне до елементів правового режиму об'єктів рослинного світу, основу якого складає право власності на ці об'єкти, віднести передусім: (а) рослинний світ (його об'єкти); (б) державне управління; (в) регулювання використання об'єктів рослинного світу; (г) регламентацію їх відтворення; (д) сервітути; (е) обмеження прав осіб, які використовують ці об'єкти; (є) зонування території; (ж) правову охорону зазначених об'єктів тощо. Розглянемо більш детально основні з них.

У першу чергу треба констатувати, що правовий режим об'єктів рослинного світу позбавлений необхідної чіткості, що зумовлюється відсутністю належного їх визначення. На жаль, у законодавстві [7], як уже підкреслювалось, юридичне поняття «рослинний світ» формулюється не досить чітко, що можна вважати певною прогалиною. Та й режим користування, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу знаходиться у прямій залежності від того, до

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

якої групи (категорії) або виду ці об'єкти належать. Іншими словами, при визначенні правового режиму конкретного об'єкта рослинного світу окрім диференціації міжвидової одночасно повинна бути врахована і внутрішньовидова.

Особливості правового режиму, які є загальними для всіх об'єктів рослинного світу, найкраще розкриваються в державному управлінні та праві користування ними. Його специфіку максимально відбивають певні види права експлуатації цих об'єктів залежно від їх цільового призначення та інших чинників.

Важливим елементом правового режиму досліджуваних об'єктів є сервітут – відносно нове поняття у правовій науці, не так давно введене в екологічне законодавство, точніше, з прийняттям нової редакції Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. При застосуванні цього поняття слід мати на увазі його спільні й відмінні риси з поняттям «обмеження прав осіб». Спільним у них є те, що обидва вони відповідною мірою обмежували власника у здійсненні ним своїх прав. Однак слід визнати й наявність між ними певних розбіжностей, що полягають у наступному: а) обмеження прав осіб установлюється згідно з приписами законів, а сервітут вимагає цього від-

повідно до загальних меж договірної свободи; б) за встановлення сервітуту може вимагатися плата, а коли йдеться про обмеження прав, цього не існує.

Зонування території – ще один з елементів правового режиму рослинного світу. Що стосується земель, то цей елемент трактується як засіб визначення специфіки правового режиму окремих їх категорій. У результаті зонування не встановлюються обмеження прав осіб, які користуються земельними ділянками. Воно становить собою відповідний правовий засіб уточнення правового режиму земель, окреслення конкретних прав та обов'язків осіб, які використовують ці ділянки [14, с. 110]. Тому доцільно було б застосовувати цей складовий елемент у понятті правового режиму не тільки земель, а й об'єктів рослинного світу. Адже вони можуть знаходитися (і знаходяться) в межах певних територій, визначених, зокрема, Законом України «Про рослинний світ». Оскільки саме поняття «зонування» зараз набуває нового змісту, воно поряд з базовими елементами правового режиму повинно входити до складу останнього.

Таким чином, можна зробити висновок, що *правовий режим об'єктів рослинного світу – це встановлена нор-*

мами права міра можливої або належної поведінки стосовно об'єктів рослинного світу як об'єктів права власності, користування, державного управління, відтворення і правової охорони.

Проведене дослідження основних проблем правового регулювання флористичних відносин дозволяє стверджувати, що наведені міркування не

вичерпують усіх аспектів порушеної теми. Тому предметом подальших наукових пошуків мають бути, наприклад, співвідношення правових режимів різних природних об'єктів (рослинного світу й землі, рослинного світу й вод та ін.), класифікація правових режимів природних об'єктів, у тому числі й рослинного світу, за допомогою означених критеріїв тощо.

Список літератури: 1. Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Юрид. лит., 1958. – 308 с. 2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Норма, 2001. – 752 с. 3. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник: В 2-х т. – Т.1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с. 4. Бобкова А.Г. Правове забезпечення рекреаційної діяльності. – Донецьк: Юго-Восток, 2000. – 308 с. 5. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Гос-во и право. – 1999. – № 5. – С. 104-106. 6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высш. юрид. учеб. завед. – М.: Юрист, 1998. – 688 с. 7. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198. 8. Витченко А.М. Метод правового регулювання соціалістических общественных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1969. – 19 с. 9. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для высш. юрид. учеб. завед. – М.: Профобразование, 2002. – 656 с. 10. Загальна теорія держави і права: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с. 11. Загальна теорія держави і права: Підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с. 12. Земельное право: Учебник / Под ред. Н.И. Краснова. – М.: Юрид. лит., 1969. – 370 с. 13. Кодолов В.А. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель: Матер. «круглого стола» // Гос-во и право. – 1998. – № 4. – С. 54-67. 14. Крассов О.И. Правовой режим отдельных категорий земель // Гос-во и право. – 2001. – № 6. – С. 107-110. 15. Малько А.В. Право для человека: ограничение или стимулы // Правоведение. – 1995. – №5. – С. 22, 23. 16. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 2-х т. / Под ред. М.Н. Марченко. – Т. 2: Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 640 с. 17. Общая теория права: Учебник для юрид. вузов / Под. общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1997. – 384 с. 18. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1996. – 472 с. 19. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под. ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с. 20. Советское земельное право: Учебник / Под ред. В.П. Балезина, Н.И. Краснова. – М.: Юрид. лит., 1986. – 370 с. 21. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 776 с. 22. Теория государства и права: Учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. – М.: Норма, 2009. – 384 с.

Надійшла до редакції 12.12.2008 р.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ГРОМАДЯН – ЧЛЕНІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ВИРОБНИЧИХ КООПЕРАТИВІВ

З метою ведіння товарного сільськогосподарського виробництва громадяни своє право на землю можуть здійснювати у складі таких сільськогосподарських підприємств, як фермерські господарства, господарські товариства, приватно-орендні підприємства, сільськогосподарські кооперативи та ін. Проте з урахуванням особливостей сільського господарства і становлення ринкових відносин в Україні саме сільськогосподарські кооперативи найбільш повно відповідають забезпеченню економічних прав громадян, у тому числі й земельних. Тому важливе практичне значення і великий теоретичний інтерес становить питання про право на землю членів сільськогосподарських виробничих кооперативів. Аналізу проблем, пов'язаних із правом членів сільськогосподарських виробничих кооперативів на землю присвятили свої праці такі науковці, як О.В. Гафурова, Н.І. Титова,

М.В. Шульга, В.Ю. Уркевич [Див.: 3; 5; 10; 11; 13] та ін.

Метою даної статті є розгляд окремих аспектів зазначеної проблеми, узагальнення відповідних норм законодавства і правової літератури, а також сформулювання пропозицій по вдосконаленню правового регулювання в цій царині.

Закон «Про сільськогосподарську кооперацію» [1; 1997. – №39. – Ст.261] поділяє сільськогосподарські кооперативи на 2 види – *виробничі й обслуговуючі*. У зв'язку з тим, що вони мають різне призначення, різними в них є й обсяги реалізації земельних прав, оскільки лише виробничі кооперативи створюються для виробництва сільськогосподарської продукції, а отже, виступають землекористувачами на землях сільськогосподарського призначення, в той час як обслуговуючі, ставлять за мету надання послуг переважно членам кооперативу та іншим особам з метою провадження їх сільськогоспо-

дарської діяльності; значить, у землях сільськогосподарського призначення зазначені суб'єкти потреби не мають.

Членом сільськогосподарського виробничого кооперативу можуть бути фізичні особи, які досягли 16-річного віку, виявили бажання брати участь у діяльності кооперативу, визнають статут і дотримуються його вимог, користуються послугами, формують фонди й беруть участь у його діяльності. Кожен член сільськогосподарського виробничого кооперативу уособлює собою певну тріаду: він одночасно є працівником, власником земельного і майнового паїв та управлінцем (членом загальних зборів, де йому належить право ухвального голосу). Поєднання в одній особі основних чинників сільськогосподарського виробництва – один з важливих мотиваційних механізмів забезпечення й реалізації земельних прав громадян [5, с. 195].

Значно вплинула на можливість громадян – членів сільськогосподарських підприємств реалізувати свої земельні права земельна реформа. Реформування земельних відносин у сільському господарстві пов'язано насамперед з приватизацією й паюванням земель сільськогосподарського призначення, правовою основою яких стали такі нормативно-правові акти, як Декрет

Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1991 р. [1; 1993. – № 10. – Ст.79], укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. [12; 1995. – 12 серп.] та «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р. [12; 1995. – 12 серп.], Закон України «Про порядок виділення земельних ділянок у натурі власникам земельних часток (паїв)» [1; 2003. – №38. – Ст.314] та ін.

З метою підвищення рівня правової регламентації паювання земель відповідно до указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям», наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 20 лютого 1996 р., № 11 за погодженням з Міністерством сільського господарства і продовольства України та Українською академією аграрних наук від 4 червня 1996 р., №47/172/48 затверджено Методичні рекомендації щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підпри-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

емств і організацій [4, с. 169]. Згідно з указаними Рекомендаціями передача в натурі земельної частки (паю) громадянину здійснюється після складання «Схеми поділу земель колективної власності на земельні частки (паї)».

При складанні Схеми визначається черговість розподілу земель колективної власності з урахуванням обмежень, обумовлених технологічними й екологічними особливостями їх використання, землі, виділення яких неминуче призведе до зниження ефективності їх використання (меліоровані, масиви багаторічних насаджень, спеціалізованих сівозмін тощо), а також площі угідь, які не підлягають поділу на земельні частки (паї) в натурі у зв'язку з можливим при цьому надмірним подрібненням. На Схемі виділяються земельні масиви, що не підлягають поділу й повинні використовуватися сумісно: угіддя, законсервовані з урахуванням екологічних умов невеликі площі сільськогосподарських угідь, в результаті поділу яких на окремі земельні ділянки стає неможливий обробіток ґрунту.

Крім того, Рекомендації пропонують визначати площі, необхідні для створення системи позахисних лісових смуг і захисних лісових насаджень, будівництва протиерозійних,

гідротехнічних споруд, створення системи природних територій в агроландшафтах, мережі польових доріг, площі деградованих і забруднених земель, що підлягають консервації. Усе зазначене свідчить, що розміри площ сільськогосподарських угідь, які підлягають паюванню, можуть суттєво скорочуватися, що призводить і до зменшення розміру самих земельних паїв.

Із земель, що можуть приватизуватися без обмежень у їх подальшому використанні, рекомендується виділяти ділянки першочергового поділу на земельні паї. Кількість і розмір таких ділянок повинні встановлюватися залежно від наявності бажаючих одержати земельні частки в натурі, кількості і розміщення населених пунктів, конфігурації масивів земель колективної власності, співвідношення й розміщення сільськогосподарських угідь, напрямків господарської діяльності, яка визначається з урахуванням ландшафтних умов, особливостей поселенської мережі тощо. Оскільки в Рекомендаціях нічого не говориться про те, як конкретно все це можна врахувати, вважаємо, що практично питання буде вирішуватися за вільним розсудом керівників господарств і місцевих чиновників, що, звичайно, не може сприяти прийняттю раціональних і справедливих

вих рішень і належному захисту земельних прав громадян.

Установлення й закріплення меж земельної ділянки в натурі має відбуватися за обов'язковою участю громадянина, якому передається земельна ділянка, представника від підприємства, власників сусідніх земельних ділянок та інших заінтересованих осіб. Після визначення меж у натурі повинен складатися акт передачі земельної ділянки за рекомендованою формою, яка містить у собі досить багато пунктів, окрім тих, де має йтися про стан земельної ділянки, що передається, якість ґрунту, що, звичайно, неприпустимо.

Не врегульованим законодавчо залишається питання про співвідношення угідь при виділенні земельних ділянок в натурі, про їх місцезнаходження, адже відсутність нормативів щодо цього може призвести до зловживань з боку уповноважених посадових осіб і порушенню прав власників земельних часток. Вважаємо, що співвідношення угідь виділеної в натурі земельної частки має відповідати співвідношенню угідь у цілому по господарству.

Кожен член сільськогосподарського кооперативу має право безперешкодно вийти з нього й отримати свій земельний пай у натурі. У цьому випадку сертифікат на право на земельний пай

повертається до відповідної районної державної адміністрації, а особі видається державний акт на право власності на земельну ділянку. Таким чином, вона стає власником конкретної земельної ділянки для ведіння товарного сільськогосподарського виробництва й з урахуванням обмежень, установлених п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [1; 2002. – № 3-4. – Ст.27]. До введення в дію законів про державний земельний кадастр і про ринок землі вона може розпорядитися земельною ділянкою лише шляхом обміну її на іншу, передати у спадщину, при викупі для суспільних потреб, а також у разі звернення стягнення на неї. Таке положення ЗКУ не відповідає ст. 20 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно з якою право власності на землю може набуватися кооперативом шляхом внесення до пайового фонду земельної ділянки його засновниками та членами. Оскільки її внесення до пайового фонду підприємства передбачає передачу права власності юридичній особі і є одним з видів розпорядження, можна виразити сумнів щодо такого способу формування землі сільськогосподарським кооперативом до прийняття вищевказаних законів. Зважаючи на те, що сільськогосподарські

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

виробничі кооперативи можуть бути зареєстровані лише за умови наявності в них земельних ділянок на праві власності, їх утворення з 1 січня 2002р. (введення в дію ЗКУ) було б досить проблематичним, оскільки законодавство не визначає умов і порядку набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення недержавними сільськогосподарськими підприємствами.

Передача громадянином земельної ділянки до пайового фонду сільськогосподарського виробничого кооперативу має фіксуватися в установчих документах підприємства, де зазначається, який внесок він зробив, вартість земельної ділянки, її розмір тощо. Вартісне вираження внеску зараховується у відповідний земельний фонд кооперативу, формування й використання якого регламентується локальними актами сільськогосподарського кооперативу. На жаль, ні земельне, ні аграрне законодавство не врегулювало порядок визначення вартості земельної ділянки, що передається як пайовий внесок. Звісно, можна було б запропонувати скористатися даними, що містилися в сертифікаті на право на земельний пай або визначити її за домовленістю між органом управління кооперативу й особи, яка передає земельну ділянку. Але з метою

гарантування прав селян доцільно закріпити в законодавстві норму стосовно незалежної експертної оцінки вартості такої землі. Цей припис гарантуватиме отримання селянином належної компенсації за передану земельну ділянку, визначення її дійсної, справедливої (ринкової) вартості, оскільки від розміру пайового внеску залежить розмір відсотків, що нараховуються на пай, і грошових або натуральних виплат, які особа отримує у випадку припинення членства в сільськогосподарському підприємстві [8, с. 206].

При внесенні земельної ділянки як пайового внеску відбувається перехід права власності на неї від громадянина до юридичної особи, який згідно зі ст. 132 ЗКУ має укладатися в письмовій формі і який набуває чинності з моменту нотаріального посвідчення. Дана стаття містить перелік істотних умов, що мають бути внесені до угоди.

За аналогією з процедурою виділення в натурі земельної частки (паю) шляхом підписання «Акта про передачу та прийом земельної ділянки (паю) в натурі» громадянин, який вносить земельну ділянку як пайовий внесок, повинен оформити передачу земельної ділянки «Актом про передачу та прийом земельної ділянки в рахунок пайового внеску». Такий акт укладається

між власником земельної ділянки і головою правління кооперативу. У ньому зазначаються: дата й номер протоколу загальних зборів, на яких прийнято рішення про прийом громадянина в члени кооперативу, розмір і місцезнаходження земельної ділянки, її вартість, склад сільськогосподарських угідь, якісний стан земельної ділянки із зазначенням реєстраційних даних державного акта. Що стосується оформлення права власності на землю сільськогосподарського кооперативу, яке виникає після одержання власником документа, що посвідчує право власності, та його державної реєстрації, то в літературі із цього приводу існують різні думки: В.І. Семчик пропонує державний акт на право власності на земельну ділянку, який є у члена підприємства, замінювати на сертифікат. Державний же акт повинен видаватися сільськогосподарському підприємству [9, с. 212]; А.М. Мірошніченко вважає за доцільне змінити форму державного акта й запровадити єдині державні акти багаторазового використання, до яких вносилися б відомості про зміни власників відповідних земельних ділянок [7, с.39]; В.Ю. Уркевич говорить про анулювання державного акта на право власності на земельну ділянку [10, с.348]. Усі ці пропози-

ції є слушними, тому з метою уникнення плутанини одна з них повинна бути врахована й запроваджена чинним земельним законодавством. Що ж до громадянина, то замість державного акта він, на нашу думку, може отримати внутрішньогосподарський документ – свідоцтво на право на земельний пай, яке буде містити в собі: (а) інформацію про особу, яка має право на земельний пай; (б) назву підприємства, його місцезнаходження; (в) дату і номер рішення загальних зборів, на підставі якого видається свідоцтво; (г) вартість земельного паю в гривнях і дату, станом на яку вона визначена; (д) розмір земельного паю; (е) дату видачі свідоцтва. Цей документ має бути підписаний головою правління, головним бухгалтером і засвідчений печаткою сільськогосподарського кооперативу.

Передаючи власну земельну ділянку як пайовий внесок і вступаючи до сільськогосподарського виробничого кооперативу, громадяни з власників землі перетворюються на землекористувачів. Отже, на них повною мірою поширюються права й обов'язки землекористувачів, передбачені статтями 95 і 96 ЗКУ. Крім того, ставши членами сільськогосподарського виробничого кооперативу, вони можуть здійснювати правомочності власників землі

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

шляхом прийняття рішень стосовно розпорядження сільськогосподарськими угіддями підприємства, беручи участь у його загальних зборах. З урахуванням того, що не всі громадяни, вступаючи до сільськогосподарського кооперативу, беруть участь у формуванні земельного фонду, доцільно було б закріпити в законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» правило, згідно з яким розпорядження його землями здійснюється за рішенням зборів членів кооперативу, які брали участь у формуванні земельного пайового фонду. У вказаному Законі необхідно також визначити: (а) що становлять собою такі збори, (б) коли вони є правомочними, (в) які конкретно питання щодо розпорядження землями вони можуть вирішувати, (г) скільки голосів необхідно для прийняття того чи іншого рішення, (д) як можна оскаржити прийняте рішення і (е) чи може воно бути предметом судового розгляду.

На практиці може виникати питання про земельні права осіб, які вступають до сільськогосподарського виробничого кооперативу, не вносячи земельного пайового внеску. З нашого погляду, право на земельний пай у них може виникнути в тому випадку, якщо кооператив у процесі своєї діяльності набуватиме у власність землі на підставі

цивільно-правових угод. У такому разі особа, яка вступила до кооперативу без земельної ділянки, отримає відповідну частку від придбаної землі і на таку ж частку збільшаться земельні частки інших членів сільськогосподарського виробничого кооперативу. На користь такого погляду говорить п.3 ст.21 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно з якою неподільний фонд утворюється за рахунок вступних внесків і майна кооперативу (за винятком землі). Отже, від зворотнього: вся земля, в тому числі й придбана кооперативом у процесі діяльності за цивільно-правовими угодами, мають зараховуватися до пайового фонду і в такий спосіб розподілятися між усіма членами кооперативу. При цьому не порушується принцип справедливості і підвищується заінтересованість у придбанні додаткових сільськогосподарських угідь усіх його членів. Іншу позицію висловила Я.З. Гаєцька-Колотило, на думку якої, землі, які кооператив придбав на підставі цивільно-правових договорів, є власністю тільки кооперативу як юридичної особи і не повинні зараховуватися до земельного пайового фонду, а мають складати земельний неподільний фонд [2, с. 210].

Із переходом права власності на земельну ділянку від громадянина до сільськогоспо-

дарського виробничого кооперативу як юридичної особи громадянин стає суб'єктом права на земельний пай. Це означає, що він в разі припинення членських правовідносин набуває право вимоги в кооперативу земельної ділянки, а кооператив зобов'язаний повернути її йому з урахуванням певної вартості й розміру. З огляду на те, що земельний пай має свій розмір і вартість, а ціна на землю, на відміну від переважної кількості інших майнових об'єктів, тільки збільшується (за умови, правда, належного її використання), вартість отриманого при виході з кооперативу земельного паю може не співпадати з розміром земельного пайового внеску. Тому при припиненні членських відносин і поверненні земельного паю належить встановлювати оцінку його вартості. Щодо розміру земельної ділянки, то вона має бути рівноцінною вкладеній. Зважаючи на природні особливості такого об'єкта, як земля, цілком очевидно, що повернути аналогічну за фактичними показниками земельну ділянку колишньому членові цього підприємства майже неможливо. За таких умов за домовленістю між цими суб'єктами в рахунок земельного паю має повертатися земельна ділянка, яка зможе компенсувати характеристики переданої. Наприклад, земля може бути мен-

шої площі, але мати більш вигідне місцезнаходження, мати інше цільове призначення, але ж більшої площі тощо. Усі питання щодо фактичних характеристик земельної ділянки, що повертається в рахунок паю, повинні вирішуватися за домовленістю між колишнім членом і цим підприємством, а при недосягненні згоди – судом [10, с.267].

Стаття 25 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» встановлює, що строки та інші умови отримання паю встановлюються статутом кооперативу, при цьому термін отримання паю не може перевищувати 2-х років, а його відлік починається з 1 січня року, що настає після моменту виходу (виключення) з кооперативу. Таку суттєву тривалість строку повернення паю можна пояснити певним виробничим сільськогосподарським циклом (наприклад, введенням сівозмін, вирощуванням дворічних рослин та ін.), що можливо, є виправданим для кооперативу. Проте законодавець залишає відкритим питання щодо підстав, на яких земельний пай колишнього члена кооперативу перебуває в ньому. У зв'язку з припиненням членських правовідносин громадянин зазвичай втрачає право на отримання часток доходу на пай, а протягом майже 3-х років (якщо вийде з кооперативу зразу після 1 січня)

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

він не буде мати можливості скористатися своєю земельною ділянкою й навіть отримувати від неї доход. Отже, думається, що з моменту припинення членських відносин до повернення земельної ділянки в натурі громадянин повинен отримувати певну винагороду від кооперативу за використання його землі, а значить, між колишнім членом сільськогосподарського виробничого кооперативу й кооперативом має бути укладено договір про рентні платежі. Розмір останніх має бути затверджено загальними зборами цього кооперативу й може виплачуватися у грошовій, натуральній формах або ж у виді послуг. У межах затвердженого загальними зборами розміру рентних платежів у грошовому вираженні кожен колишній член кооперативу вправі обирати для себе саме ту форму виплат, яка більше влаштовує саме його.

Крім передачі власної земельної ділянки до пайового фонду кооперативу, громадяни можуть передати її в користування на умовах оренди згідно із Законом України «Про оренду землі» [1; 1998. – № 46-47. – Ст.280]. При цьому орендодавцями можуть виступати як будь-які громадяни, які мають у власності земельні ділянки, так і члени кооперативу, які не виявили бажання передати належну їм земельну ділянку в пайовий

фонд кооперативу. Надання земельних ділянок в оренду кооперативу вигідно для пенсіонерів, які отримали земельний пай у натурі при виході із сільськогосподарських підприємств, якщо вони не мають наміру стати членами кооперативу і брати особисту трудову участь у його діяльності. Ця категорія громадян може стати також асоційованими членами кооперативу.

Юридичні наслідки в разі надання земельної ділянки в оренду суттєво відрізняються від передачі їх до пайового фонду. Орендні відносини є строковими й не залежать від перебування чи виходу особи з кооперативу. При передачі земельної ділянки в оренду розмір винагороди орендодавця визначається за погодженням сторін і не залежить від доходів орендатора, в той час як при внесенні земельної ділянки до пайового фонду виплати на пай залежатимуть від прибутків, отриманих сільськогосподарським кооперативом. При передачі земельної ділянки в оренду не відбувається переходу права власності від одного суб'єкта до іншого, отже, орендодавець має право по закінченні строку оренди розпорядитися земельною ділянкою за своїм вибором згідно з чинним законодавством. Як власники земельної ділянки, громадяни, які передали її на підставі договору оренди

кооперативу, мають усі права й несуть обов'язки, передбачені статтями 90;91 ЗКУ і ст. 24 Закону України «Про оренду землі». З урахуванням того, що громадяни передають кооперативу лише правомочності по використанню земельних ділянок після припинення орендних відносин проблема з вирішенням питання їх розміру, вартості й місцезнаходження не постає.

Усе викладене щодо прав на землю громадян України – членів сільськогосподарських виробничих кооперативів свідчить: хоча сільськогосподарські кооперативи і є суб'єктами, діяльність яких безпосередньо пов'язана із землями сільськогосподарського призначення, земельні праводі-

носини в них чинним законодавством урегульовані недостатньо повно, а тому потребують більш чіткої регламентації. Це може бути здійснено як внесенням змін і доповнень у чинне земельне й аграрне законодавство, так і шляхом прийняття й затвердження Примірних статутів та інших локальних актів сільськогосподарських кооперативів, які на сьогодні мають один суттєвий недолік. Він полягає в тому, що в них лише повторюються деякі загальні положення ЗКУ та Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», але нічого не говориться про особливості правового режиму земель, що використовуються сільськогосподарськими кооперативами.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Гаєцька-Колотило Я.З.* Сільськогосподарські кооперативи як організаційно-правова форма реалізації громадянами України земельних прав// Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Наук.-навч. посіб./ За ред. *Н.І. Тумової*. – Львів: Вид-во ПАІС, 2005. – 368 с. 3. *Гафурова О.В.* Права та обов'язки членів сільськогосподарських виробничих кооперативів: Дис. ... канд. юрид. наук / Нац. аграр. ун-т КМ України. – К., 2005. – 226 с. 4. Законодавство України про землю: Зб. норм. актів. – К.: Юрінком Інтер. – 350 с. 5. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Наук.-навч. посіб. / За ред. *Н.І. Тумової*. – Львів: Вид-во ПАІС, 2005. – 368 с. 6. Кооперативне право. Підручник для кооп., сільгосп., економ. та юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів/За ред. *В.І. Семчика*. – К.: Ін Юре, 1998. – 336 с. 7. *Мірошниченко А.М.* Правові проблеми оформлення прав на земельні ділянки в Україні // Вісн. Київ. нац. ун-ту: Юрид. науки. – 2000. – Вип. 40. – С. 35-42. 8. Правові основи майнових і земельних відносин: Навч. посіб./За заг. ред. *В.М. Єрмоленка*. – К.: Магістр. XXI ст., 2006. – 384 с. 9. *Семчик В.І.* Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації// Правова держава: Щорічн. наук. пр. – Вип. 9.– К.: Ін Юре, 1998. – С. 208-214. 10. *Уркевич В.Ю.* Проблеми теорії аграрних правовідносин. – Х.: Харків юрид., 2007. – 469 с. 11. *Уркевич В.Ю.* Становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки України: деякі правові аспекти. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2004. – 120 с. 12. Урядовий кур'єр. 13. *Шульга М., Уркевич В.* Земля і виробничі сільськогосподарські кооперативи: проблеми правового регулювання// Вісн. Акад. прав. наук. України. – 2003. – № 2(33) – 3(34). – С. 593-600.

Надійшла до редакції 12.10.2008 р.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ РЕСУРСАМИ

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати й накопичувати відомості про знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати власний потенціал, сприяти суспільному й особистому розвитку й підвищувати якість життя [1; 2007. – № 12. – Ст. 102].

Стрімке зростання в Україні ролі інформаційних ресурсів в усіх сферах людської діяльності доводить значення вислову «Хто володіє інформацією, той управляє світом», який є критерієм перевірки рівня професіоналізму всіх суб'єктів державного управління.

Інформація (лат. *informatio* – роз'яснення, повідомлення, викладення) [2, с.397] – це відомості про об'єкти та явища навколишньої дійсності, про їх пара-

метри, властивості й стан, які знижують ступінь невизначеності й неповноти знання про них; дані, які використовуються для отримання нових знань і прийняття рішень. Такі повідомлення цілеспрямовано систематизуються, групуються й подаються в різноманітних моделях – інформаційних ресурсах, доступних для використання як у повсякденному житті, так і в професійній діяльності. Під *інформаційними ресурсами* розуміють доступні для використання відомості в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства й держави, які зберігаються на відповідних носіях інформації як документи, бази, банки даних і знань, реєстри, кадастри, архіви, бібліотеки, музейні фонди тощо, які є власністю будь-якого суб'єкта інформаційних відносин, служать задоволенню інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави, мають необхідні реквізити, що дозволяє їх ідентифікувати. Визначальним критерієм віднесення інформаційних

ресурсів до державних є джерела їх походження та фінансування. Ці ресурси обертаються у виді інформаційних потоків як національного, так і іноземного походження, що функціонують на території держави в її інформаційному просторі.

Базовий Закон України «Про інформацію» під цим поняттям розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі (ст. 1 Закону) [1; 1992. – № 48. – Ст. 651], в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, в соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах (ст. 8 Закону). До основних видів інформації належать інформація статистична, масова, про діяльність державних органів влади й органів місцевого самоврядування, правова, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна. Усі громадяни України, юридичні особи й державні органи мають право на неї, що передбачає можливість вільного здійснення ними таких видів інформаційної діяльності, як одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, виконання завдань і функцій.

Одержання інформації – це

набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами й державою; її використання – це задоволення інформаційних потреб останніх; її поширення – це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації; зберігання інформації – це забезпечення її належного стану та її носіїв. Порядок інформаційної діяльності визначається правовими нормами шляхом встановлення режиму доступу до інформації.

За режимом доступу вона поділяється на інформацію відкритую і з обмеженим доступом. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: (а) систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); (б) поширення її засобами масової комунікації; (в) безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну й таємну. Конфіденційна охоплює відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розповсюдженні окре-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

мих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням згідно з передбаченими ними умовами. До неї, зокрема, належать а) відомості про ім'я фізичної затриманої, підозрюваної чи обвинуваченої у вчиненні злочину особи або тієї, яка вчинила адміністративне правопорушення: воно може бути використане (обнародоване) лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення або в інших випадках, передбачених законом; б) відомості про ім'я потерпілого від правопорушення, яке може бути обнародоване лише за його згодою (ст. 296 ЦК України) [1; 2003. – № 40-44. – Ст. 356]; в) лікарська таємниця (ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я) [1; 1993. – № 4. – Ст. 19]; г) банківська таємниця (ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність») [1; 2001. – № 5-6. – Ст. 30] та ін.

До *таємної* належить інформація, що містить дані, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству чи державі. Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, що становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до Закону України «Про

державну таємницю» [1; 1994. – № 16. – Ст. 93].

Учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава, які набувають передбачених законом прав та обов'язків в процесі інформаційної діяльності (ст. 42-44 Закону «Про інформацію»). *Об'єктом* інформаційних відносин є не будь-які відомості, а лише відповідним чином оброблені, тобто зафіксовані на матеріальному носії – папері, магнітній, кіно-відео-, фотоплівці або на іншому носії, який зберігає ці дані у виді документа. Вони, як уже зазначалося, впорядковуються й групуються у відповідні фонди, реєстри, реєстри, кадастри та інші банки даних, що складають різноманітні національні інформаційні ресурси.

Так, складниками *бібліотечних ресурсів* є упорядковані фонди документів на різних носіях, довідково-пошуковий апарат, матеріально-технічні засоби опрацювання, зберігання й передачі інформації (ст. 1 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу») [1; 1995. – № 7. – Ст. 45]; *Національний архівний фонд* – це сукупність архівних документів, що відображають історію духовного й матеріального життя Українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації (ст. 1 Закону

України «Про Національний архівний фонд та архівні установи») [1; 1994. – № 15. – Ст. 86]. З метою профілактики шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людини й навколишнє середовище в Україні запроваджено ведіння відповідного *Державного реєстру* (ст. 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення») [1; 1994. – № 27. – Ст. 218]. На підставі статей 36,37 Закону України «Про курорти» [1; 2000. – № 50. – Ст. 435] ведуться *державні кадастри* природних територій вітчизняних курортів і природно-лікувальних ресурсів як сукупність систематизованих відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Систематизація даних державного обліку вод здійснюється шляхом складання державного водного кадастру (ст. 28 Водного кодексу України) [1; 1995. – № 24. – Ст.189].

Державному обліку підлягають також джерела іонізуючого випромінювання. Така інформація формується у *Державному реєстрі* джерел іонізуючого випромінювання – єдиній державній

системі обліку й контролю джерел іонізуючого випромінювання (далі – ДІВ). Він створюється з метою проведення обов'язкової державної реєстрації ДІВ для забезпечення обліку й контролю за їх знаходженням і переміщенням, проведенням аналізу кількісного і якісного складу, прогнозування їх накопичення, обсягів обслуговування, потреби у виробничих потужностях підприємств – виробників ДІВ та спеціалізованих підприємств по поводженню з радіоактивними відходами (ст.18 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [1; 1995. – № 12. – Ст. 81], постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997 р., № 847 «Про створення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання») [3; 1997. – № 32. – Ст. 6].

Держава зобов'язана постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування й розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності й визначає порядок обороту й поводження із зазначеними інформаційними ресурсами.

Рух до так званого інформаційного суспільства актуалізує проблему отримання нової інформації, зберігання й пошук уже створеної, адекватне розуміння й оптимальне використання

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

інформації в державному управлінні. Адже інформація, як сукупність певних відомостей, даних, фактів, характеристик відповідних предметів, явищ, процесів, відносин, подій тощо, зібрана й систематизована у форму, придатну для використання, становить підвалини державного управління.

Очевидно, що управлінська інформація як така, що виділяється із загального інформаційного масиву з огляду на її придатність до обслуговування процесів державно-правового впливу, за своєю суттю є різновидом інформації соціальної. Вона акумулює такі види інформації, як статистична, правова, соціологічна, інформацію довідково-енциклопедичного характеру, інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування тощо, і в підсумку має задовольняти управлінські потреби суб'єктів державного управління з урахуванням їх компетенції, особливостей і форм керованих об'єктів і правовідносин, що складаються в процесі державного управління, а також удосконалення управлінського впливу з метою досягнення певного позитивного результату. Тож ідеться про забезпечення раціонального й ефективного державного управління, на що безпосередньо впливає якість управлінської інформації, яка в підсумку і є основою при-

йняття управлінських рішень.

Серед джерел управлінської інформації (документів та її інших носіїв, що становлять матеріальні об'єкти, об'єктивно породжуючи управлінську інформацію) можна вирізнити перш за все (1) нормативно-правові й інші акти, а також дії та рішення вищестоящих органів державного управління, які регламентують діяльність відповідних державних органів та їх державних службовців і вповноважують їх на прийняття певних управлінських рішень і вчинення управлінських дій з метою виконання завдань і функцій, покладених на ці органи; (2) скарги громадян, повідомлення засобів масової інформації, матеріали перевірок органів контролю й нагляду, які відбивають стан керованих об'єктів, а також містять інформацію про зворотній зв'язок у державному управлінні; (3) повідомлення про дії та події надзвичайного природного й техногенного або людського характеру, що свідчать про неблагополучну ситуацію в певній сфері суспільного буття й потребують адекватного реагування. Отже, інформація, що обертається в державному управлінні, є формою відображення реального світу учасниками управлінських відносин.

Усі джерела управлінської інформації несуть відповідне навантаження, забезпечують

суму знань про явища й процеси (тобто зменшують незнання), що відбуваються в суспільстві, у певних сферах державно-владного впливу, і мають значення для належного здійснення державного управління. При цьому будь-яка управлінська інформація має відповідати таким критеріям, як актуальність, своєчасність, достовірність, повнота, об'єктивність, достатність, всебічність, доступність, автентичність, можливість обробки та входження до існуючих систем інформаційного забезпечення тощо.

Суб'єкти державного управління задовольняють свої інформаційні потреби шляхом створення відповідних інформаційних систем збирання, зберігання, обробки й розповсюдження інформації. Такі системи визначаються (а) сукупністю всіх видів інформації, що використовується у процесі управління певною системою, (б) характером інформаційних зв'язків, рухом потоків інформації у цій системі і (в) організаційними формами інформаційного забезпечення управлінської системи. Їх завдання – забезпечити суб'єктів управління заздалегідь систематизованою й обробленою належним чином необхідною інформацією. При цьому межі й обсяг останньої у всякому разі визначає конкретний суб'єкт управління, виконавець у процесі вирішення того чи іншого

управлінського завдання, розв'язання тієї чи іншої управлінської ситуації. Функціонування ж інформаційної системи відбувається внаслідок впливу управлінського персоналу на технічні засоби збирання, обробки й передачі інформації за допомогою відповідних методів і процедур.

Стан інформаційного забезпечення управлінської діяльності багато в чому залежить від раціонального розподілу даних у відповідних державних органах та їх якості. Цей процес потребує чіткої регламентації належного руху інформації, створення умов для взаємообміну нею між усіма складниками організаційної структури державного управління, перетворення її на суспільну практику, а також відкритості, доступності до неї заінтересованих осіб.

Оскільки в державному управлінні обертається значний обсяг різноманітної за динамікою і значенням інформації, на порядку денному постає питання впорядкування управлінської інформації.

По-перше, йдеться про припинення надходження й накопичення надлишкової інформації, яка не відповідає компетенції державних органів, функціям і повноваженням їх посадових осіб. На жаль, законодавець не акцентує увагу на неприпустимості зловживання правом на

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

інформацію з боку певних органів та їх посадовців. Виняток становлять положення ст. 31 Закону України «Про інформацію», згідно з якими необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою й може використовуватись лише для законно встановленої мети, а зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети. Зазначене актуалізує питання проведення незалежних та об'єктивних експертних досліджень, саме які мають визначати якість та актуальність інформації, якою наповнені інформаційні системи органів державного управління, своєчасно виявляти зайву інформацію і поряд із цим порушувати питання про подолання, так би мовити, інформаційного голоду у відповідних учасників інформаційних відносин. До відання такої експертизи треба також віднести надання практичних рекомендацій щодо зменшення та подолання наслідків зайвої інформації, так званих інформаційних шумів.

По-друге, важливе значення має збагачення змісту одиниці інформаційних матеріалів з огляду на актуальність, що в них міститься, та можливість їх використання для прийняття управлінських рішень і вчинення управлінських дій. Ідеться про відо-

мості, які відбивають кількісні та якісні характеристики явищ, процесів, соціальну сутність державного управління. У той же час більшість форм державної й відомчої статистичної звітності фіксують лише кількісні закономірності, достовірність яких майже не перевіряється й не коригується в разі виявлення помилок чи відхилень. Так, щорічно в Україні за вчинення адміністративних правопорушень уповноваженими органами й посадовими особами притягається приблизно 13-14 млн. осіб, за скаргами громадян і протестами прокурора скасовується приблизно третина винесених постанов. Проте, такі остаточні зміни до статистичної звітності за формами 1-АП (річна) та 1-А (піврічна) не вносяться, отже в управлінському обороті в зазначеній сфері знаходиться недостовірна інформація, якою й користуються при підготовці й прийнятті тих чи інших управлінських рішень. До того ж і правозастосовчі органи не заінтересовані в об'єктивному коригуванні інформації через можливе погіршення показників своєї роботи.

Наведене зумовлює потребу в організації контролю за інформацією, її рухом і забезпеченням законності в інформаційній системі державного управління. Адже в результаті інформація в останньому має перетворюватись на

соціальну практику – конкретні справи, вчинки, дії, рішення тощо.

Багато в чому якість інформаційного забезпечення управлінської діяльності залежить від професіоналізму кадрів, зайнятих збиранням, обробкою, накопиченням інформації та її узгодженням з конкретними функціями державних органів та їх посадовців.

Ці та інші концептуальні процедурно-правові питання інформаційного забезпечення державного управління мають знайти адекватне вирішення в Інформаційному кодексі України, розробка якого передбачається в п. 3 постанови Верховної Ради України від 16 лютого 1999 р. «Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства та розвитку інформаційної сфери в Україні» [1; 1999. – № 16. – Ст. 99]. Необхідність прийняття такого Кодексу визнається багатьма правниками. У ньому, зокрема, повинні бути відображені питання щодо: (а) створення умов для якісного й ефективного забезпечення необхідною інформацією органів державної влади; (б) визначення правового режиму фор-

мування й використання національних інформаційних ресурсів з урахуванням потреб адаптації законодавства до європейських стандартів; (в) збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку, поширення й надання споживачам інформації тощо. Види й обсяг інформації, важливої для діяльності Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів державної виконавчої влади має визначитися Кабінетом Міністрів України, а для державних службовців цих органів – їх керівниками у відповідних посадових інструкціях і положеннях.

У підсумку зазначимо, що з'ясування чинників, які впливають на якість забезпечення управління інформаційними ресурсами та їх оборотом, чітко визначення процедурно-правових питань у цій сфері в цілому сприятимуть підвищенню ефективності державного управління. Ідеться також про прискорення розробки державної інформаційної політики в країні, важливим складником якої є визначення засад функціонування інформаційних ресурсів, і здійснення подальших кроків щодо їх використання на благо всього суспільства.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Норинт, 1998. – 1536 с. 3. Офіційний вісник України.

Надійшла до редакції 20.11.2008 р.

СПЕЦІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Різноманіття об'єктів адміністративних правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища зумовлює велику кількість різновидів суб'єктів, які є учасниками відносин адміністративної відповідальності. Серед ознак суб'єктів таких правопорушень виділяють ознаки загального суб'єкта, тобто притаманні всім особам, які їх учиняють, і суб'єкта спеціального. Однією з особливостей суб'єктного складу відносин адміністративної відповідальності слід вважати значну чисельність спеціальних суб'єктів. У науці адміністративного права дослідженню суб'єктів адміністративно-деліктних відносин у сфері охорони довкілля представлені не дуже широко. Але майже всі вчені, хто тим чи іншим чином освітлював питання адміністративної відповідальності в цій галузі, не оминули своєю увагою зазначених суб'єктів. Проблематика спеціальних суб'єктів адміністративно-деліктних відносин в галузі охорони довкілля знайшла відображення в працях

таких науковців, як В.С. Стефанік, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, Ю.М. Старілов, М.О. Михеєнко [Див.: 1; 3; 4], та ін.

Якщо загальний суб'єкт адміністративного правопорушення досить добре досліджений в правовій науковій літературі, то питанням суб'єктів спеціальних приділялося явно недостатньо уваги. Спеціальним суб'єктом традиційно вважається особа, яка може бути визнана суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення в галузі охорони довкілля, а відтак, і притягнута до адміністративної відповідальності за умови наявності в неї крім стану осудності певних додаткових ознак.

Такими ознаками, зокрема, можуть бути: громадянство; вік; наявність статусу посадової особи або конкретно займана посада; стан здоров'я або фізіологічний стан особи; родинні зв'язки; професія; рід або сфера професійної діяльності; факт наділення певними правами чи окремими обов'язками або факт позбавлення суб'єктивного права

чи його відсутності; факт попереднього притягнення до адміністративної відповідальності; спеціальний правовий статус тощо.

За ознакою громадянства специфічність адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища має місце для іноземних громадян та осіб без громадянства. Відповідно до ст. 16 КпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з її громадянами. Питання ж про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з її чинними законами й міжнародними договорами користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Певні особливості адміністративної відповідальності в галузі охорони довкілля існують для неповнолітніх – осіб віком 16-18 років. До осіб, які вчинили адміністративні правопорушення в зазначеному віці, застосовуються не визначені КпАП адміністративні стягнення, а заходи впливу, передбачені ст. 24¹ цього Кодексу, до яких належать: зобов'язання публічно чи в іншій формі принести вибачення

потерпілому; попередження; догана або сувородогана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, або під нагляд педагогічному чи трудовому колективу, а також окремим громадянам на їх прохання. У разі вчинення зазначеними неповнолітніми адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, передбачених статтями 52-91⁴ КпАП, до них можуть бути застосовані лише заходи впливу, передбачені ст. 24¹ Кодексу.

Що стосується посадових осіб, то згідно зі ст. 14 КпАП вони підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених приписів у царині охорони природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків. Крім того, ще одна специфіка адміністративної відповідальності посадовців полягає в тому, що у випадках, коли суб'єктами певних адміністративних правопорушень у галузі охорони природи й особи, розмір стягнення для посадовців передбачається вищий, ніж для громадян. Наприклад, за ст. 53¹ КпАП самовільне захоплення земельної ділянки тягне накладення штрафу на громадян у розмірі від 1-го до 10-ти неоподаткову-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від 8-ми до 15. В окремих випадках передбачається адміністративна відповідальність не просто посадових осіб, а осіб, які займають певні посади.

Фізіологічний стан особи є ознакою спеціального суб'єкта у разі притягнення його до адміністративної відповідальності, тобто стану, у якому вона знаходилась під час учинення правопорушення (приміром, будучи сп'янілою – ч. 3 ст. 127, ст. 130 КпАП).

В окремих випадках ознакою спеціального суб'єкта є обов'язок, покладений на особу, або надане їй право. Таким може бути, зокрема, обов'язок за вироком або рішенням суду відшкодувати майнову шкоду, заподіяну злочином, підприємству, установі, організації або громадянинові. За ухилення від виконання такого обов'язку у ст. 51¹ КпАП передбачено адміністративну відповідальність. Прикладом суб'єктивного права як ознаки спеціального суб'єкта останньої в галузі охорони природи є ст. 106¹ КпАП, яка передбачає відповідальність землекористувачів або землевласників за невжиття ними на закріплених за ними земельних ділянках заходів по знищенню дикорослих конопель чи снотворного маку. У даному випадку такою ознакою

є право землекористування або землеволодіння, надане певній особі.

У деяких випадках ознакою спеціального суб'єкта може бути попереднє позбавлення суб'єктивного права або його відсутність. Приміром, громадяни, у яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на зберігання й носіння вогнепальної гладкоствольної мисливської зброї, можуть бути притягнутими до адміністративної відповідальності за ухилення від реалізації такої зброї згідно зі ст. 193 КпАП.

Окремі особливості адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля мають місце й для представників певних професій. Так, відповідно до вимог ст. 29 КпАП такий вид адміністративного стягнення, як конфіскація, якщо вона передбачає вилучення вогнепальної зброї, інших знарядь полювання й бойових припасів, не може бути застосований до людей, для яких полювання є основним джерелом існування. До таких осіб також не може застосовуватись адміністративне стягнення у виді позбавлення права полювання.

Досить велику групу спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності в досліджуваній царині становлять суб'єкти, що мають спеціальний правовий статус. До них можна віднести

неповнолітніх, посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, військовослужбовців, суб'єктів цивільного або кримінального процесів, тобто свідків, потерпілих, позивачів, відповідачів, експертів, перекладачів та ін.

У цілому тільки в КпАП передбачено адміністративну відповідальність понад 50 видів спеціальних суб'єктів, тому при вирішенні питання про притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища тієї чи іншої особи необхідним є ретельне вивчення її правового статусу й установлення ознак спеціального суб'єкта.

У ст. 59 КпАП встановлено, що забруднення й засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозаборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища, тягне за собою накладення штрафів на громадян і на посадових осіб. Спираючись на формулювання ст. 14, можемо стверджувати, що посадовця можна притягнути до відповідальності за ст. 59 тільки в тому випадку, якщо до кола його службових обов'язків належить запобігання забрудненню, засміченню тощо.

На перший погляд, це схоже на правопорушення з матеріаль-

ним складом, але тут існує одна суттєва відмінність. Відомо, що основними елементами об'єктивної сторони правопорушення є діяння (дія чи бездіяльність), суспільно шкідливі наслідки і причинний зв'язок між діянням і наслідками. Але в наведеному нами прикладі між невиконанням або неналежним виконанням своїх обов'язків посадовою особою і забрудненням чи засміченням вод зв'язок має не причинний, а має обумовлюючий характер [2, с. 49]. Аналогічна ситуація має місце в статтях 55, 57, 59¹, 60, 61, 72, 73, 75 КпАП та багатьох інших.

Фахівці з адміністративної деліктології звертають увагу на те, що серед чинників того чи іншого явища слід розрізняти безпосередню (спеціальну) причину й умову. Причина в такому вузькому розумінні – це вирішальний активний чинник, який від самого початку містить у собі реальну можливість даного наслідку. Умова – відносно пасивний чинник, який впливає на розвиток причинного зв'язку, але такий, що не породжує наслідків. Умова відіграє роль каталізатора процесу: без необхідних умов не настане наслідку [1, с. 45].

Умова – філософська категорія, що виражає ставлення предмета до навколишнього світу, без якого він існувати не

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

може. Сам предмет розглядається як щось обумовлене, а умова – як відносно зовнішнє до предмета різноманіття об'єктивного світу. На відміну від причини, що безпосередньо породжує те чи інше явище або процес, умова утворює те середовище чи обстановку, у якій останні виникають і розвиваються.

У наведеному прикладі діяння посадової особи не може бути причиною вчинення дій, що призвели до забруднення, засмічення тощо. Воно характеризується як невиконання або неналежне виконання посадовцем своїх обов'язків, а тому є умовою, за наявності якої стає можливим учинення відповідних дій. При цьому ці дії взагалі можуть учинюватися іншою особою.

Ця обставина і є особливостю, яку необхідно враховувати при нормативному регулюванні притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб. З огляду на це в багатьох випадках неможливо об'єднувати в одній частині статті конструкцію об'єктивної сторони для громадян і для посадових осіб, але можливим є встановлення в законодавстві принципів їх відповідальності. Ці принципи можуть мати такий вигляд: посадова особа притягується до адміністративної відповідальності за адміністра-

тивні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони природи, здоров'я населення та інших приписів, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків, у тому числі у випадках: а) якщо її дії або бездіяльність обумовили вчинення іншими особами правопорушень, передбачених у відповідній частині закону (у статті, главі тощо); б) якщо безпосередньо її дії або бездіяльність спричинили наслідки, передбачені у відповідній частині закону (у статті, главі тощо).

Іншими словами, ми встановлюємо 2 фундаментальні принципи адміністративної відповідальності посадових осіб в галузі охорони довкілля: принцип обумовленості і принцип безпосередності.

Звичайно може скластися враження, що в наведених випадках має місце так звана презумпція вини. Але правова презумпція – це насамперед припущення про існування певного факту, що має юридичне значення. Проте в розглянутих ситуаціях здійснюється не припущення, а констатація факту. Це має значення для процедури доказування, оскільки в такому разі головне – це встановити наявність події правопорушення і наявність в особи, яка його вчи-

нила, статусу спеціального суб'єкта. Окремо встановлювати наявність вини потреби вже немає, оскільки про це свідчать 2 зазначених факти.

Конкретизація спеціальних суб'єктів, яка на перший погляд може здаватися зайвою, усе ж таки має свій позитивний момент, що полягає у виключенні можливості спору про наявність вини. А це, у свою чергу, виключає необхідність застосування процедури правосуддя для вирішення подібних справ, тобто це є аргументом на користь адміністративного порядку їх розгляду.

В окремих випадках у законодавстві про адміністративну відповідальність в царині охорони навколишнього природного середовища фізичних осіб зуст-

річаються взагалі безсуб'єктні правопорушення. Так, у ч. 2 ст. 104 КпАП встановлено, що повторне пошкодження насаджень худобою чи птицею протягом року після накладення штрафу за таке саме правопорушення тягне за собою накладення штрафу на громадян від 3-х до 7-ми, а на посадових осіб – від 5-ти до 8-ми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У даному разі діяння вчинюється худобою чи птицею, тобто хоча й живою істотою, проте такою, що не може бути суб'єктом правопорушення. А до відповідальності притягається громадянин або посадова особа, причому не визначено, у якому зв'язку знаходяться ці особи з цими істотами. Але це вже проблема наступних досліджень.

Список літератури: 1. Колпаков В.К. Адміністративне правопорушення (проступок): поняття і співвідношення з іншими деліктами // Підпр-во, гос-во і право. – 2003. – № 7. – 51 с. 2. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність у системі юридичної відповідальності / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.07 / Київ. нац. економ. ун-т, 2005. – 16 с. 3. Старілов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Гос-во и право. – 2000. – № 5. – 21 с. 4. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії і практики // Право України. – 1999. – № 9. – С. 53.

Надійшла до редакції 01.12.2008 р.

ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЕСПОСОБНОСТИ

В финансово-правовой науке вопрос об основаниях возникновения финансовой дееспособности является дискуссионным [См.: 6, с. 114; 2, с. 32-33; 9, с. 65; 5, с. 112; 11, с. 37]. Ему отводилось должное внимание в работах Н.П. Кучерявенко, М.В. Карасёвой, Н.И. Химичевой и других ученых, но в основном исследовались субъекты финансового права (финансового правоотношения), понятие правосубъектности, её составляющие, виды [См.: 6, с. 114; 5, с. 112; 11, с. 37]. Несмотря на то, что вышеобозначенные вопросы представляли собой широкую сферу изучения, в некоторых аспектах они до сих пор являются недостаточно исследованными. Это касается прежде всего оснований возникновения финансовой дееспособности как одной из составляющих финансовой правосубъектности.

Необходимо подчеркнуть важность этой проблематики, так как от её разрешения зависят вопросы правовых возмож-

ностей субъектов финансового права, точнее, вопрос, с какого момента у последних реально появляется возможность или способность осуществлять действия в сфере мобилизации, распределения и использования публичных денежных фондов. Выяснение данных оснований влияет и на разработку проблемы о финансовой деликтоспособности, являющейся элементом финансовой дееспособности.

Основная задача настоящей статьи заключается в исследовании тех видов критериев или оснований, с наступлением которых у субъекта финансового права возникает финансовая дееспособность как возможность совершать юридические действия – конкретные обязанности и права в сфере мобилизации, распределения и использования публичных денежных средств, а также в осуществлении контроля за каждой из отмеченных стадий.

В дореволюционной право-

вой науке выделялись различные критерии, необходимые для возникновения и прекращения дееспособности. В большинстве случаев, во-первых, речь шла о гражданской дееспособности, во-вторых, акцент больше делался на физических лиц. Сюда относятся пол, возраст, рождение, здоровье, образование, звание, религия, сословие, профессия, национальность, особенности характера и др. [См.: 7, с. 76; 4, с. 332; 10, с. 75-76; 3, с. 467; 8, с. 171-174]. Многие из этих оснований, влияющих на дееспособность лица, дошли и до нашего времени; это возраст, здоровье, образование, профессия и навыки (речь идёт об Украине). Однако не исключено что в других государствах сохранились и такие, как религия, сословие, рождение, национальность и т.д.

С.И. Архипов классифицировал и обобщил условия, влияющие на дееспособность всех видов субъектов права. Он обратил внимание на то, что они одинаково относимы к характеристике как физических, так и юридических лиц. Сюда входят следующие условия: (а) показывающие готовность субъекта права с точки зрения его воли и способности принимать правовые решения; (б) организационные; (в) определяющие имущественное состояние лица; (г) которые

говорят о возможности правового взаимодействия лица с другими субъектами права, его участия в правовых связях, отношениях с ними; (д) показывающие функциональные качества, способности правового лица [1, с. 194, 195]. При этом, как замечает сам учёный, данная классификация не охватывает всех обстоятельств, оказывающих воздействие на определение дееспособности субъектов права. Исследуем, насколько применимы все эти обстоятельства для наступления финансовой дееспособности субъекта.

Первая группа условий, демонстрирующая готовность субъекта права с точки зрения его воли, способности принимать правовые решения, представляет по своей сути волевой критерий наступления дееспособности. Как подчеркнул С.И. Архипов, зрелость воли, её готовность принимать правовые решения прежде всего определяет его как участника правовой коммуникации, правовых отношений и правовой деятельности [1, с. 194]. Зрелость воли в правовой науке трактуется таким понятием, как возраст. Последний же, будучи основанием для обозначения таковой зрелости, необходимой для осуществления правовых действий, устанавливается законодателем и распространяется на всех физических

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

ких лиц. Законодатель исходит из того, что возраст определяется прежде всего умственным уровнем готовности субъекта и как следствие – возможностью осознания совершённых действий. Однако данное понятие не является безусловным, окончательным и бесспорным. Во-первых, возраст применим только для физических лиц, во-вторых, он является достаточно относительным критерием для определения зрелости воли этих лиц. Здесь имеются в виду разные моменты.

Прежде всего, как обращает внимание С.И. Архипов, физическое лицо, достигшее необходимого для наступления дееспособности возраста, в силу своих физических недостатков может быть не в состоянии совершать самостоятельные действия, но обладать при этом разумной волей, сознанием и осуществлять свои права посредством назначенного им представителя – в тех случаях, когда речь не идёт о необходимости личного осуществления прав и обязанностей [1. с. 195].

Далее, степень умственной, а следовательно, и волевой готовности одного и того же лица может быть различной по отношению к совершению разных правовых действий либо к воздержанию от их совершения. Например, физическое лицо уже

в 14-16 лет осознаёт, что необходимо воздерживаться от совершения преступлений – краж, грабежей, разбоев, убийств. Однако, как бы этого не хотелось законодателю, это же лицо в этом же возрасте не будет с такой же остротой и убеждённо осознавать свой гражданский долг по уплате налогов.

Как вполне обосновано отметил Д.И. Мейер, физическое лицо достигает такого возраста, в котором умственные способности его ослабевают, а с ними ослабевает и бывшая у него способность к гражданской деятельности. Значит, и старость оказывает известное влияние на юридическое положение лица [7, с. 87]. Здесь не идёт речь о слабоумном или отстающем в умственном развитии пожилom человеке, которого можно ограничить или лишить дееспособности. Ведь нельзя же этого делать относительно абсолютно всех физических лиц, достигших определённого возраста. Истории известны случаи очень пожилых государственных и политических деятелей, руководивших до глубокой старости и умерших своей смертью. Д.И. Мейер указывает именно на ослабевание умственных способностей субъекта, а не на их полную потерю. Иными словами, вопрос о зрелости воли субъекта

права, определяемой возрастом, не является окончательно разрешённым учёными. Н.Л. Дювернуа в связи с этим отмечал, что свойство зрелости и способ определения его в человеке, конечно же, в высшей степени условны [4, с. 330].

По нашему мнению *возраст не может выступать условием, характеризующим финансовую дееспособность субъекта*. Это можно утверждать, исходя, во-первых из вышеизложенных суждений о его условности и неопределённости в целом в правовой науке, во-вторых – из рассмотрения нижеследующих условий, что позволит выделить более чёткие и понятные основания наступления финансовой дееспособности лица. Как видим, достаточно неопределённой и громоздкой представляется привязка к какому-либо возрасту лица – участника налоговых, бюджетных, валютных правоотношений, правоотношений по обязательному государственному страхованию или кредиту.

Следующими (вторыми) условиями, необходимыми для наступления дееспособности субъекта, являются организационные. Здесь мы отчасти согласны с С.И. Архиповым об их содержании, но хотелось бы привести и свои суждения. Учёный делит их на внутренние и внешние. Внутренние касаются

прежде всего юридических лиц – их устройства, системы взаимоотношений органов, участников и т.д. Для примера приводится ситуация с полным обществом, когда в случае нарушения установленных гражданским законодательством требований по количеству участников полного общества, товарищество должно быть ликвидировано или преобразовано в другое хозяйственное общество. Внешние касаются осуществляемых субъектом права видов деятельности, его функций. Так, в соответствии с Положением о лицензировании деятельности в области вооружения и военной техники, утверждённым постановлением правительства РФ от 21 июня 2002 г., для получения лицензии в этой области необходимо: выполнение мероприятий по противодействию иностранным техническим разведкам; соблюдение требований по защите сведений, составляющих государственную тайну; проведение своевременной проверки испытательного, технологического оборудования и т.д. Несоблюдение субъектом данных условий является основанием для признания его недееспособным.

На наш взгляд, организационные условия наступления дееспособности – как внутренние так и внешние – могут быть при-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

менимы не только к юридическим лицам, но и к другим субъектам права. Например, для признания физического лица плательщиком единого налога, т. е. наделения его способностью по осуществлению комплексом юридических обязанностей и прав в сфере упрощённой системы налогообложения, т. е. налоговой дееспособностью, необходимо соблюдение определённых внутренних условий, таких как определённое число человек, находящихся с ним в трудовых отношениях; объём от реализации товаров, работ, услуг и пр. Наличие внешних условий также говорит о правовой способности налогоплательщика любой организационно-правовой формы (юридического, физического лица, филиала) выполнять юридические обязанности и права в налоговых правоотношениях. Так, получение субъектом лицензии для осуществления деятельности по предоставлению услуг в сфере игорного бизнеса выступает основанием для наделения его не только гражданской, но и налоговой дееспособностью, так как этот вид деятельности оказывает прямое воздействие на способность субъекта осуществлять определённый комплекс юридических обязанностей и прав в налоговых правоотношениях.

Рассмотрим вторую группу исследуемых условий. При характеристике внешних организационных условий наделения дееспособностью субъекта финансового права достаточно, как уже отмечалось, не только определения его вида деятельности, но и функций, которые оно реализует. К примеру, чтобы Государственное казначейство признавалось субъектом бюджетного права, оно должно законодательством наделяться определёнными бюджетными полномочиями, т. е. функциями, направленными на кассовое исполнение бюджета, предоставление отчётности о его исполнении и т.д. Следовательно, *внутренние и внешние организационные условия будут выступать основанием для наделения финансовой дееспособностью субъектов.*

К третьей группе условий, определяющих дееспособность субъекта права, относятся условия имущественного состояния (положения) лица. По мнению С.И. Архипова, сюда включаются минимальная величина (размер) уставного капитала юридического лица и тяжёлое материальное положение физического (возникшее, может быть, вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами) [1, с. 194].

Относительно первого поло-

жения, относящегося к юридическим лицам, представляется логичным разделить позицию учёного. Суть его заключается в том, что гражданское законодательство, детально регламентируя порядок формирования уставного капитала и его минимальную величину применительно к обществам с ограниченной ответственностью, банковским учреждениям и другим лицам, устанавливает таким способом основания для наделения этих лиц гражданской дееспособностью. Недостаточность материальных активов у субъекта права в такой ситуации является причиной для лишения его гражданской дееспособности. Имущественными данные условия названы потому, что основным критерием здесь выступает не внутренняя или внешняя организация лица, а его имущественное состояние.

Что касается второго примера, где речь идёт о лицах физических, нам здесь довольно сложно согласиться с С.И. Архиповым, так как тяжёлое материальное положение такого лица, возникшее вследствие злоупотребления им спиртными напитками или наркотическими веществами, будет выступать скорее как причина для ограничения или лишения его гражданской дееспособности, а не её возникновения. А возникать она будет,

конечно же, не потому, что это лицо, к примеру не злоупотребляет спиртными напитками или наркотическими веществами, а совершенно по другим основаниям. Однако мы не считаем целесообразным детально останавливаться на вышеобозначенном вопросе, ибо он не является предметом нашего исследования. Имущественный критерий интересует нас прежде всего как условие для возникновения финансовой дееспособности.

В правовой финансовой науке неоднократно обращалось внимание на то, что финансовые правоотношения представляют собой властно-имущественные отношения [2, с. 32, 33]. Иначе говоря, они возникают из публичной финансовой деятельности и имеют денежный характер (*имущественный аспект*), а одним из неперенных субъектов, выражающих публичный финансовый интерес, выступает само государство или территориальная громада в лице соответствующих органов власти (*властвующий аспект*). Таким образом, имущественный момент, характеризующий субъектов права в финансовых правоотношениях, должен проявляться с особой остротой.

Что же конкретно будет выступать имущественным основанием для наделения лиц именно финансовой дееспособ-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

ностью? Будет ли он касаться всех видов субъектов? Предметно мы можем вести об этом речь, подчёркивая видовые проявления финансовой дееспособности.

Так, для субъекта налогового правоотношения – налогоплательщика таким имущественным основанием для наделения его налоговой дееспособностью будет служить факт наличия объекта налогообложения. Как вполне логично отметил Н.П. Кучерявенко, плательщиками налога признаются лица, которые имеют, получают (передают) объекты налогообложения или осуществляют деятельность, являющуюся объектом налогообложения [6, с. 114]. Как видим, такие критерии, как возраст для лица физического или организационные для юридического не являются основными. Физическое лицо уже с момента рождения может признаваться налогово-дееспособным, если имеет объект налогообложения. А юридическое, ещё не полностью совершив процедуру гражданской регистрации (возможно, ещё не собрав все документы и не совершив все иные необходимые действия), но имея объект налогообложения, обязано получить соответствующие налоговые номера в контролирующих органах и только после этого считается налогово-

дееспособным.

Для субъекта бюджетного правоотношения, например, распорядителя бюджетных средств, имущественным условием для наступления бюджетной дееспособности будет выступать наличие сметы. Распорядитель бюджетных средств, представляющий бюджетное учреждение, составляет смету, которая является основным плановым документом его деятельности, предоставляющим полномочия по получению доходов и осуществлению расходов, определяющим объём и направление средств для выполнения своих функций о достижения целей, определённых на бюджетный период. Отсутствие таковой сметы означает неготовность лица к выполнению поставленных задач, а значит, и непризнание его бюджетно-дееспособным субъектом.

Субъект правоотношений по обязательному государственному страхованию (например, Пенсионный Фонд Украины в лице его Правления) будет признаваться финансово-дееспособным, когда станет соответствовать такому имущественному условию, как наличие страхового фонда, формируемого за счёт как выплат взносов работодателей и застрахованных лиц, так и бюджетных средств. Опять-таки при отсутствии такого

фонда невозможно считать вышеобозначенного субъекта финансово-дееспособным. Значит, *имущественный момент, как условие для наступления финансовой дееспособности, будет касаться (может применяться) всех видов субъектов финансового права, невзирая на их статус или вид* (будет ли здесь речь идти о субъекте, наделённом властвующими полномочиями или не имеющим их). Государство, как субъекта финансового права, а значит, лица, наделённого финансовой дееспособностью, характеризует такое имущественное условие, как наличие бюджета и внебюджетного фонда, территориальных громад – наличие местных бюджетных фондов; государственных органов – необходимость смет; субъектов, не наделённых властвующими полномочиями, – наличие объектов налогообложения и т.д. Следовательно, *имущественные условия выступают основанием для наделения финансовой дееспособностью субъектов.*

К четвёртой группе условий, определяющих дееспособность субъекта права, С.И. Архипов относит критерии, определяющие возможности правового взаимодействия лица с другими субъектами права, его участия в правовых связях, отношениях с ними. Их можно назвать комму-

никативно-правовыми условиями. В эту группу включены критерии естественного (физического) или социального порядка, но речь идёт больше о лицах физических. Как подчеркнул учёный, способность лица вступать в правовые отношения, правовые связи, взаимодействовать, участвовать в правовом общении с другими лицами – важная составная часть общего состояния его дееспособности [1, с. 194]. Исследователь, ссылаясь на исторические факты, имеющие место в правовой науке, приводит примеры данных критериев, когда лицо в силу определённых причин естественного (физического) или социального порядка не может осуществлять правовое взаимодействие с другими субъектами. Мы вынуждены их повторить, так как это необходимо для уяснения сути самих условий, предложенных учёным. В дореволюционном российском праве относительно глухонемых и предусматривалось освидетельствование в соответствии с порядком, установленным в отношении душевнобольных (здесь С.И. Архипов ссылается на учебник русского гражданского права. Г.Ф. Шершеневича. – С. 75). Если такие лица не проходили освидетельствования, то глухонемые до конца своих дней оставались под опекой на положении мало-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

летних. В отношении них действовало положение, согласно которому по достижении совершеннолетия они продолжали считаться недееспособными, пока в результате освидетельствования они не будут признаны дееспособными [10, с. 75-76]. Современное право данного положения не содержит.

Применительно к исследованию нашего вопроса – об условиях возникновения финансовой дееспособности лица – желательным отметить следующее. Условия такой направленности не могут включаться в основания, характеризующие её возникновение, ни даже выступать причинами её прекращения либо ограничения. Вопрос звучит следующим образом. Может ли физическое лицо в силу определённых причин естественного (физического) порядка (глухота, немота, слепота; сюда, видимо, можно включить и другие физические недостатки – отсутствие ног, рук, другие увечья, имеющие место, но позволяющие функционировать человеческому организму) не признаваться финансово-дееспособным либо лишаться таковой способности полностью или частично? Безусловно, нет. Определяющим моментом в подобной ситуации должен выступать фактор психического состояния физического лица. Субъект внутренне,

на сознательном уровне должен отдавать отчёт всем совершаемым им действиям в финансовых правоотношениях. Физическая же невозможность совершения того или иного действия выполняется институтом представительства. Таким образом, *какими бы физическими недостатками не обладало физическое лицо, если психически оно разумно, его следует признавать субъектом финансового права, т. е. наделять свойствами финансовой правоспособности.*

Следующий момент, на который обращает внимание С.И. Архипов при рассмотрении условий, определяющих дееспособность лица и возможности его правового взаимодействия с другими лицами и участия в правовых отношениях, – это социальные критерии. Речь идёт об ограничениях, обусловленных правовым положением субъекта, так называемые ограничения статусного порядка [1, с. 194]. В качестве примера учёный приводит положение, согласно которому государственному служащему запрещено совмещать функции властвующие и хозяйствующих субъектов либо заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой.

Если рассматривать такое суждение исследователя приме-

нительно к гражданской или иной отраслевой дееспособности – основаниям её возникновения, возможно так всё и обстоит. Но это не является предмет нашего изучения. Касательно же рассматриваемого вопроса – о критериях возникновения финансовой дееспособности субъекта – это положение является дискуссионным. Сама постановка вопроса уже звучит нелогично. Такие статусные ограничения вообще не могут относиться к основаниям возникновения финансовой дееспособности лица. Дело в том, что в финансовых правоотношениях всегда чётко и конкретно закреплено поведение лиц в сфере мобилизации, распределения и использования публичных денежных фондов. В связи с этим исключительно исчерпывающе детализирован перечень их обязанностей и прав, предмет компетенции. Субъекты наделяются данными полномочиями в публичной финансовой сфере, т. е. выступают как финансово-дееспособные лица, в силу условий внутренних и внешних организационных, имущественных, о которых уже шла речь. Социальные или статусные условия здесь не оказывают никакого воздействия на финансовую дееспособность лица. Представить себе ситуацию, при которой должностное лицо, например,

органа государственной налоговой службы не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью и расценивать это как причину для ограничения его налоговой дееспособности, представляется абсурдным. Ведь действия каждого субъекта в финансовом правоотношении в той или иной мере реализуют публичный интерес, имеют основной однонаправленный вектор – лицо выполняет действия, единые по своему содержанию: это или уплата налогов, или контроль за их уплатой и строго подчинены определённой цели.

Пятую группу рассматриваемых условий, составляют критерии нормативные, демонстрирующие функциональные возможности правового лица. С.И. Архипов включает в неё основания, определяющие возможность индивида или персонала юридического лица осуществлять тот или иной регулируемый правом вид деятельности, а именно условия о наличии образования, стажа работы, отдельных навыков, обладание некоторыми личными или деловыми качествами, физическими данными, творческими способностями и т.д [1, с. 194]. Если проанализировать все эти условия, следует отметить, что прежде всего они имеют отношение только к физическим лицам –

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

субъектам права. Ведь даже сам автор этой градации так и не смог применить здесь термин «юридические лица», ограничившись категорией «персонал юридического лица», который представляет собой опять-таки совокупность физических лиц. Такие условия могут выступать критериями для возникновения трудовой или гражданской дееспособности, так как их содержанием является уровень трудовых или иных профессиональных возможностей физического лица. Но к условиям, способствующим возникновению финансовой дееспособности субъекта, они не применимы. Тот факт, к примеру, что должностное лицо органа контрольно-ревизионной службы обладает соответствующим образованием, навыками, стажем работы, деловыми способ-

ностями и другими функциональными возможностями не свидетельствует о возникновении у него именно финансовой дееспособности (хотя трудовой – безусловно).

Исходя из вышеизложенного, можем отметить, что внутренние и внешние организационные, имущественные условия, а также критерии, характеризующие возможность правового взаимодействия лица, – коммуникативно-правовые условия могут относиться к основаниям возникновения финансовой дееспособности субъектов. Безусловно, что этот перечень не является исчерпывающим и последующая разработка данной проблемы позволит исследовать и другие моменты, определяющие возникновение дееспособности у субъектов финансового права (правоотношения).

Список литературы: 1. *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 469 с. 2. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Финансовое право.: Учеб. пособ. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с. 3. *Гамбаров Ю.С.* Курсь гражданского права. – Т.1: Ч. Общ. – СПб.: Петербург, 1911. – 713 с. 4. *Дювернуа Н.Л.* Чтения по гражданскому праву. – Т.1: Введение. Учение о лице / Под ред. *В.А. Томсинова.* – М.: Зерцало, 2004. – 824 с. 5. *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. – М.: Норма, 2001. – 288 с. 6. *Кучерявенко Н.П.* Налоговое право: Учебник. – Харьков: Легас, 2001. – 584 с. 7. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право: Ч. 1. – 1902. – М.: Статут, 1997. – 458 с. 8. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова. СПб. – 2000. – 685 с. 9. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. *Н.И. Химичева.* – М.: Юристъ, 2001. – 452 с. 10. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. – СПб: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1913. – 574 с. 11. *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права. – Саратов. Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 222 с.

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В КРИМІНАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ

Кримінальне судочинство – особлива сфера діяльності держави, значення якої важко переоцінити. Проте кримінально-правовий конфлікт далеко не завжди вимагає втручання держави і в низці випадків може бути врегульований за допомогою медіації, без застосування кримінального покарання.

Зазначеній проблемі присвятили свої наукові праці зарубіжні й українські вчені [Див.: 3; 6; 7; 9;10].

Медіація – специфічний вид примирливої процедури, що провадиться медіатором. Її метою є складання сторонами взаємоприйнятної угоди про умови примирення й порядок виконання взятих на себе зобов'язань. Обвинувачений зобов'язується добровільно й у встановлені сторонами строки виконати певні дії, щоб, так би мовити, загладити нанесену шкоду. Жодних формальних вимог і розпоряджень щодо цих дій не існує. Наприклад, в одній ситуації обвинувачений може принести просто

вибачення, а в іншій – ще й матеріально відшкодувати шкоду. Вимоги потерпілого теж мають бути справедливими й розумними. Медіація дозволяє погоджувати інтереси, відійти від одностороннього диктату умов, пропонує цивілізований вихід з конфлікту.

Спроби залучити в суперечку третю особу, щоб досягти прийняттого її вирішення, не нові. Як модель розв'язання конфлікту медіація має багату історичну традицію. Подібну практику мали стародавні іудеї, відома вона була і в Африці, Японії й Китаї, де стратегію медіації застосовують упродовж тривалого часу для впорядкування соціальних відносин. Ще в античній Греції конфлікти між містами-державами регламентувалися за посередництва третіх осіб. У багатьох африканських племенах і зараз, у наші дні зберігся інститут народних зборів, де суперечки вирішуються за допомогою персони, якій довіряють [10, с.29].

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

У практиці мирного врегулювання міжкультурних конфліктів у сфері міжнародної дипломатії (наприклад, за участю Організації з безпеки й кооперації Європи, ООН) медіацію використовують уже давно, навіть якщо застосовувані методи й називаються інакше. В економіці, в сім'ї, на робочих місцях, в організаціях, професійних групах, общинах тощо оперують різноманітними стратегіями регулювання конфліктів, які за своєю суттю медіативні, хоча так і не називаються, а позначаються, приміром, як «техніка переговорів».

Новим у медіації є послідовне застосування спеціальної техніки й те, що треті особи (посередники) піклуються виключно про методи й коректність під час залагоджування конфлікту, чим забезпечують можливість конфліктуючим сторонам дискутувати в прийнятній формі і знаходити вихід, що задовольняє всіх його учасників. Новою є і розстановка акцентів при вирішенні суперечок. Емоційні й комунікативні прояви враховуються, але опрацьовуються не явно, а так, щоб не заважати досягненню угоди. Відповідальність за діловий зміст у розв'язанні конфлікту повністю несуть його сторони. Як правило, медіація проходить у довірчій обстановці, суть переговорів не розголошується. Власне, інновацією є

той факт, що посередницька й регулююча функції стають професійними [11, с.94].

Розвиток суспільства, орієнтований на приватні індивідуальні права, робить усе більш уразливими колишні соціальні зв'язки взаємної підтримки й контролю, як і посередництво в ситуації порушень цих зв'язків. Реалії життя викликали виникнення нових форм, які допомогли індивідуальним інтересам, правам і зусиллям залишатися соціально прийнятними й готовими до взаємних контактів. Порушення відносин, відхилення в поведінці, вчинки, що не відповідають нормам моралі, вимагають іншої реакції суспільства, ніж просто засудження й покарання, спрямованих на автономію особи. Таке вирішення конфліктів у нашій правовій системі стало в багатьох смислах не ефективним, а часом і руйнівним [13, с.17].

Розширення приватних засад кримінального судочинства стосовно реалізації ідеї компромісу боротьби зі злочинністю викликало введення інституту примирення сторін як альтернативний захід арсеналу репресивних засобів впливу на винну особу. Зрозуміло, що такого роду акція була продиктована й необхідністю інкорпорації в кримінально-правову систему елементів реституції й досяг-

нення мети кримінальної юстиції по деяких категоріях кримінальних справ іншим шляхом – поза схемою, що склалася: кримінальний процес – вирок і покарання – виконання вироку [12, с.78].

Альтернативний підхід до правосуддя засновується на універсальних принципах. Його основна мета – відновлювати, наголошувати на потребах і виникаючих зобов'язаннях. У центрі уваги – потреби й права потерпілих. Правопорушників заохочують до осмислення того, якої шкоди вони завдали, їх спонукають взяти відповідальність за неї. Відновним правосуддям передбачено сприяння ресоціалізації як окремого індивіда, так і цілої спільноти [5, с.40].

Відповідно до Рамкового рішення Ради ЄС «Про положення жертв у кримінальному судочинстві» від 15 березня 2001 р. медіація в кримінальних справах – це пошуки до або під час кримінального процесу взаємоприйняттого рішення, угоди між потерпілим і правопорушником за посередництва компетентної особи-медіатора.

Рекомендація № R(99) 19, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 15 вересня 1999 р., закликала держави – члени Ради Європи (членом якої є й Україна) сприяти розвитку й проведенню в життя програм посередництва

між потерпілим і правопорушником як загальнодоступної послуги. Крім того, згідно з названим Рамковим рішенням усі країни ЄС в обов'язковому порядку повинні прийняти закони, які забезпечували б запровадження посередництва в кримінальних справах до 22 березня 2006 р.

Вважаємо, що для успішного втілення в український кримінальний процес медіації конче потрібно її законодавча регламентація. На жаль, законодавець поки що не вирішує цього назрілого питання.

З нашого погляду, немає сенсу застосовувати часткове регулювання медіації тільки до окремих видів судочинства. Ця процедура примирення, як нова технологія вирішення правових суперечок, може бути з успіхом використана і в арбітражному, і в цивільному, і в кримінальному судочинстві. Кожного разу, коли розглядаються справи по справах, що зачіпають інтереси конкретних осіб, вона може мати місце. Ось чому існує нагальна потреба в єдиному для всіх правових спорів законі про медіацію, який визначив би загальні принципи і правила цієї процедури, врегулював її організаційні й процедурні питання, порядок та умови їх інтеграції в чинне судочинство. Але залежно від тяжкості злочину і наслідків, що настали, повинні бути законо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

давчо встановлені особливості й межі використання медіації, тому умови її застосування по конкретних справах, межі допустимості в тому чи іншому виді судочинства мають бути визначені й у відповідному процесуальному законодавстві.

Можливий також інший шлях додаткової правової регламентації цієї процедури примирення й надання їй офіційного статусу. Медіації за своєю природою належить бути поза офіційним процесом. У процесуальному законодавстві має бути передбачено правовий механізм припинення офіційного провадження у справі, щоб сторони могли звернутися до медіатора і спробувати вирішити справу шляхом примирення. Якщо угода досягнута, слідчий, дізнавач або суд зможуть своєчасно закрити справу. Якщо сторони не змогли дійти консенсусу, провадження у справі може бути відновлене і продовжене у звичайному порядку. Але щоб у сторін була можливість провести процес медіації, необхідні відповідні служби примирення [4, с.79, 80].

Питання про юридичне регулювання інституту примирення вельми не просте. У КПК України закриття кримінальної справи за примиренням обвинуваченого (підсудного) з потерпілим можливе щодо злочинів невеликої

тяжкості (ст. 7¹ КПК України). Але тут не сказано про саму процедуру медіації. У Кримінальному кодексі звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням сторін (ст.46 КК України) теж можливе стосовно злочинів невеликої тяжкості або необережного злочину середньої тяжкості для особи, яка вперше вчинила злочин, загладила шкоду, заподіяну потерпілому. Тут відразу ж виникає багато запитань. Хто регулюватиме сам процес примирення й компенсацію жертві за завданий збиток? Які існують його форми, приміром, у випадку з неповнолітнім правопорушником, який не має роботи? Як бути в разі згоди правопорушника, але незгоди жертви (наприклад, якщо жертві просто ніхто не пояснив, що відшкодування шкоди для неї вигідніше, ніж кримінальне покарання)? Як сторони домовляються? Чи відбувається те справжнє примирення, що становить основу медіації чи просто в наявності банальний торг між потерпілим та обвинуваченим?

Однією з проблем, що виникають у зв'язку із запровадженням інституту примирення в кримінальному процесі є те, що сама процедура медіації у зв'язку з її ініціюванням повинна бути врегульована. За ст. 7¹ КПК України закриття кримінальної

справи наступає після примирення й відшкодування збитку. Але якщо процес взаємопорозуміння почався і загладжувannya шкоди вимагає певного часу, то мають бути відрегульовані і юридичні умови реалізації процедури примирення в рамках кримінального процесу (приміром, зупинення досудового слідства у зв'язку з початком примирливого процесу на період складання договору про примирення, а також його відновлення в разі невиконання умов останнього) [8, с.10, 11].

У цілому ж розвиток інституту примирення, що спирається на механізми звичаєвого права (договір жертви і правопорушника, посередництво громадськості, адресне відшкодування збитку) повинно забезпечити нижченаведені переваги й вигоди:

1) прокурори і слідчі не тільки встановлять правильність, чіткість порядку застосування статей КПК України, що забезпечують можливість примирення, а й отримають новий спосіб впливу на правопорушників (у виді покладання персональної відповідальності відповідно до примирливого договору). Цей спосіб особливо є цінним у випадках, коли покарання у виді позбавлення волі не є доцільним, а безкарність – шкідлива або неможлива;

2) систематичне застосування процедур примирення дозволить скоротити витрати Державного бюджету на кримінальне переслідування по мало-значних справах. Крім того, закриття справи дозволить не провадити самого судового розгляду;

3) щодо частини кримінальних справ буде введено в дію додатковий механізм адресного відшкодування шкоди потерпілому;

4) буде досягнуто розвантаження суду від ведіння багатьох малозначних справ і часткове розвантаження слідчих;

5) процедура примирення поверне активну роль потерпілому і правопорушникові у вирішенні конфлікту. Для потерпілого вона дозволить відшкодувати збиток і якщо не пробачити, то досягти усвідомлення справедливості, а для правопорушника зустріч з потерпілим має викликати покаяння, бажання загладити свою вину й отримати можливість повернутися в нормальні суспільні відносини;

6) даний інститут дозволить (за необхідності) отримати правопорушникам соціальну і психологічну реабілітацію за рахунок направлення їх у різного роду соціальні і психологічні служби чи під нагляд громадськості за ними в цей період. Особливо важлива своєчасна

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

реабілітація неповнолітніх;

7) громадяни, які беруть участь у примиренні, освоюють дуже актуальну на сьогодні цивілізовану форму виходу з конфліктів [Див.: 12, с.134-136; 4, с.82].

Проблема регламентації використання в кримінальному процесі медіації виявляється залежною від вирішення низки складних питань: а) хто і яким чином міг би ініціювати початок примирливого процесу? б) який повинен бути статус медіаційної угоди? в) яка роль слідчого і прокурора у примиренні? г) яке співвідношення статей медіаційної угоди зі змістом примусових заходів виховного характеру, що призначаються судом відповідно до ст. 9 КПК України? д) яка роль представника потерпілого і які можливості його участі в примиренні?

На жаль, умови й чинники успішного розв'язання конфлікту між потерпілим та особою, яка вчинила злочин, має здебільшого психологічний характер, оскільки вони відображають специфічність поведінки і взаємодії учасників. Саме тому припинення конфліктної взаємодії є першою й очевидною умовою початку вирішення будь-якої правової суперечки. У зв'язку з цим пошук загальних або близьких за змістом точок зіткнення в спільних цілях та інтересах учасників є

двостороннім процесом і припускає аналіз власних цілей та інтересів як однієї, так і другої сторони [2, с.24-26].

Оскільки при вирішенні правового конфлікту, як правило, зберігається стійке негативне ставлення однієї сторони до другої, що виражається в негативній думці про особу, яка вчинила злочин, і в таких же емоціях стосовно неї, то в пом'якшенні цих взаємовідносин (що позитивно впливає на результативність завершення конфлікту) обов'язково має брати участь третя сторона, якою виступає медіатор.

Звичайно ж, процедуру медіації не слід ототожнювати із психологічним консультуванням, керівництвом і не можна розглядати як замітник системи правосуддя й відбування покарання в місцях позбавлення волі чи психотерапію, навіювання розв'язання проблеми зовні як панацею від злочинності [14, с.167-169].

По суті, медіація є добровільними переговорами між потерпілим і правопорушником у присутності нейтральної фігури – медіатора (посередника) з метою прийняття угоди по відшкодуванню заподіяного збитку. Вона провадиться лише за наявності згоди обох сторін.

У цьому ракурсі інститут медіації, будучи компромісним інструментом у вирішенні правової проблеми, попереджує мож-

ливій конфліктній ситуації з потерпілим і державою після звільнення особи, яка вчинила злочин, від кримінального переслідування, і служить як би профілактичним заходом. У свою чергу, позитивна спроба правопорушника добровільно загладити заподіяну потерпілому шкоду, як результат успішного проведення медіації, підсилює аспект реституції кримінально-правового регулювання відносин, а відновлення прав та інтересів потерпілого вже на початковому етапі досудового розслідування зменшує ризик невчасного виконання або взагалі невиконання судових рішень по цивільних позовах [9, с.23].

Використання медіації в досудовому й судовому провадженні по кримінальних справах як комплексного, альтернативного способу превалює традиційними методами кримінального судочинства. Цей процес дозволить, перш за все стимулювати правоохоронну активність потерпілого, особи, яка вчинила злочин, та інших заінтересованих осіб. Інакше кажучи, інститут примирення може актуалізувати роль людини й суспільства в запобіганні злочинам, в реагуванні на них, а також у вирішенні конфліктів, що виникають через правопорушення, й обрати більш конструктивні й менш репресивні заходи кримінально-право-

вого впливу [12, с.180].

Можливості медіації при цьому не обмежуються лише примиренням сторін. Будучи змістовним аспектом низки правових інститутів, вона в буквальному розумінні здатна: а) допомогти правопорушникові при дійовому каятті укласти угоду з державою; б) засудженому при умовно-достроковому звільненні й заміні покарання м'яким – надати психологічну допомогу в коригуванні й формуванні його законослухняної поведінки; в) суду при умовному засудженні злочинця перед ухвалою вироку – переконатися в наявності псевдо- або реальних підстав для визнання покарання умовним [4, с.80].

У той же час перспектива законодавчого закріплення інституту медіації залежить від подолання низки вагомих труднощів організаційного плану. Зокрема, його правова регламентація примирення сторін важко піддається розумному осмисленню без розробки необхідних програм, створення центрів медіації, що відповідають за підготовку кандидатів у медіатори, поширення знань про примирення серед пересічних громадян. Крім того, належне забезпечення дієздатного стану медіаційної процедури, як невід'ємна умова ефективності її втілення в життя, потребує відповідного фінансування.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. *Айртсен И.* Деятельность в области восстановительного правосудия в Европе // Вестн. восстановительной юстиции. – 2000. – Вып.3. – С. 3-9. 2. *Брейтуэйл Дж.* Преступление, стыд и воссоединение. – М.: Проспект, 2002. – 45 с. 3. *Воскобитова Л.А.* Правовое регулирование процедуры примирения в уголовном судопроизводстве // Гос-во и право на рубеже веков. Криминология. Уголовное право. Судебное право. – М., 2001. – С. 203-205. 4. *Головки Л.В.* Новые основания освобождения от уголовной ответственности и проблемы их процессуального применения // Гос-во и право. – 1997. – №8. – С. 77-83. 5. *Ємельянова І.І.* Роль відновного правосуддя в концепції ювенальної юстиції // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 4. – С. 40-43. 6. *Землянська В.В.* Запровадження відновних підходів: зміна погляду на кримінальне судочинство // Право України. – 2003. – № 10. – С. 154-156. 7. *Зер Х.* Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. – М.: Центр «Судебно-правовая реформа», 1998. – 224 с. 8. *Карнозова Л., Максудов Р., Флямер М.* Восстановительное правосудие : идеи и перспективы для России // Рос. юстиция. – 2000. – №11. – С. 7-12. 9. *Максудов Р.Р., Флямер М.Г., Грасенкова А.К.* Институт примирения в уголовном процессе: необходимость и условия развития // Правозащитник. – 2000. – № 2. – С. 18-23. 10. *Малярєнко В.Т., Войтюк І.А.* Відновлювальне правосуддя: можливості запровадження в Україні // Відновне правосуддя в Україні. – 2005. – № 1-2. – С. 17-34. 11. *Парфіло О.А.* Передумови появи інституту компромісу в сучасному кримінальному процесі України // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Зб. наук. ст. (за матер. XII Харків. політолог. читань). – Х., 2001. – С. 133-136. 12. *Петрухин И.Л.* Восстановительное правосудие. – М.: Проспект, 2003. – 196 с. 13. *Флямер М.* Уголовно-правовое посредничество как способ примирения сторон // Рос. юстиция. – 2003. – №9. – С. 16-18. 14. *Черепухин А.В.* Система альтернативного разрешения конфликтов: Учеб.-метод. пособ. для высш. учеб. завед. – Харьков: Торнадо, 2001. – 208 с.

Надійшла до редакції 16.12.2008 р.

УДК: 347.963:338.432(477)

Д.І. Пишньов, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ АПК

Однією з об'єктивних законмірностей розвитку суспільства на сучасному етапі є підвищення ефективності засобів і механізмів, за допомогою яких підтримується режим законності. В умовах сьогодення, коли йде бурхливий процес суттєвих змін у суспільному житті, нагальною є проблема переосмислення поглядів на діяльність державних інституцій, задіяних у механізмі забезпечення правопорядку. Цей процес повною мірою стосується і прокуратури – органу, на який покладено здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів у державі всіма її правовими складниками. Тому всебічне дослідження сутності й методики вивчення ефективності існуючих правових настанов і роботи юридичних органів, пошуки реальних шляхів посилення їх впливу на життя держави залишається одним з актуальних завдань юридичної науки. За останні роки ця проблематика цікавить досить широке коло науковців, вона від-

бивається й на юридичній практиці. Появилися наукові праці з різних галузей права, в яких розглядаються поняття, показники, методики обчислення й деякі інші питання ефективності тих чи інших частин складника правової надбудови. Окремі статті в цьому плані присвячені прокурорсько-наглядовій діяльності [Див.: 3, с. 87-94; 4, с.102-106; 5, с.92-95]. У більшості цих робіт знаходимо цікаві міркування й рекомендації, що збагачують правову науку цінними результатами.

Не принижуючи значення таких досягнень, що поклали належний початок розробці проблеми ефективності правоохоронної діяльності на всіх її структурних рівнях, слід все ж таки визнати, що багато питань теми поки що трактуються неоднозначно й залишаються дискусійними. На доповнення до протиріч, які зустрічаються, по суті, в усіх галузях юриспруденції, в правовій літературі, присвяченій діяльності прокуратури, порушено низку специфічних

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

проблем, які потребують поглибленого вивчення. В даній статті зробимо спробу показати особисте бачення деяких питань, що стосуються підвищення ефективності діяльності прокуратури в такій специфічній сфері, якою є агропромисловий комплекс держави.

Як відомо, Закон «Про прокуратуру України» (далі – Закон) покладає на цю державну інституцію нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у царині суспільного життя (ст. 1 Закону) [9]. Отже, наглядова діяльність прокуратури (за деякими винятками) поширюється на всіх суб'єктів держави незалежно від підпорядкованості, форм власності та ін.

Предметом прокурорської перевірки може бути господарська робота різних установ та організацій. Вона може бути проведена з власної ініціативи прокурора (ст. 19 Закону). Прокурорські перевірки додержання й правильного застосування законів у сфері агропромислового комплексу, як правило, проводяться за наявності заяв чи повідомлень органів відомчого управління й контролю, задіяних у цій сфері, а також громадян. Опублікована прокурорська практика є свідченням саме такої передумови прокурорських перевірок. Треба зазначити, що за

режимом діяльності суб'єктів агропромислового сектора в плані їх господарювання спостерігає широке коло різноманітних контрольно-наглядових установ, які мають достатні владні повноваження для належного впливу на господарюючих суб'єктів АПК [7, с.53,54].

Якщо поглянути на назви задіяних у цій сфері органів контролю, можна зробити висновок, що майже всі ділянки функціонування АПК знаходяться в колі спостереження контролюючих установ. Серед них є, наприклад, такі, як державна служба з карантину рослин, державна насіннева інспекція, державна ветеринарна інспекція, державна племінна інспекція, державна інспекція по заготівлях і якості продукції, державна хлібна інспекція, державна інспекція по нагляду за технічним станом машин, обладнання та якістю паливно-мастильних матеріалів, державний комітет по земельних ресурсах. Як бачимо, сфера АПК має свої особливості державно-правового регулювання, яке охоплює систему державних інспекцій і контролю за діяльністю колективних, державних, приватних товаровиробників. Воно визначає коло і правосуб'єктність сільськогосподарських державних і колективних підприємств, установ, організацій, діяльність яких відбувається за участю

державно-правового регулювання сільського господарства [1, с.190, 191].

Аналіз чинного аграрного законодавства свідчить, що належне правозастосування і режим законності в цілому стосуються безпосередньо діяльності органів контролю й відповідних інспекцій, які працюють у досліджуваній сфері. Дійсно, від їх правильного функціонування багато в чому залежить правопорядок у цій царині народного господарства. Можемо стверджувати, що тільки при належній, чітко організованій співпраці всіх установ спостереження й контролю можна досягти результативності й ефективності функціонування АПК. Та інакше й бути не може: якщо не досягнуто злагодженості в роботі споріднених установ (а ними є органи контролю в АПК), коефіцієнт корисної дії неодмінно буде низьким. Коли йдеться про ефективність діяльності цього комплексу держави, режим законності в ній, висновок один: тільки результативна робота органів контролю є цьому запорукою. Іншими словами, динаміка будь-якого правового інструментарію розрахована на нормальне функціонування механізми її дії. На досягнутому рівні право реалізації й лише за наявності цієї умови закладені в ньому можливості можуть стати

реальністю. При цьому потрібно зазначити, що помилки в практиці застосування законів ще не свідчать про їх недостатню ефективність. Якщо органи спостереження й контролю допускають прорахунки у своїй роботі, то логічніше вести мову про недоліки в їх діяльності і про внесення відповідних коректив. У подібних випадках варто спочатку нормалізувати роботу контролюючих установ, а потім уже судити про ефективність їх діяльності в цілому.

Як вбачається, дослідження ефективності будь-якого виду правоохоронної діяльності повинно передбачати аналіз вихідного, досягнутого й наміченого стану її впливу на суспільні відносини. У перебігу такого дослідження необхідно з'ясувати: (1) всі позитивні фактичні результати дій відповідних правоохоронних органів, отримані за певний відрізок часу; (2) співвідношення між цими результатами і величинами, що характеризують вихідні параметри з наміченими наслідками діяльності; (3) співвідношення між цими результатами й величинами, що характеризують вихідні параметри з наміченими наслідками діяльності; (4) співвідношення між фактично досягнутими позитивними результатами і тими витратами, які мали місце в процесі застосування норм

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

права.

При такому підході показниками ефективності правоохоронної діяльності можуть служити: а) конкретні відомості про вихідний стан законності в певній сфері суспільного життя; б) конкретні данні про ті позитивні зміни, що відбивалися внаслідок цілеспрямованого правоохоронного впливу за певний відрізок часу; в) конкретні факти про цільовий стан суспільних відносин (стан правопорядку), намічений законодавцем; г) конкретні відносини про недоліки функціонування правоохоронної системи.

Викладене показує, що процес визначення ефективності діяльності правоохоронної системи є досить складним і багатогранним. Певною мірою це пов'язано з тим, що, наприклад, у сфері АПК працюють різні за призначенням контрольно-спостережні установи. Часто їх діяльність здійснюється поодинокі, бракує також взаємодії і співпраця між ними, що, зрозуміло призводить до низької результативної роботи кожної із цих установ, і це відбивається на ефективності всієї правоохоронної діяльності. Підкреслимо, що за загальним правилом у сучасних умовах ще не розроблено чітких заходів порівняння результатів впливу на суспільні відносини різних паралельно діючих

суб'єктів правоохоронної системи. Продовжує існувати сумнівна теза, нібито ефективність означає відповідність між ідеально наміченими й реально досягнутими результатами. Вбачається, що було б виправданим, класифікувати ефективність роботи правоохоронних органів за такими ступенями: (а) неефективна, (б) малоефективна, (в) достатньо ефективна, (г) високо-ефективна. Неефективна робота, виявляється нездатною дати позитивні результати; малоефективна дозволяє досягти певних результатів, але має незначні позитивні показники і є доволі затратною; достатньо ефективна характеризується тим, що проведена робота в основному забезпечує отримання намічених наслідків; ефективна робота характеризує правоохоронну діяльність як максимально позитивну, внаслідок якої при мінімальних затратах одержано найкращий результат.

Звичайно, доктриною державної правової політики є проведення саме достатньо ефективної й вискоефективної діяльності правоохоронних установ. З нашого погляду, одним з головних чинників, що сприяють такій роботі правоохоронців є діяльність прокуратури. На прикладі останньої у сфері АПК бачимо, як прокуратура може

позитивно впливати і на діяльність різних інспекцій, і на функціонування даної сфери. Але, на жаль, маємо констатувати, що за сучасних умов з боку прокуратури частіше спостерігається якщо не підміна нею контролюючих органів так запізніле втручання в режим законності [2, с. 3-8]. Закон про прокуратуру України, наділивши цей орган широкою компетенцією, насамперед акцентує увагу на координаційному аспекті. Саме координація діяльності різних контролюючих органів і повинна пронизувати роботу прокуратури в сфері, де повторимось, діє широке коло правоохоронців. Задля запобігання паралелізму, дублюванню в їх роботі, підміні одним одного прокуратурі належить виступати координуючим центром. Судити про ефективність діяльності даного центру можна, лише коли наслідком діяльності прокуратури вочевидь є спільна й злагоджена результативна робота правоохоронців і належний режим законності у функціонуванні АПК.

Вважається, що вивчення ефективності діяльності прокуратури неможливо без опрацювання визначеної системи її умов і критеріїв. Під умовами треба розуміти такі зовнішні обставини, наявність чи відсутність яких суттєво відбивається на ефективності роботи. Під кри-

теріями маємо на увазі властивості, що характеризують стан досліджуємого поняття, внутрішнє йому притаманні й пов'язані з його змістом.

Умовами ефективності прокурорської діяльності пропонуємо вважати: (1) соціальну цінність (здатність відображати суспільні інтереси і сприяти їх досягненню); (2) ступінь повноти й чіткості використання повноважень, закріплених законом; (3) інформованість адресатів про сутність роботи прокуратури; (4) наявність у прокурорів необхідного рівня професійної підготовки; (5) урахування рівня правосвідомості адресатів спілкування з прокуратурою.

До критеріїв ефективності прокурорської діяльності доцільно віднести: а) дані, що характеризують постановку роботи прокуратури в цілому; б) співвідношення між даними й величинами, які характеризують вихідний стан впливу на суспільні відносини й кінцевий результат роботи; в) відповідність фактичних наслідків дій прокуратури і витрати, що мали місце в її роботі.

Про ефективність будь-якого виду діяльності, у тому числі й прокуратури, можна судити, лише вивчивши й проаналізувавши всі параметри, що стосуються її організації й проведення. Правильно організо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вана і проведена робота, мало-затратність дій, належне використання повноважень, оперативність втручання й реагування – основні складники діяльності прокуратури. А.С. Пашков і Л.С. Явич справедливо підмітили, що важливим є не лише те, що досягнута мета, а й за допомогою яких засобів і витрат, як саме це зроблено [8, с.52-58].

Зрозуміло, що, вивчаючи ефективність діяльності прокуратури та ще в такій сфері, якою є агропромисловий сектор держави, обов'язково треба враховувати те, що робота цього органу не відбувається ізольовано. Останній співпрацює у взаємодії з конкретними контрольо-спостережними установами й державними органами управління [6, с.96]. Крім того, на діяльність прокуратури так чи інакше впливають різного роду неправові чинники, які необхідно брати до уваги. Тому лише комплексний підхід до досліджуваної проблеми є запорукою її вирішення. Як свідчить опублікована практика діяльності прокуратури у сфері АПК, там, де є злагоджена співпраця з усіма причетними її суб'єктами, там дійсно наявні позитивні результати. Але, на жаль, в умовах сьогодення режим законності в цій царині далекий від сподівань на краще. Велика кількість порушень, тобто недотримання

й неправильного застосування законів, супроводжує функціонування АПК. Це відлуння низької роботи спеціалізованих органів контролю та спостереження і малоефективної діяльності прокуратури. Великий масив законодавства, що регламентує сферу АПК, специфічність видів виробництва, широке коло господарюючих суб'єктів, установ контролю вимагають постійної уваги прокуратури і вдосконалення її роботи.

Не абсолютизуючи значення правозабезпечувальної роботи прокуратури в АПК, все ж таки наголосимо, що ця місія нею буде виконана за наявності 2-х умов. По-перше, використовуючи свої повноваження прокуратура має виступати координатором усієї правоохоронної діяльності; по-друге, вона не повинна допускати в своїй роботі пасивного очікування інформації про стан законності в АПК від контрольо-спостережних органів. Вважається, що планово-попереджувальна робота цього органу, яку доречно проводити із залученням певних фахівців контролюючих установ та органів державного управління, призведе до отримання позитивних результативних наслідків. За такої організації й проведення правоохоронної роботи будуть досягнуті цілі прокурорських

перевірок і вирішені завдання поставлені перед прокуратурою. діяльність прокуратури можлива з урахуванням вищевикладених доречних, з погляду автора статті, пропозицій.

Таким чином, ефективною

Список літератури: 1. Аграрне право України: Підручник / За ред. Якимчука В.З. – К.: Вид-во «Юрінком», 2000. – 720 с. 2. Баганець О. Прокуратура не має права на байдужість // Вісн. прокуратури. – 2008. – №11 (89). – С. 3-8. 3. Бринцев В. Прокурорський нагляд у системі контрольної влади: Конституційні засади та проблеми здійснення в Україні // Право України. – 2008. – № 11. – С. 87-91. 4. Грищенко Л.Р. Модернізація функцій прокуратури України в контексті розвитку громадського суспільства // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – №3. – С. 102-106. 5. Клочков В. Поняття та критерії ефективності прокурорського нагляду // Право України. – 2008. – №11. – С.92-95. 6. Каркач П.М., Синчук В.Л. Координаційна функція прокуратури: Навч. посіб. – Х.: Право, 2005. – 96 с. 7. Курман Т.В. Удосконалення механізмів ціноутворення в АПК як засіб державної підтримки аграрних товаровиробників // Підпр-во, госп-во і право. – 2003. – №5. – С. 53, 54. 8. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Сов. гос-во. и право. – 1970. – №3. – С.52-58. 9. Про прокуратуру України // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – №53. – Ст.793.

Надійшла до редакції 12.01.2009 р.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОБҐРУНТУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СВІТЛІ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Аналізуючи питання кримінально-правової відповідальності у світлі прийняття в Україні у 2008 р. Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції і забезпечення правопорядку в Україні (далі – Концепція) [16], слід насамперед зазначити, що воно знаходиться в площині дослідження різних галузевих наук, серед яких: філософія, філософія права, психологія, адміністративне право, кримінально-процесуальне право, кримінологія, частково криміналістика і кримінальне право.

Взагалі зазначимо, що питанням кримінальної відповідальності в різні часи опікувалися такі вчені, як Л.В. Багрій-Шахматов, Ю.В. Баулін, А.І. Бойцов, Я.М. Брайнін, Т.А. Гончар, П.С. Дагель, І.М. Даньшин, Н.С. Лейкіна, М.П. Карпушин, В.І. Курляндський, П.С. Матишевський, І.С. Ной, В.І. Осадчий, В.С. Прохоров, А.І. Санталов, В.Г. Смирнов, Н.А. Стручков, А.Н. Тарбагаєв, В.М. Хомич [Див.:

3, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 19] та ін.

У названій Концепції відзначається, що за роки після проголошення Україною державної незалежності і прийняття Конституції кримінальна юстиція не зазнала суттєвих перетворень. Теорія кримінального права й теорія кримінального процесу не позбулися доктринальної спадщини радянської доби, а Кримінальний кодекс України 2001 р. концептуально не відрізняється від Кодексу 1960 р.. Тому метою даного правового документа є становлення в Україні системи кримінальної юстиції й органів правопорядку, що функціонує на засадах верховенства права відповідно саме до європейських, а не радянських стандартів і гарантує додержання прав й основоположних свобод людини й громадянина.

Також Концепція проголошує необхідність охоплення в подальшому всіх кримінально-караних діянь новим узагальнюючим поняттям – «кримінальні

правопорушення» з його відповідною видовою диференціацією за ознаками й особливостями, притаманними кожному з видів, на *злочини і кримінальні проступки*.

За основні критерії такого розподілу пропонується взяти: (1) ступінь небезпеки кримінально-караного діяння для особи, суспільства чи держави; (2) вид кримінально-правових наслідків. Іншими словами, виходячи з тексту Концепції кримінальними правопорушеннями визнаватимуться *злочини* – діяння, вчинення яких становить найвищу й високу за ступенем небезпеку для особи, суспільства чи держави, одним з видів покарання за які має бути позбавлення волі, в тому числі довічне. Учинення злочину матиме наслідком судимість особи; *кримінальні проступки* – діяння, скоєння яких має низьку за ступенем небезпеку для осіб, суспільства або держави, вчинення яких не матиме наслідком позбавлення волі чи судимості особи. За вчинення кримінальних проступків пропонується передбачити відповідальність також особи юридичної.

Запровадження вказаних новацій потягне за собою перегляд певних положень Кримінального кодексу України (далі – КК) в частині поділу його Особливої частини на окремі глави

про злочини та кримінальні проступки. Визначення особливостей відповідальності фізичних та юридичних осіб за кримінальні проступки (положення щодо суб'єкта правопорушення, його осудності й вини, співучасті, видів покарань, звільнення від покарання та їх відбування, судимості) тощо.

Вбачається, що будь-які суттєві зміни й реформування кримінальної юстиції в Україні, про які зазначалося вище, вимагають значно виваженого й ретельного вивчення всіх чинників, що впливають на створення концептуальних засад кримінально-правової відповідальності. Запропонована в Концепції позиція цілком відбиває європейський підхід до такої категорії, як кримінальна відповідальність. Однак, зважаючи на історичні умови розвитку України, доцільно було б все ж таки насамперед переконатися в можливостях реалізації такої концепції в нашій державі. Адже такі нібито «дріб'язкові» зміни, що полягають у «простому» поділі правопорушень (за Концепцією – кримінальних правопорушень) на злочини і кримінальні проступки, введення до КК поняття «кримінальне правопорушення», встановлення кримінальної відповідальності за *кримінальні проступки* поряд з фізичними також юридичних осіб тягнуть за

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

собою досить суттєві зміни в поглядах на кримінальну відповідальність фізичних та юридичних осіб, на поняття складу злочину в досудовому слідстві, в судовому провадженні, у системі освіти тощо.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне звернутися до аналізу, власне, категорії відповідальності. Як видиться, без усвідомлення сутності цього поняття неможливо належним чином охарактеризувати поняття кримінальної відповідальності, тим більше, що від правильного його визначення залежить успіх втілення в життя реформ кримінальної юстиції в Україні, бо всі запропоновані шляхи не означають вплив останніх на кримінальну відповідальність у цілому. Наприклад, при умовному поділі *кримінальних правопорушень на злочини і кримінальні проступки* не враховується етимологічне значення терміна «проступок». У системі юридичної відповідальності він може бути дисциплінарним, адміністративним, тобто за своєю сутністю взагалі кримінально не карається. А твердження, що кримінальні проступки не тягнуть за собою судимості, не зважає на те, що судимість – це один з обов'язкових складників кримінальної відповідальності як найсуворішого виду відповідальності юридичної. Обговорюючи можливість

кримінальної відповідальності юридичних осіб, Концепція також не бере до уваги її особливостей саме як особистої персональної відповідальності за вчинене.

Звертаючись до категорії відповідальності (в цілому), підкреслимо, що поруч із філософсько-соціологічною проблемою співвідношення здатності і спроможності людини (передусім саме людини – фізичної особи, а не юридичної) виступати суб'єктом (виконавцем) своїх дій постають і більш конкретні питання, як-то здатність людини (а) свідомо й добровільно дотримуватися встановленого порядку й вирішати намічене завдання, (б) можливість здійснювати правильний моральний вибір, (в) уміння досягати бажаного результату, а також пов'язані із цим питання, (г) правоти чи неправоти, (д) можливості схвалення чи осуду її вчинків, (е) її заохочення чи, навпаки, покарання. У всіх етичних і правових ученнях відповідальність розглядається у зв'язку з філософським поняттям «воля». Відповідальність – це категорія етики й права, що відбиває особливе соціальне й морально-правове ставлення людини (особистості) і громадянина до суспільства (людства в цілому), що характеризується виконанням її морального обов'язку і правових норм. Зауважимо, що в деяких випад-

ках категорія «відповідальність» ставиться в залежність від відповіді на запитання, чи можна взагалі вважати людину (громадянина) вільною у своїх діях (з урахуванням співвідношення понять «воля» і «необхідність»).

Вочевидь, що проблема відповідальності має історично-конкретний характер і повинна розглядатися на підставі аналізу реальної волі людини саме в цих історичних умовах. Як видиться, що розбудова демократичного суспільства має певним чином збільшувати міру особистої волі й одночасно соціальної й моральної відповідальності кожного окремо. У правовому полі цивільно-правова, адміністративно-правова і кримінально-правова відповідальність встановлюються не тільки за допомогою фактичного з'ясування ознак правопорушення, а й з огляду на обставини виховання правопорушника, його життя й діяльності, ступеня усвідомлення вини й можливості виправлення в подальшому. Усе це достатньою мірою зближує юридичну відповідальність з моральною і, навпаки, є підтвердженням соціальної природи будь-якого її виду відповідальності юридичної.

Соціальна природа кримінально-правової відповідальності, як і кожного з видів відповідальності юридичної, має під-

ґрунтам дуже багато чинників, які не є правовими, (однак провести чітке розмежування між ними неможливо). Серед цих чинників можна назвати загальні суспільні вимоги до підвалин співжиття, моральну відповідальність, традиції, звичаї, моральні цінності, що існують у даному суспільстві, тощо. Це багаторічний досвід співіснування людей у досить специфічній формі об'єднання – державі. Не зупиняючись на історичній ході розвитку окремих держав і формуванні їх громадянського суспільства (хоча цілком очевидно, що кожен історичний етап розвитку державності тягне за собою певні зміни в побудові суспільних відносин, а також у вимогах, що ставляться перед суспільством до виконання всіма його членами в межах суворо окресленої кордоном території), зазначимо, що, незважаючи на свої форми й сутність, відповідальність у переважній більшості випадків полягає в прагненні людей (відповідного соціуму) до встановлення справедливості, рівноправ'я, дотримання порядку й виконання зобов'язань.

Так, вважається, що директиви правового закону не тотальні, а виборчі [3]. Вони не перешкоджають тим стихійним проявам людської природи, в яких бракує деструктивної спрямованості. Лише суто руйнівні,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

небезпечні для суспільства стихійні й свідомі акції зустрічають з боку закону належну протидію заборонного характеру. Закон права виступає останнім і найбільш радикальним засобом контролю за соціальною поведінкою тих індивідів, за для яких виявилось недостатньо таких соціальних засобів регуляції, як звичаї, релігія й мораль. Він має свою специфіку щодо способів впливу на своїх адресатів. Для тих, хто його добровільно виконує його вимоги, закон обмежується тим, що пропонує еталонні зразки належної соціальної поведінки за допомогою різних культурних форм. Для тих же, хто його ігнорує, передбачає засоби примусу до належної поведінки. Іншими словами, він має за мету впорядкування соціальних (суспільних) відносин, надання їм необхідної сформованості, що в кінцевому рахунку необхідно для успішного розвитку будь-якої людської цивілізації.

В умовах змінності суспільних відносин закон дозволяє зберігати історичне наступництво у перетвореннях, що відбуваються. Без відповідної нормативної підстави не змогла б скластися жодна локальна правова цивілізація. Правова реальність формується як сфера життєдіяльності людей, узята в тому обсязі, в якому вона підлягає

нормативно-правовому регулюванню.

Законослухняність окремих осіб спирається в переважній більшості не на зовнішні, а на внутрішні (при тому досить глибокі), так би мовити, «передправові» рівні нормативної саморегуляції морального, а часом і релігійного характеру. Хоча, зауважимо, з кожним роком нівелювання моральності суспільства стає все більш очевидним. Інакше кажучи, скільки людей становлять собою соціум, стільки й шляхів, якими закон входить у правосвідомість окремої особистості і змушує її сформулювати для себе власні принципи своєї соціально-правової поведінки, після осмислення яких виникає необхідність їх змін чи вдосконалення.

Соціальний порядок неможливий без координації дій між різними елементами і структурними підрозділами, що входять до складу суспільної системи. Координація припускає взаємну підпорядкованість різнорівневих елементів і підсистем, відносин дисципліни, субординації між ними. Соціальні передумови кримінальної відповідальності більш виразні в силу дійсно колективістського характеру суспільства, хоча за останні часи так званого «дикого капіталізму» останній стає дедалі розпливчастим. Тут залежність особис-

тості від суспільства, їх взаємна солідарність визначаються самою природою суспільних відносин, сплетінням воєдино їх взаємоінтересів.

Живучи в суспільстві і вступаючи в різноманітні суспільні відносини, людина усвідомлює, що її поведінка і вчинки мають погоджуватися з його інтересами й вимогами. Це припускає не тільки залежність індивіда від співтовариства людей, до якого він сам належить, а й його постійну підзвітність і відповідальність. Такий зв'язок є природним і стає умовою для нормального формування особистості в суспільстві. Вважаємо, що держава має все-таки виступати гарантом становлення людських відносин на дійсно колективістських засадах. Звідси випливає, що як правові норми, так і встановлені ними форми відповідальності (у тому числі кримінальна), мають соціально зумовлений характер.

Отже, вирішення питання про *обґрунтованість* кримінальної відповідальності певною мірою пов'язано з аналізом закономірностей розвитку особистості, з оцінкою безлічі чинників та обставин її виховання. Процес формування особистості об'єктивний, що залежить перш за все від соціально-економічних умов, політичних процесів, характеру і структури суспільної свідомості,

нарешті, від реальної обстановки й морально-психологічної атмосфери в колі безпосереднього оточення індивіда. Своє значення, звичайно, має й цілеспрямований виховний вплив.

Соціальна природа кримінально-правової відповідальності полягає в ініціюванні й визначенні відповідним соціумом належних варіантів поведінки в окремо взятому суспільстві, що супроводжується встановленням і розмежуванням злочинної й незлочинної суспільно-небезпечної поведінки в межах необхідності захисту своїх прав і свобод, а також державності.

Юридична природа кримінально-правової відповідальності полягає в нормативному врегулюванні суспільно безпечної поведінки члена соціуму й визначенні від імені держави й за державним осудом, у межах суспільних відносин (кримінальних правовідносин) суспільно небезпечної злочинної поведінки крізь призму зобов'язання особи, яка вчинила злочин, зазнавати передбачені й узгоджені законом ті обмеження своїх прав і свобод, які не суперечать Конституції України [1].

Поведінка людини в суспільстві визначається не тільки закономірностями суспільної потреби, й політичним режимом, зокрема правом. Особа може усвідомлювати необхідність пев-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ної поведінки, але, щоб здійснити акт поведіння, вона повинна мати до цього волю, тобто володіти політичною волею, що знаходить своє вираження в праві. Свобода волі без волі політичної – порожній звук.

Правильне визначення співвідношення філософського поняття волі як пізнаної необхідності та її політичного розуміння як наявності прав та обов'язків має велике значення для вирішення питання про свободу волі в праві. Чим краще людина усвідомить закономірності суспільного розвитку і чим право зрозуміліше їх виражає, тим більше визначатиметься розуміння нею необхідності дотримання норм права. Найбільш сприятливі умови щодо цього створюються в демократичній державі, де режим волі в царині державного життя цілком відповідає усвідомленню окремою особою свободи своїх дій. Положення про те, що злочин – це акт вільного волевиявлення, відіграє винятково важливу роль у кримінальному праві. Визнаючи злочин довільною поведінкою особи, ми визнаємо останню відповідальною за свої дії. Тому положення про кримінальну відповідальність юридичних осіб й викликає відповідні сумніви, бо їх характеристика не передбачає наявності особистого волевиявлення.

Детерміністичне пояснення

людської волі дає можливість правильно вирішити питання про відповідальність людини за свої суспільно небезпечні діяння. Проблема відповідальності в праві може бути розв'язана тільки на підставі правильного розуміння її психо-фізичного аспекту, співвідношення матерії і свідомості, психічного й фізичного на основі теорії відображення [13]. Психологічне обґрунтування кримінальної відповідальності й покарання належить до числа найбільш неоднозначних питань юридичної психології. Якщо виходити з того, що психологія – наука про закономірності психічної діяльності особистості та про їх реалізацію в поведінці людини, то цілком очевидно, що й предмет юридичної психології включає базові закономірності правового регулювання цієї діяльності на рівні формування концепції законодавства.

У цьому зв'язку треба відзначити важливість і своєчасність постановки окремими вченими питання про необхідність дослідження юридичною психологією закономірностей правового регулювання у сфері боротьби зі злочинністю [Див.: 9; 17].

У світлі викладеного напругливі спроби (починаючи з 60-х років) законодавця розширити використання даних про особистість і мотиви її поведінки

у вирішенні питань кримінальної відповідальності й покарання і порушити проблему кримінальної відповідальності осіб юридичних. В основному це були однобічні підходи щодо правового регулювання і виявилися особливо чітко. Це виразилося не тільки в неточному використанні термінів, що стосуються сфери психології, а й у самообмеженні логіко-правовим підходом при визначенні змісту провідних понять та інститутів. Не враховувалися достатньою мірою потреба в аналізі психологічного механізму вибору варіанта поведінки, реальні межі передбачення й усвідомлення суб'єктом значення своїх дій, здатність керувати ними тощо. Ось чому закономірним результатом стає так звана «об'єктивна постановка», що може значно ускладнити слідчу й судову практику.

Психологічного аналізу (звичайно, пов'язаному з логіко-юридичним і кримінологічним аналізом) вимагають такі базові інститути кримінального права, як кримінальна відповідальність її підстави й межі, інститути звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з позитивною спрямованістю поведінки, коло пов'язаних з особистістю обставин, що впливають на характер і ступінь відповідальності й покарання, його можливі нижня й

верхня межі, осудність, неосудність, граничні стани, межі провини при необережності та ін. Разом із тим аналіз літератури з юридичної психології, кримінального права й суміжних галузей знань призводить до висновку про відсутність цілісної концепції психологічних засад кримінальної відповідальності й покарання всупереч значимості проблеми. Через те й виникають вищевказані проблемні питання.

Якщо погодитися з тим, що всі кримінально-карані діяння в подальшому доцільно охопити новим узагальнюючим поняттям – «кримінальні правопорушення», то тільки з необхідністю його видової диференціації за певними ознаками й особливостями, притаманними кожному з видів. Ось чому ми не можемо підтримати думку, що це мають бути *злочини* і *кримінальні проступки*, а основними критеріями такого поділу мають бути лише такі ознаки, як ступінь небезпеки кримінально-караного діяння для особи, суспільства чи держави й вид кримінально-правових наслідків.

З урахуванням тексту Концепції кримінальними правопорушеннями визнаватимуться: а) *злочини* – діяння, вчинення яких становить найвищу й високу за ступенем небезпеку для особи, суспільства або держави. Одним з видів покарання за їх

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

учинення має бути позбавлення волі, у тому числі й довічне. Учinenня злочинів матиме наслідком судимість особи; б) *кримінальні проступки* – діяння, вчинення яких має низьку за ступенем небезпеку для осіб, суспільства або держави. Їх учinenня не матиме наслідком позбавлення волі й судимості особи. За вчинення кримінальних проступків можна передбачити відповідальність і юридичної особи.

Наведені вище критерії не відбивають повною мірою сутності кримінальної відповідальності, нерозривно пов'язаної й закладеної в поняття «кримінальне правопорушення». Виходячи з критеріїв характеру й ступеню суспільної небезпеки діяння і тяжкості суспільно небезпечних наслідків закон установлює покарання. Саме ці критерії й повинні бути вирішальними в поділі кримінальних правопорушень на злочини і кримінальні проступки. До категорії «кримінальні проступки» згідно з Концепцією пропонується віднести й ті правопорушення, які сьогодні передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення і які мають судову юрисдикцію й не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (тобто не стосуються порядку управління), як-то: дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство тощо. На такі проступки

поширюватиметься юрисдикція кримінального суду.

З огляду наведеного відмітимо, що доцільніше передбачити в законі про кримінальну відповідальність поняття «кримінальне правопорушення» й означити (виокремити) його найтяжчий прояв – злочин. Тоді, принаймні, не буде поставати питання нівелювання сутності кримінальної відповідальності. Втілення в життя основних положень Концепції вимагатиме від суспільства переходу на зовсім іншу за якістю ступінь моралі і правосвідомості. Вбачається, що українське суспільство ще не підготовлено до безперечного дотримання закону й порядку. Правовий нігілізм, безвідповідальність, прагнення в будь-який спосіб їх обійти набуває в Україні надзвичайну поширеність на тлі загального прагнення до так званих європейських цінностей. За таких умов вести мову про надмірну гуманізацію кримінального законодавства досить складно, бо це, у свою чергу, потребує перегляду не тільки окремих положень КК, а й поставить під загрозу прийняття Кодексу про адміністративні проступки, який має замінити Кодекс про адміністративні правопорушення. Це вимагатиме передовсім зміни й реформування свідомості людей, їх менталітету, що складався й переда-

вався на генетичному рівні впродовж віків. Вважаємо, що в переважній більшості випадків так звана «психологія кріпака» не дозволяє людині відповідною мірою відчувати власну гідність, прагнути до самовдосконалення й розвитку, вимагати реалізації своїх прав і при цьому дотримуватися власних зобов'язань. Це не стосується виключно всього суспільства, а, на жаль, більшої його частини. Саме такий людський потенціал формує певні організації, підприємства, установи, тобто особи юридичні. І саме останніх пропонується притягати до кримінальної відповідальності за кримінальні проступки. Досить складно дати однозначну дати відповідь на запитання, чи є доцільним існування такого напрямку в Концепції, оскільки все-таки, з нашого погляду, кримінальна відповідальність може наставати лише для осіб фізичних. Адже сутність кримінальної відповідальності полягає в персональній, особистій відповідальності за свої вчинки, а не суто в матеріальному відшкодуванні. Наслідком притягнення до кримінальної відповідальності юридичних осіб може стати повернення так званого «об'єктивного поставлення».

Як справедливо відзначає О.Д. Сітковська [16], людина, її права і свободи є дійсно вищою

цінністю суспільства, а її захист і захист її прав — це головний обов'язок будь-якої держави. Невід'ємною частиною реалізації цього завдання є ефективна боротьба зі злочинністю, що спирається на законодавчу базу, яка відповідає соціальним потребам. У цьому зв'язку в правовій літературі сформульовано принцип наукової обґрунтованості закону і практики його застосування у сфері боротьби зі злочинністю. Разом із тим його не можна зводити лише до необхідності врахування сумнівних досягнень правових наук і так званої політичної необхідності, хоча такий підхід останнім часом досить поширений. І це при тому, що правове регулювання цілеспрямовано впливає на поведінку людей, на основі індивідуалізованого відбиття дійсності інтеріорізує й реалізує відповідну систему цінностей. Тому законодавчим і правоохоронним органам належить знати і враховувати закономірності й механізми поведінки людини, зумовлені особливостями її психічної діяльності в ситуаціях, значимих для правової оцінки.

Цей висновок повною мірою поширюється й на сферу кримінально-правового регулювання кримінальної відповідальності й покарання за діяння (дію чи бездіяльність), визнані державою й суспільством як злочинні. Здійс-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нення вимог, що забезпечують законність і справедливість кримінального переслідування й покарання винних, неможливо без урахування психології поведінки саме фізичної особи. Тільки за таких умов закон про

кримінальну відповідальність може бути спрямований на подальшу гуманізацію, оптимізацію кримінально-правових санкцій, удосконалення окремих інститутів Загальної частини КК України.

Список літератури: 1. Баєрій-Шахматов Л.В. Соціально-правові проблеми кримінальної відповідальності та форм її реалізації: Курс лекцій: Заг. ч. – О.: БАХВА, 1996. – 192 с. 2. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – 296 с. 3. Бачинин В.А. Философия права и преступления. – Х.: Фолио, 1999. – 607 с. 4. Брайнин Я.М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. – М.: Госюриздат, 1963. – 275 с. 5. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М.: Юрид. лит., 1976. – 216 с. 6. Волков Б.С. Проблема воли и уголовной ответственности. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1965. – 135 с. 7. Еникеев М. И. Основы общей и юридической психологии: Учебник для вузов. – М.: Юристъ, 1996. – 631 с. 8. Козаченко И.Я. Уголовная ответственность: мера и форма выражения. – Свердловск: Изд-во юрид. ин-та, 1987. – 47 с. 9. Конституція України: Науково-практичний коментар / За ред. В.Я. Тація, Ю.П. Битяка, Ю.М. Грошевого. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – 808 с. 10. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. – М.: Наука, 1986. – 448 с. 11. Курляндский В.И. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. – М.: Юрид. лит., 1965. – 142 с. 12. Курс уголовного права: Учебник для вузов: Общ. ч. Т. 1: Учение о преступлении / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжовой. – М.: Зерцало-М, 2002. – 624 с. 13. Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. – М.: НОРМА, 1998. – 400 с. 14. Наумов А.В. Российское уголовное право: Курс лекций: Общ. ч. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – 590 с. 15. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 р. // <http://www.president.gov.ua/documents>. 16. Ситковская О.Д. Психология уголовной ответственности. – М.: НОРМА, 1998. – 285 с. 17. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Лекции: В 2-х т. – Т.1 Ч. общ. – М.: Наука, 1994. – 380 с. 18. Тарбагаев А.Н. Ответственность в уголовном праве. – Красноярск: Краснояр. ун-т, 1994. – 80 с.

Надійшла до редакції 23.12.2008 р.

КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КІЛЬКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ КОРИСЛИВОЇ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Оцінка зовні фіксованих проявів явища соціальної дійсності, яким є корислива насильницька злочинність, дається в процесі й за результатами кримінологічного аналізу. Різним аспектам методики аналізу злочинності приділялась увага Ю.Д. Блувштейном [2], К.К. Горяїновим [12], А.І. Долговою [10], Г.І. Забрянським [6], А.П. Закалюком [7], Л.В. Кондратюком [9], В.В. Панкратовим [13] та іншими вченими.

Кримінологічне значення аналізу проявів корисливої насильницької злочинності полягає в тому, щоб охарактеризувати кількісну визначеність інтегрованих якісних властивостей (відмінних рис) щодо цілісного феномену суспільного буття й дати узагальнену оцінку основних тенденцій розвитку об'єкта пізнання в конкретних умовах простору й часу. Звідси випливає конкретне дослідницьке завдання, вирішенню якого присвячується дана стаття: встановити

загальні стійкі тенденції розвитку об'єкта, що мають закономірний характер і на більш високому рівні абстрагування відбивають відмінні риси корисливої насильницької злочинності. Поставлене завдання вирішуватиметься за допомогою використання пізнавального інструментарію – узагальнюючих показників (сумарних абсолютних, відносних і середніх величин), що характеризують цю злочинність у певному просторово-часовому вимірі. Оперування кількісними ознаками вимірювання статистичних даних дасть змогу охарактеризувати її рівень і динаміку. Джерелом статистичної інформації, що підлягатиме кримінологічному аналізу послужить експрес-інформація про стан злочинності на території України за 2001-2007 рр. Департаменту інформаційних технологій МВС [5], обліково-аналітичні щорічники Державного комітету статистики України [11, 18] й дані соціологічних моніторингов [17].

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Використовуючи показники загальнодержавних статистичних спостережень, ми намагалися оцінити корисливу насильницьку злочинність у значенні масового явища об'єктивної реальності. Як відомо, ознака масовості соціального явища найвиразніше виявляється саме на загальносуспільному рівні, де встановлюються інваріанти (стійкі риси) у різних видах колективної активності (а значить, і масової свідомості), закономірний статистичний поділ сукупності облікованих фактів, що об'єктивуються від своїх індивідуальних проявів, за словами Е. Дюркгейма, у певну колективну силу (сукупність енергій), якісно нове утворення, реальність іншого класу, в новий об'єкт суспільного розвитку [4, с. 419-421].

Перш ніж приступити до аналізу рівня й динаміки корисливої насильницької злочинності, зробимо деякі пояснення з приводу формування статистичної сукупності корисливих насильницьких злочинів, до складу якої ми відносимо передусім діяння, передбачені статтями 115 (пункти 6 і 11), 186, 187, 189, 257 КК України. Окрім перелічених групу корисливих насильницьких посягань утворюють також злочини, передбачені статтями 146, 262, 289, 308, 312, 313 КК України. Однак у силу спе-

цифіки конструкції останніх кримінально-правових норм, диспозиція яких одночасно включає декілька альтернативних способів дій (М.І. Панов) [14, с.99, 100], що можуть бути як насильницькими так і ненасильницькими, а також різних мотивів протиправної поведінки, виникли певні складнощі стосовно вирішення із загального числа облікових фактів кількості саме корисливих насильницьких злочинів. Справа в тому, що існуюча система єдиного обліку злочинів та осіб, які їх учинили, за встановленими формами статистичної звітності (Ф.№1, Ф.№2) на всій території України диференційовано не відбиває кількості діянь, учинених за відповідними частинами окремих складів злочинів, тим більше за кваліфікуючими ознаками, яких може бути декілька. У зв'язку із цим фактично неможливо проаналізувати кількісні показники цієї підгрупи злочинів на матеріалах загальнодержавного статистичного спостереження. З метою усунення зазначеної прогалини нами проведено спеціальне емпіричне дослідження у виді вибіркового узагальнення кримінальних справ зазначеної категорії, яке показало вкрай незначну поширеність цих злочинів на практиці, що дає підстави стверджувати про їх статистично незначущу роль у характеристиці зовні фік-

сованих проявів масового явища. Отримані результати емпіричного дослідження будуть викладені в наступних публікаціях, присвячених структурному аналізу, у розрізі специфіки одиничних злочинних проявів, що характеризують якісний бік об'єкта пізнання. Тому далі по тексту ми обмежимося лише аналізом статистичних показників 3-х основних груп корисливих насильницьких злочинів за спрямованістю посягань: *група А* – проти життя і здоров'я особи (вбивства з корисливих мотивів, вбивства на замовлення), *група Б* – проти власності (грабежі, розбої й вимагання), *група В* – проти громадської безпеки (бандитизм).

Розрахунки відносних величин структури, інтенсивності, порівняння, динаміки, темпів приросту, що відбивають загальні тенденції розвитку й характерні риси прояву корисливої насильницької злочинності, робилися нами з огляду на показники вторинної статистичної інформації. При визначенні показників злочинної активності за основу бралися чисельність населення вікової групи 14 – 65 років, що зумовлено результатами емпіричного дослідження, згідно з якими більш старша вікова група злочинців у вибірковому масиві виявилась непередставленою. Додаткове вивчення рядів дина-

міки здійснювалося шляхом обчислення середнього темпу приросту, при цьому використовувались розроблені загальною теорією статистики таблиці кінцевих значень відповідних величин [1].

Перейдемо до аналізу рівня й динаміки корисливої насильницької злочинності за 7-річний період (2001-2007 рр.) з моменту прийняття Кримінального кодексу України 2001 р. (якому відповідає початковий етап ринкової моделі господарювання) на базі порівняння значень абсолютних показників і відносних величин, викладених у таблиці 1. Почнемо аналіз із визначення рівня корисливої насильницької злочинності у 2007 р. і з'ясування загальних тенденцій розвитку й особливостей прояву динаміки за досліджуваний період. Як випливає із таблиці 1, цей рівень становив: 38 887 зареєстрованих злочинів і 23 242 виявлених осіб, які їх учинили. У середньому за увесь період порівняння статистична сукупність зареєстрованих корисливих насильницьких злочинів збільшилась на понад 40%, чисельність виявлених злочинців зросла на понад 6%. За цей час середній темп приросту (обчислений з використанням статистичних таблиць А.М. Айрапетова [1]) корисливих насильницьких злочинів (+3,7%) майже в 5 разів (!) пере-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вищував середній темп приросту всього населення України (-0,8%), тоді як середній темп приросту всієї злочинності (-3,2) тільки в 4 рази випереджав середній темп приросту всього населення. Звідси випливають 2 важливих висновки: а) корислива насильницька злочинність за середніми темпами приросту випереджає поширення всієї злочинності, що підкреслює її підвищену суспільну небезпечність; б) особливість установленної середньостатистичної тенденції зростання числа й коефіцієнтів реєстрації корисливих насильницьких злочинів на території України полягає в тому, що

вона склалася в умовах стабільного зниження рівня всієї злочинності як за чисельним вираженням рядів динаміки, так і за показниками середнього темпу приросту за весь період порівняння. Даний факт свідчить про певну специфіку функціонування й відтворення феномену корисливої насильницької злочинності в просторі й часі. Характерним проявом відміченої тенденції є нерівномірний розподіл динаміки рівня корисливої насильницької злочинності по роках за абсолютними показниками, коефіцієнтами й часткою в структурі усіх зареєстрованих злочинів.

Таблиця 1

Рівень і динаміка корисливої насильницької злочинності в Україні за 2001-2007 роки

Група злочинів	Роки							В середньому
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Група А всього зареєстр. злочинів	248	210	232	246	206	238	187	234,7
Всього виявлено осіб	526	336	299	317	290	328	258	336,2
Група Б всього зареєстр. злочинів	31004	28333	44083	47642	54910	49045	38677	41956,2
Всього виявлено осіб	20324	20119	20144	21713	23316	24434	22891	21848,7

Проблеми боротьби зі злочинністю

Група злочинів	Роки							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	В середньому
Група В кількість злочинів	72	67	52	46	29	25	23	44,8
Чисельність осіб	305	314	301	156	114	59	93	191,7
Сумарна кількість злочинів по всіх групах	31324	28610	44367	47934	55145	49308	38887	42235,8
Приріст / зниження до 2001р.(%)	-----	-8,7	+41,6	+53,0	+76,0	+57,4	+24,1	+40,5
Приріст / зниження до попереднього року (%)	-----	-8,7	+55,1	+8,0	+15,0	-10,6	-21,1	+6,3
Сумарна кількість осіб по усіх групах злочинів	21155	20769	20744	22186	23720	24821	23242	22301,5
Приріст / зниження до 2001р.(%)	-----	-1,8	-1,9	+4,9	+12,1	+17,3	+9,9	+6,7
Приріст/ зниження до попереднього року (%)	-----	-1,8	-0,1	+7,0	+6,9	+4,6	-6,4	+1,7
Частка в структурі всієї злочинності (%)	6,2	6,3	8,0	9,2	11,3	11,7	9,7	8,9
Коеф. злочинної інтенсивності на 10 тис. усього насел. України	64,0	59,0	92,4	100,6	116,6	105,0	83,4	88,7

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Група злочинів	Роки							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	В середньому
Коеф. злочинної активності на 10 тис. насел. віком від 14 до 65 років	60,2	59,7	60,1	64,9	70,0	73,9	69,7	65,5

Так, за даними статистичної звітності МВС України зростання рівня й інтенсивності поширення аналізованої категорії злочинів відмічалось у 2003, 2004 і 2005 роках: 44367, 47934, 55145 – в абсолютних показниках; 60,1, 64,9, 70,0 – в коефіцієнтах на 10 тис. населення, що корелює зі збільшенням частки цих злочинів у структурі зареєстрованої злочинності: 8,0%, 9,2%, 11,3% відповідно (табл. 1). Утім, уже в наступних 2006-2007 рр. фіксується помітне зниження відмічених показників: 2006р. – 49308, при цьому коефіцієнт інтенсивності і частка серед усіх зареєстрованих злочинів продовжують збільшуватися – 73,9 і 11,7%, що вказує на штучний характер удаваної стабілізації кримінологічної ситуації з проявами корисливої насильницької злочинності. У 2007 р. зниження абсолютних показників і відносних величин стало ще помітнішим і більш синхронним: цифра зареєстрованих злочинів – 38 887, коефіцієнт інтенсивності – 69,7 і питома вага

серед усієї злочинності – 9,7%.

Пояснити цю особливість руху корисливої насильницької злочинності якимось об'єктивними чинниками досить складно, оскільки покращання соціально-економічної ситуації в країні за цей час фахівцями не відмічалось. Навпаки, як впливає з оприлюднених результатів загальнонаціонального проекту «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін», виконаного науковими працівниками Інституту соціології НАН України на базі вибіркового опитування 1800 респондентів [17], у суспільстві відбувалися зворотні негативні процеси. З огляду на вузькоспрямований дослідницький інтерес обмежимося лише стислим аналізом деяких криміногенних аспектів суспільних станів і процесів, що можуть мати детерміноване значення у відтворенні корисливої насильницької злочинної практики упродовж 2003-2006 рр. Насамперед привертає увагу позитивна відповідь понад 65% респондентів

на запропоноване в анкеті твердження щодо здатності більшості людей піти на незаконний вчинок заради вигоди [17, с. 456]. Подібні висловлювання набувають криміногенного відтінку в комплексі з оцінками невизначеності буття (понад 70% опитаних вважає саме так) [17, с. 451], руйнації усталених моральних цінностей (майже 80% відповідей) [17, с. 452], невпевненості у власному майбутньому (близько 70%) [17, с. 502] і загалом високого, за експертними оцінками, рівня аномійної деморалізованості суспільства (62,9% відповідей) [17, с. 457]. До цього слід додати низький рівень задоволення потреб, передовсім матеріального гатунку [17, с. 499, 503], оцінки загального характеру соціальних змін як таких, що погіршилися (значно або трохи) – майже 40% і ще близько 40% як таких, що залишилися незмінними [17, с. 555]. З урахуванням змісту наведених висловлювань доречно нагадати слова класиків кримінологічної думки Г. Тарда: «Злочини підкоряються загальним законам, якими керується суспільство» [16, с. 555], і Ж. Кетле: «Соціальні причини злочинів не відчують різких коливань, вони змінюються тільки поступово. У всьому, що стосується злочинів, одні й ті ж самі числа повторюються з такою постійністю, яку важко не

помітити» [8, с. 555].

Маємо всі підстави прогнозувати подальше поглиблення відмічених негативних процесів, набуття ними вагомого криміногенного значення в умовах глобальної економічної кризи, яка стрімко поширилась територією України під кінець 2008 р. Скорочення обсягів суспільного виробництва матеріальних благ неминуче призвело до втрати сотнями тисяч громадян робочих місць і водночас постійного джерела доходів, що потягло за собою ланцюгову реакцію у вигляді невиплат зарплатні, падіння рівня життя, інфляції, зростання психологічної напруги в суспільстві, поширення різного роду девіацій, посилення віктимізації населення, що зрештою відбивається на зростанні рівня корисливої злочинності загалом та її насильницьких форм, зокрема.

Звернімо увагу на таку особливість: за даними нашого дослідження, 58,5% контингенту корисливих насильницьких злочинців складає підлітково-молодіжна соціально-вікова група 14-29 років. Відбиття й оцінка в масовій свідомості негативних соціально-економічних реалій різними колективними спільнотами громадян відбувається неординарно, в основному через призму пануючих у їх середовищі групових норм, цінностей, інтересів і цілей. Кримі-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ногенний контингент молодіжного середовища вирізняється корисливою орієнтацією на споживання матеріальних благ і високою потенційною готовністю до насильницького способу корисливої цілереалізації за сприятливих умов послаблення соціального контролю. Значною мірою цьому вже сприяла часткова декриміналізація крадіжок. Так, у 2005 р. органами міліції прийнято 350 тис. рішень про відмову в порушенні кримінальних справ (і це при тому, що декриміналізація відбулась лише в другому півріччі), а вже у 2006 р. це число зросло до 450 тис. [15]. А як відомо, безкарність – найкоротший шлях до більш тяжких посягань, від ненасильницьких до насильницьких, що особливо притаманно молодіжній аудиторії й раніше судимим особам.

З огляду на цю обставину вважаємо, що причини несподіваного зниження числа зареєстрованих корисливих насильницьких злочинів у 2006 (-10,6%) і 2007 роках (-21,1%) криються в їх вибірковій реєстрації за умов перевантаження відмовними матеріалами по крадіжках, а також у тимчасовій дезорієнтації населення з приводу дієвості кримінально-правового захисту у випадках посягань проти власності. Не виключається, що обліково-реєстраційні підрозділи МВС поширювали практику від-

мови в кримінальному переслідуванні на підставі недостатнього розміру викраденого майна, особливо якщо йдеться про численні вуличні грабежі з метою заволодіння особистими носильними речами незначної вартості й засобами зв'язку, вчинені в умовах неочевидності. Примітно, що в роки зростання числа зареєстрованих злочинів (2003-2005 рр.) спостерігалось зменшення частки виявлених осіб, які їх вчинили (від 46,7% до 43% проти 72,5% у 2003 р.), а це є свідченням того, що навіть по зареєстрованих злочинах далеко не завжди виявлялись особи, які їх учинили.

Указана тенденція в цілому виявляється й на множинності основних груп корисливих насильницьких злочинів, з яких складається увесь статистичний масив спостереження, хоча тут маються й деякі особливості. Так, протягом 7-ми років в середньому майже на 35% зросла кількість убивств із корисливих мотивів і вчинених на замовлення (злочинні групи А), у понад 37% становило збільшення фактів грабежів, розбоїв, вимагань (злочини групи Б). Утім, стосовно бандитизму (злочини групи В) спостерігалась зворотня тенденція до скорочення в середньому майже на 38%. Позитивна динаміка зменшення рівня бандитських проявів, з нашого пог-

ляду, свідчить про зниження ролі організованої злочинності в перерозподілі матеріальних ресурсів і сфер бізнес-впливу. Донедавна більш-менш стабільна ситуація на внутрішньому й зовнішньому ринках, чіткий кланово-олігархічний розподіл активів виробничої та споживчої сфер значно нівелювали попит на бандитські послуги при поверненні боргів, конкурентній боротьбі тощо.

Поряд із цим варто погодитись із В.В. Голіною, який слушно зауважує на часткову процесуальну латентизацію бандитизму внаслідок хибної кваліфікації за спорідненими складами злочинів (наприклад, розбоям, вчиненим організованими озброєними групами – ч. 4 ст. 187 КК), чи в результаті поглинання при статистичному обліку більш тяжкими злочинами, що становлять сукупність із бандитизмом (причому, умисні вбивства, тяжкі тілесні ушкодження) [3, с. 81]. Виходячи із глобальних кризових явищ, прояви яких наприкінці 2008 р. стрімко почали уражати всі сфери народного господарства України, припускаємо, що у найближчих 2-3 роки ситуація може змінитися в бік певного зростання обсягів відтворення бандитських нападів, проте повернення до часів, коли реєструвалося понад 100 фактів бандитизму щороку (1997-1998 рр.),

вважаємо не відбудеться.

Тепер звернімо увагу на кореляційні зв'язки, що прослідковуються між динамічними рядами розподілу показників щорічної реєстрації злочинів групи А (вбивств) і групи Б (грабежів, розбоїв, вимагань). Синхронність коливання динаміки виявляється, починаючи із 2002 р.: злочини групи А (-8,7%) і злочини групи Б (-8,6%) і далі – 2003 р. (+55,1% проти +55,6%), 2004 р. – (+8,0% і +8,1%), 2005р. – (+15,0% і +15,2%), 2006 р. – (-10,6% і -10,7%), 2007р. – (-21,1% і -21,1%) відповідно. Виявлений міжелементний зв'язок є доказом того, що корислива насильницька злочинність – відносно цілісний феномен суспільного буття, що розвивається в одному напрямку і має спільну систему детермінантів.

І на завершення розгляду динаміки корисливої насильницької злочинності висловимо деякі судження з приводу висхідних коливань числа зареєстрованих злочинів упродовж 2003-2005 рр. та низхідного спадання протягом наступних 2006-2007 рр. А.П. Закалюк схильний вбачати причини перепадів динаміки зареєстрованої злочинності упродовж 2003-2005 рр. у посиленні обліково-реєстраційної дисципліни керівництвом МВС, частковій декриміналізації крадіжок і штучній маніпуляції зі статисти-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

кою [7, с. 147, 148]. Логіка науковця виглядає переконливою і в цілому знаходить підтвердження результатами нашого дослідження. Водночас викладену аргументацію слід доповнити ще й такими обставинами, як відомі революційні події 2004 р., що потягли за собою кадрову ротацію керівного апарату МВС майже на всіх ланках і рівнях, що не могло не позначитись на охороні громадського порядку. Крім того, припускаємо, що в умовах всенародної ейфорії та сподівань заможного життя «вже завтра» певна частина загартованого у перманентних протестних акціях «лекторату» навряд чи гребувала слушною нагодою супутно пожитися вуличними грабежами й розбоями «вже сьогодні». Зради справедливості відмітимо, що демократичні перетворення позитивно позначилися на масовому відкритті числених кредитних ліній, зростанні довіри населення до банківської сфери, бумі депозитних і поточних вкладів. Унаслідок цього населення понесло свої готівкові збереження в банки, почало вкладати кошти в нерухомість, транспорт, інше, що пев-

ною мірою позитивно вплинуло на зменшення обсягу відтворення в суспільстві корисливих насильницьких злочинних проявів у 2006-2007 рр. Однак під впливом економічної кризи (починаючи з жовтня 2008 р.) ситуація змінюється кардинально. Настрашений можливим дефолтом фінансової системи народ поспіхом забирає вклади з банківського сектора економіки (лише жовтень-листопад 2008 р. фігурує сума близько 20 млрд. дол.) і зберігає готівку у власному житлі, що в разі підвищує віктимізацію від корисливих насильницьких посягань. На тлі очікуваного в найближчі 2-3 роки масового зубожіння громадян широкі верстви населення можуть помітно влитися в лави корисливих насильницьких злочинців, особливо молодь, яка вже звикла до марнотратства й високих споживацьких стандартів життя. Ця обставина, з великою долею ймовірності, може призвести до зростання рівня корисливої насильницької злочинності в межах 25-30%, головним чином за рахунок вуличних грабежів і розбоїв.

Список літератури: 1. Айрапетов А.М. Таблицы исчисления среднегодовых темпов роста, прироста и снижения. – М.: Статистика, 1979. – 222 с. 2. Блувштейн Ю.Д. Криминологическая статистика (статистические методы в анализе оперативной обстановки). – Минск: Минск. высш. шк. МВД СССР, 1981. – 93 с. 3. Голіна В.В. Криминологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і криминологічне дослідження. – Х.: Регіон-інформ, 2004. – 212 с. 4. Дюркгейм Э. Самоубийство. Социологический этюд. – СПб.: Изд-е Карбаеникова Н.П., 1912. – 541 с. 5. Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців у 2001-2007 роках. – К.: ДІТ МВС України,

Проблеми боротьби зі злочинністю

2002- 2008. **6.** *Забрянский Г.И.* Методика статистического изучения преступности: Учеб. пособ. – Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 1976. – 82 с. **7.** *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3-х кн. – Кн. 3: Практична кримінологія. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 320 с. **8.** *Кетле Ж.* Социальная физика или опыт исследования о развитии человеческих способностей. – Т.1. – К.: Тип. И.И. Чоколова, 1911. – 336 с. **9.** *Кондратюк Л.В.* Система криминологических показателей и методы их вычисления. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1978. – 119 с. **10.** Методика анализа преступности: Метод. пособ. / *А.И. Долгова, С.В. Тюрин* и др. – М.: ВНИИПП, 1986. – 118 с. **11.** Населення України 2002-2005: Демограф. щорічник. – К.: Деркомстат України, 2003-2006. **12.** Организация и методика оперативных криминологических исследований / *Горяинов К.К.* и др. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с. **13.** *Панкратов В.В.* Методология и методика криминологических исследований. – М.: Юрид. лит., 1972. – 117 с. **14.** *Панов Н.И.* Способ совершения преступления и уголовная ответственность. – Х.: Вища шк., 1982. – 161 с. **15.** Пояснювальна записка щодо статистичних даних, що характеризують криміногенну обстановку в державі за 2002-2006 роки. – К.: МВС України, 2007. **16.** *Тард Г.* Преступник и преступление. – М.: Тип-я т-ва И.Д. Сытина, 1906. – 289 с. **17.** Українське суспільство 1992-2006. Соціолог. моніторинг / За ред. *Ворони В., Шульги М.* – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 578 с. **18.** Чисельність наявного населення України на 1 січня 2006-2007 рр: Стат. зб. – К.: Деркомстат України, 2006-2007.

Надійшла до редакції 08.12.2008 р.

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Одним із показників будь-якої діяльності є ефективність як її результативність. Ефективна робота правоохоронних органів – один з головних чинників адекватної протидії організованій злочинності. Згідно зі ст. 28 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності «кожна держава-учасниця розглядає можливість здійснення контролю за своєю політикою і практичними заходами щодо боротьби проти організованої злочинності, а також проведення оцінки їхньої ефективності та дієвості» [4, с. 574].

Хоча в українській кримінології все більше поширюється розуміння актуальності досліджень зарубіжного досвіду у сфері протидії й запобігання організованої злочинності, однак до цього часу порівняльні дослідження в українській кримінології, зокрема, стосовно вивчення досвіду контролю організованої злочинності в європейських краї-

нах, є малочисельними. Окремі складники європейського досвіду запобігання останній з кримінально-правових і кримінологічних позицій розглянуто в наукових працях О.М. Джужі, В.М. Дрьоміна, А.П. Закалюка, О.М. Костенка, М.В. Корнієнка, С.В. Морозенка, А.В. Савченка, Т. Серватко, Т.І. Качки, В.О. Тулякова, М.І. Хавронюка.

Метою даної статті є дослідження в порівняльному аспекті деяких шляхів підвищення ефективності діяльності органів кримінального переслідування окремих європейських країн у сфері протидії організованій злочинності.

Актуальність даного дослідження полягає в тому, що в Україні, незважаючи на постійне наголошення небезпечності для держави дій організованої злочинності, що проникла майже у всі сфери економічного й політичного життя країни, система кримінальної юстиції націлена на

виявлення злочинів організованої злочинності першого (нижчого) рівня, для якого є характерним вчинення загальнокримінальних злочинів [2, с.51].

Багато в чому такий стан справ пов'язано з тим, що до цього часу, на жаль, основним критерієм в оцінці роботи правоохоронних органів залишаються кількісні показники злочинності (рівень, коефіцієнти, динаміка) й відсоток розкриття злочинів. А це викликає фальсифікацію результатів роботи різних підрозділів, призводить до процентоманії. Такий старий радянський підхід «дутих» цифр і плану на виявлення, розкриття, передачу кримінальних справ до суду є пасткою. Оцінювання роботи правоохоронців за таким критерієм априорі не передбачає всебічної, копійної, узгодженої між усіма підрозділами діяльності, спрямованої на виявлення й ліквідацію всіх сегментів злочинних організацій [11]. Тому не зменшуються загрози і збитки від цього виду злочинності. Дана ситуація багато в чому зумовлена як неадекватним законодавчим забезпеченням, так і відсутністю реальних дій щодо реформування системи правоохоронних органів України.

Отже, виникає питання щодо вивчення досвіду інших країн з даної проблематики. Як вважає відомий англійський кримінолог

М. Леві, у сфері протидії організованій злочинності можна відокремити 2 основні підходи – традиційний і нетрадиційний. Перший (традиційний), пов'язаний насамперед з належним функціонуванням системи кримінальної юстиції, який включає: (1) як слід розроблене незалежне кримінальне законодавство, особливо щодо відмивання брудних грошей і конфіскації злочинно отриманих коштів; (2) процесуальне законодавство, передусім те, що стосується співпраці у сфері правової допомоги (наприклад співробітництво в рамках Євроюсту (Eurojust)); (3) засоби й ресурси, що дозволяють адекватно провадити розслідування по цій категорії справ (спеціалізовані центральні агентства боротьби з небезпечними організованими угрупованнями) [17]. Другий (нетрадиційний) – охоплює запобіжну діяльність і включає різного роду підходи на рівні громади (надання громадянам інформації щодо різних збитків і ризиків, що тягне за собою організована злочинність, упровадження гарячих ліній; участь у роботі різних громадських організацій), а також регуляторну політику. До неї включаються: (а) спеціальні програми таких організацій як МВФ, ФАТФ, Світовий банк; (б) зусилля, пов'язані з повідомленнями про підозрілі операції у фінансових

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

інститутах; (в) політика у податковій сфері; (г) санкції за допомогою цивільного законодавства та інші некримінальні важелі впливу; (д) робота розвідувальних органів. Важливого значення надається залученню приватного сектора в запобіжну діяльність. Однак розгляд другого напрямку протидії організованій злочинності виходить за межі цієї статті.

Детальніше розглянемо зусилля різних країн у рамках традиційного підходу. На ефективність діяльності органів кримінальної юстиції впливає наявна правова база (як кримінальне законодавство, так і спеціальні комплексні закони, спрямовані на контроль організованої злочинності). Важливим елементом стратегії протидії останній є законодавче вирішення й закріплення основних положень, згідно з якими особи, чия незаконна діяльність може кваліфікуватись як організована, притягаються до кримінальної відповідальності.

У цьому зв'язку вважаємо за доцільне звернути увагу на такий факт. Досвід демократичних держав світу свідчить про те, що основною й ефективною стратегією протидії організованій злочинності, в тому числі транснаціонального характеру (у сфері незаконного обігу наркотиків, торгівлі людьми тощо), а також

тероризму, злочинам у сфері економіки, є конфіскація майна осіб, які нажили його злочинним шляхом. Ця законодавча норма спрямована на зменшення благ, отриманих незаконно і несправедливо. Конфіскація доходів, отриманих від злочинів, має декілька позитивних моментів, перш за все превентивний, оскільки отримання економічної вигоди є (а) основною причиною більшості злочинів, (б) запобігає проникненню нелегальних доходів у легальну економіку, (в) усуває засоби вчинення злочинів у майбутньому, (г) допомагає економічно знешкоджувати керівництво кримінальної організації, (д) підтримує верховенство права й моральні принципи, згідно з якими ніхто не може збагачуватись у протиправний спосіб [14].

Для більш ефективного застосування цієї санкції фінансового характеру все більше країн світу (в першу чергу ті, які без застережень можна віднести до демократичних) упроваджують у своє законодавство принцип «reversal burden of proof» – перенесення тягара доведення законного походження майна. Прокурор у цьому випадку згідно зі стандартами кримінального права не зобов'язаний доводити зв'язок між злочином (злочинами), у вчиненні якого обвинувачується особа, й усім майном,

яке вважається протиправно отриманим (Німеччина, Австрія, Нідерланди, Франція). Для прийняття рішення про його конфіскацію достатньо побічних (непрямих) доказів. По розслідуваних злочинах крім майна можуть бути конфісковані також доходи, отримані внаслідок інших протиправних дій, ніж тих, що розглядаються в даному процесі (так звана розширена конфіскація) [14]. Наприклад, у Франції неспроможність будь-якої особи довести законність свого доходу, що відповідає стилю її життя, в той час, коли вона має постійні відносини з особами, залученими в діяльність, що підпадає під дію ст. 450-1 (участь у злочинній асоціації), передбачає покарання до п'яти років ув'язнення або штраф, що дорівнює 75 тис. євро (ст. 450-2-1) [12]. Це стосується також особи, яка підтримує постійні відносини з одним або більше суб'єктами, залученими в діяльність, що карається відповідно до ч. 2 (торгівля наркотиками) розд. IV КК Франції (ст. 222-39-1 КК Франції) [13].

Закон «Про кримінальну юстицію і громадський порядок», прийнятий у Великій Британії (1994 р.), суттєво обмежив права обвинуваченого на мовчання шляхом часткового покладення на нього тягаря доведення своєї невинуватості. Цей закон було

прийнято як запобіжний засіб стосовно злочинів, пов'язаних з тероризмом, корупцією й організованою злочинністю. Саме цей нормативний акт спрямований щодо осіб, які підозрюються в отриманні доходів незаконним шляхом [1, с.259].

Як засвідчив Європейський суд з прав людини в декількох рішеннях, перенесення тягаря доведення невинуватості на обвинувачену особу стосовно конфіскації не порушує принципу презумпції невинуватості [7].

Серед європейських країн найбільш досконале й чітке законодавство про конфіскацію майна розроблено в Італії. Ця санкція розглядається в першу чергу як запобіжний захід. Законодавчі зміни в Італії були викликані ситуацією, коли майже неможливо було довести, що будь-яке майно (будинок або земельна ділянка) є продуктом, прибутком або цінністю, отриманою в результаті злочинного діяння. Для подолання такого стану в 1982 р. було прийнято Закон «Роньйоні Ла Торре», що надав можливість застосувати до підозрюваних у причетності до мафії превентивні майнові заходи, які передбачали секвестр і конфіскацію майна, яким вони володіли або мали можливість розпоряджатись [9, с.232]. Завдяки цьому закону у листопаді 2008 р. поліція Італії

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

конфіскувала майно одного з кланів сіцилійської мафії на суму понад 700 млн. євро. До списку конфіскованого входили 220 об'єктів нерухомості: 133 земельні ділянки загальною площею 60 га, банківські рахунки, автомобілі [5]. Цікавий факт: на пляшках з вином, яке виготовляється з винограду, що вирощується на конфіскованих у злочинців землях, демонстративно красується напис: «Зроблено на винограднику, відібраному в мафії».

Для підвищення ефективності діяльності з протидії організованій злочинності, зокрема, належного виявлення й розслідування, у деяких європейських країнах створюються спеціалізовані органи. Наприклад, з 1 квітня 2006 р. у Сполученому Королівстві діє Служба по боротьбі з найбільш небезпечною організованою злочинністю — SOCA (Serious Organised Crime Agency) [20], пріоритетними напрямками діяльності якої є: (а) підвищення рівня обізнаності населення про організовану злочинність, шкоду, яку вона приносить, про ефективність засобів боротьби з нею; (б) збільшення обсягу повернених коштів, отриманих незаконним шляхом, і числа розкритих кримінальних справ; (в) підвищення загрози для діяльності організованих злочинних угруповань у

Сполученому Королівстві завдяки відпрацьованим оперативним і слідчим діям і впровадження нових способів боротьби з цим явищем; (г) співпраця з партнерами в самій країні й за кордоном в напрямку посилення діяльності по зменшенню збитків, завданих організованою злочинністю; (д) визначення рівнів високоефективної допомоги партнерам SOCA і в разі потреби отримання взаємної підтримки. Досягнення роботи цієї Служби оцінюються за наступними критеріями:

(1) здійснені нею операції повинні мати очевидний вплив на організовану злочинність;

(2) Служба має підтвердити свою спроможність розладнати злочинні ринки й зашкодити самим злочинцям, а злочинні угруповання вважатимуть Сполучене Королівство менш привабливим для злочинної діяльності;

(3) діяльність Служби сприятиме поглибленню знання й підвищенню рівня розуміння злочинних принципів і схем;

(4) збільшаться обсяги вилучених грошей і майна учасників організованої злочинності, а за найбільш небезпечними злочинцями буде встановлено спостереження протягом усього їх життя, навіть по завершенні терміну покарання [10, с.97].

У щорічній доповіді про ді-

яльність Служби за 2007-2008 рр. наведені дані щодо її досягнень: (а) у країні й за кордоном було конфісковано близько 90 т наркотиків класу А (збільшення на 20 % порівняно з попереднім періодом); (б) ціна тільки кокаїну, який міг би бути проданим за вуличними цінами, складає 6 млрд. фунтів стерлінгів; (в) 46 повідомлень про загрозу вчинення злочинів було спрямовано до понад 2500 організацій приватного сектора; (г) 2000 найбільш небезпечних злочинців стали об'єктом оперативної роботи Служби; (д) судами країни у злочинців було конфісковано майна понад 46 млн. фунтів стерлінгів [21].

У 2000 р. в Польщі було утворено Центральне бюро розслідування (ЦБР), яке є незалежним від місцевої поліції, хоча й має свої підрозділи в кожному регіоні країни. Як відзначає відомий польський кримінолог В. Плавачевський, ЦБР є мобільною й ефективною структурою [18]. Воно складається з працівників колишнього бюро боротьби з організованою злочинністю і бюро боротьби зі злочинами у сфері незаконного обігу наркотиків. На даний час у цій структурі працюють близько 2000 поліцейських. ЦБР, склад якого становить 1,5% від усіх поліцейських, у I кварталі 2007 р. вилучило майже половину

загальної кількості кримінальних доходів, що припадає на всю поліцію [19].

ЦБР займається головним чином 3-ма напрямками: а) боротьбою з організованою злочинністю й незаконними діяннями, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю, вибуховими пристроями, вимагання тощо); б) злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою, розповсюдженням); в) економічними злочинами (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція). ЦБР є відповідальним за обмін інформацією з правоохоронними органами інших країн та Інтерполом.

У 1991 р. у складний для Італії час, пов'язаний з проникненням мафіозних структур у легальний бізнес і політику, у структурі Міністерства внутрішніх справ було створено спеціальний підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю (DIA). Його чисельність становить близько 1500 осіб. Діяльність спеціального підрозділу спрямована не на виявлення окремих злочинів злочинних організацій, а на всю царину їх інтересів, включаючи транскордонні злочини. Як вбачається, саме це є ключовим моментом, який потрібно мати на увазі вітчизняним ученим і практичним працівникам при розробці стратегії проти-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

дії організованій злочинності й корупції.

Судовий аналог DIA – Національний антимафіозний директорат (DNA), центральний орган, що координує роботу магістратів (суддів), які розслідують злочини організованої злочинності. Ефективність зусиль італійських правоохоронців можна проілюструвати наступним чином: у 1992 р. 2130 осіб відбували покарання у в'язницях через злочини, вчинені у складі мафіозної асоціації, у 1994 р. їх нараховувалось 3997, у 2002 р. їх чисельність дорівнювала 5295 [18, с.97]. Зауважимо, що в 1991-2001 рр. в Італії загальне число зареєстрованих злочинів скоротилося на 18%; при цьому число засуджених до позбавлення волі збільшилось на 70% [15].

Важливим складником оцінювання ефективності роботи правоохоронних органів є їх націлення на викриття найбільш небезпечних видів організованої злочинної діяльності. У статистиці федеральної кримінальної поліції (ВКА, Німеччина) всі виявлені організовані групи ранжуються за їх потенціалом. Потенціал організованої злочинності є показником (індексом), спрямованим на фіксацію організаційного, операційного рівня складності й професіоналізму злочинної групи. Індекс містить 50 показників, які спочатку були

складені для допомоги слідчим. Ці показники визначились на основі інформації, отриманій від опитування (дослідження) серед аналітиків, які ранжували кожен показник за власною оцінкою його впливу на ідеально типову організовану групу [16].

У 2001 р. найвищий індекс потенціалу організованої злочинності було виявлено серед груп, які вчиняли екологічні злочини. За ними йшли групи, які вчиняли злочини податкові, у сфері комерційної діяльності й насильницькі злочини. За етнічним складом найвищий індекс мали групи, членами яких були представники країн колишньої Югославії, німці, турки, італійці. Саме злочинній діяльності цих організованих спільнот приділяється підвищена увага.

Однак К. фон Лампе критикує такий підхід визначення потенціалу, оскільки, на його думку, критерії віднесення показників до більш чи менш небезпечних не були взяті з комплексного аналізу функціонування й розвитку організованих груп [16]. Самі показники (наприклад, «ієрархічна структура») мають те ж саме значення за будь-яких інших обставин.

З нашого погляду, потенціал організованої злочинності все ж таки допомагає правоохоронним органам мати певну картину небезпечності виявлених органі-

зованих груп, дозволяє з урахуванням даного індексу оцінювати ефективність своєї діяльності.

Існування даного показника націлює правоохоронні органи Німеччини виявляти великі за масштабом діяльності злочинні організації. Щодо чисельності учасників в організованій групі, то у 2005 р. в середньому в кожній з них було виявлено по 16 осіб. Тридцять таких груп нараховували 50 і більше осіб [23].

Аналогічні дані по Україні свідчать, що 49% виявлених організованих груп налічували по 3 особи, 45% склалися з 4-х – 10-ти осіб і тільки 2,6% усіх організованих груп і злочинних організацій включали від 11 до 20 осіб [6].

В останні роки на європейському рівні впроваджуються нові підходи до протидії організованій злочинності, спрямовані на більш ефективну діяльність правоохоронних органів у цій сфері.

У 2004 р. Рада Європейського Союзу затвердила Гаазьку програму створення зони свободи, безпеки і справедливості на 2005-2010 рр. [22]. У ній підкреслюється необхідність вироблення європейського механізму правоохоронної діяльності на підставі оперативної інформації (Intelligence-Led Law Enforcement Mechanism), що дасть можливість на рівні прийняття рішень

визначити європейські правоохоронні стратегії на основі детально проведеного аналізу. У рамках формування такої політики слід розробити європейську модель кримінально-оперативної діяльності (або кримінальної розвідки) для вирішення таких проблем, як узгодженість оперативних дій, комп'ютерних програм (які допомагають отримувати, зберігати оперативну інформацію та обмінюватися нею) і служб національних органів та органів ЄС, які працюють у царині юстиції, свободи й безпеки [22].

Така узгоджена між усіма країнами – членами ЄС стратегія правоохоронної діяльності, вважаємо, допоможе кардинально змінити підходи силових відомств від реактивного до запобіжного, дозволить зосередитись на зменшенні сприятливих можливостей для функціонування організованих злочинних спільнот.

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо зробити наступні висновки щодо окремих показників ефективної результативної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності.

1. Ефективність повинна оцінюватись за допомогою комплексу показників. Попередня практика оцінювання роботи тільки за кількісним показником

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

(злочини зареєстровані, розкриті, їх динаміка і т.п.) призводить до фальсифікацій статистичних даних. Необхідно дослідити, наскільки відчутною є різниця між кількістю заяв і повідомлень про злочини, зареєстрованих злочинців, направлених до суду й чисельністю засуджених осіб. Одним з головних завдань правоохоронних органів має стати повна реєстрація злочинів. Зростання кількісно-якісних показників викритої організованої злочинної діяльності може свідчити про кращу роботу правоохоронців, їх активність, а значить, і зменшення обсягів латентної злочинності.

2. При розгляді й інтерпретації статистичних даних важливо приділяти найбільшу увагу такому показнику, як структура виявлених злочинів, які вчинили організовані групи і злочинні організації. Про ефективну роботу відповідних підрозділів свідчать наступні дані: а) найбільшу питому вагу мають злочини економічної спрямованості, у сферах наркобізнесу, приватизації в кредитно-фінансовій системі, а не загальнокримінальні (крадіжки, розбійні напади, грабежі); б) чисельний склад групи (або організації) не є мінімальним (3 або 5 осіб); в) до кримінальної відповідальності притягнуті організатори й керівники, виявлено міжрегіональні або

міжнародні кримінальні зв'язки; г) доведеною є наявність в органах влади корумпованих зв'язків, без яких неможлива діяльність організованої злочинності. Слід звертати увагу на тяжкість злочинів і матеріальні збитки (можна ранжувати злочини за цими критеріями).

3. Необхідно проаналізувати інформацію за видами злочинів, категоріями притягнутих до відповідальності, органами розслідування, причинами припинення кримінальних справ і повернення їх на додаткове розслідування, персонально за результатами розгляду справ конкретними суддями і т.п., щоб установити, які категорії справ, на якій саме стадії й з яких конкретних причин не отримують свого логічного завершення [3, с.115].

4. Одним з критеріїв оцінювання роботи правоохоронних органів у країнах сталої демократії є громадська думка. Оскільки повідомлення в пресі щодо вчинених злочинів, корупційних дій тієї чи іншої службової особи є приводом до порушення кримінальної справи, службам МВС, СБУ, генерального прокурора потрібно звернути увагу на важливість відстеження матеріалів преси, в тому числі Інтернет-видань, звернень громадян та оприлюднення звітів стосовно результатів роботи на

цьому напрямі (До речі, ефективність американської поліції оцінюється за такими показниками: законність у діях поліції, активність у підтримці правопорядку (наприклад, кількість арештів), зв'язок із населенням [8, с.79-81]).

5. Важливим індикатором ефективності роботи правоохоронних органів є кількість вилученого майна й активів, придбаних злочинцями в результаті організованої злочинної діяльності. Оскільки українське кримі-

нальне й кримінально-процесуальне законодавство не узгоджено з ратифікованими міжнародно-правовими документами щодо цього питання, внесення відповідних змін до законодавства, а також прийняття нового КПК, що буде враховувати положення міжнародних конвенцій, є першочерговим завданням.

6. Ефективність роботи органів кримінального переслідування повинна визначатись також і таким показником, як ступінь відвернутої шкоди.

Список літератури: 1. *Ведерникова О.Н.* Теория и практика борьбы с преступностью в Великобритании. – М.: Рос. криминолог. ассоциация, 2001. – 344 с. 2. *Даньшин І.М.* Усталені форми злочинності (кримінологічний нарис). – Х.: Акта, 2002. – 110 с. 3. *Карпов Н.С.* Злочинна діяльність: Монографія. – К.: Вид-во Семена Сергія, 2004. – 310 с. 4. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності // Багатосторонні договори: Зб. міжнар. договорів України про прав. допомогу у крим. справах. – К.: Фенікс, 2006. – 800 с. 5. Конфискация имущества итальянской мафии [Електрон. ресурс]: Мафия. Все о мафии и преступности – Режим доступу: <http://sungat.ru/node/367> – Назва з титул. екрану. 6. Про результати боротьби з організованими групами і злочинними організаціями за 12 місяців 2005 р.: Інформ.-стат. зб. – К.: ДІТ, МВС; МВС, 2005. – 29 с. 7. Рішення у справі «Філіпс проти Сполученого Королівства» [Електрон. ресурс]: Український портал практики Європейського суду з прав людини. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua/Article.asp?Aidx=396> – Назва з титул. екрану. 8. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, Алетейя, 2000. – 288 с. 9. *Шостко О.Ю.* Законодавчі та практичні аспекти боротьби з організованою злочинністю в Італії // Питання боротьби зі злочинністю. – Вип. 14. – Х.: Право, 2007. – С. 231 – 238. 10. *Шостко О.Ю.* Про доцільність створення Національної Служби Розслідувань (НСР) в Україні // Юрид. Україна. – 2007. – № 1. – С. 94 – 99. 11. *Шостко О.Ю.* Процентоманія // Дзеркало тижня. – 2006. – № 18 (13 трав.). – С. 6. 12. *Criminal Code of France* [Електрон. ресурс]: Режим доступу: <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=33&r=3849#art16756> – Назва з титул. екрану. 13. *Criminal Code of France* [Електрон. ресурс]: - Режим доступу: <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=33&r=3699#art16244> – Назва з титул. екрану. 14. *Financial Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime* [Електрон. ресурс]: CARDS Regional programme 2002/2003. - Режим доступу: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/CARPO/FI_General_ENG_final.pdf – Назва з титул. екрану. 15. *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*// Home Office Statistical Bulletin. – Issue 12/03-London. 2003. P.3. 16. *Lampe Klaus von.* Assessing Organized Crime: The Case of Germany. ECPR Standing Group Newsletter Organised Crime. – № 3, September 2002, p.17. 17. *Levi M.* The Preventative Control of Organised Crime in Europe: The Emerging Global Paradigm? // International Key issues in Crime Prevention and Criminal Justice. Papers in celebration of 25 years of HEUNI. HEUNI. – Helsinki 2006. Publication Series № 50. – P. 93. 18. *Organised Crime in Europe. Concept, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond.* — Ed. by *C. Fijnaut and L. Paoli.* — Springer,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

2004. — 1074 р. **19.** Central Bureau of Investigation [Електрон. ресурс]: General Staff of the Special and uniformed formations of the republic of Poland. — Режим доступу: <http://www.cbs.sztab.org/en/> – Назва з титул. екрану. **20.** Serious Organized Crime Agency [Електрон. ресурс]: – Режим доступу: <http://www.soca.gov.uk>– Назва з титул. екрану. **21.** SOCA's Annual Report 2007/08 [Електрон. ресурс]: Serious Organised Crime Agency. - Режим доступу: <http://www.soca.gov.uk/assessPublications/socaAnnualReport0708.html> – Назва з титул. екрану. **22.** The Hague Programme – Ten priorities for the next five years – a partnership for European renewal [Електрон. ресурс]: - Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/08_organised_crime_en.pdf. – Назва з титул. екрану. **23.** 2005 Organised Crime Situation Report / June 2005 [Електрон. ресурс]: - Режим доступу: http://www.bka.de/lageberichte/ok/2005kf/lagebild_ok_2005_kurzlage_englisch.pdf – Назва з титул. екрану.

Надійшла до редакції 16.12.2008 р.

МЕЖІ ПРИМУСУ ЗАСУДЖЕНИХ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ УКРАЇНИ

Право людини на життя, свободу й особисту недоторканість є одним з фундаментальних прав, передбачених у ст. 3 Загальної декларації прав людини [7, с. 9]. Воно означає право на захищеність від будь-якого посягання з боку будь-кого й охоплює право на тілесну, статеву й психологічну недоторканість. У свою чергу, останнє слід розуміти як захищеність особи від різноманітних видів впливу на її підсвідомість без її волі на те. Разом із тим будь-яке право за певних умов може бути обмежено, тобто його обсяг може бути звужено.

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Декларації при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав та свобод інших і забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві [7, с. 15]. У цій нормі в загальному

вигляді викладено підставу й мету обмеження прав людини.

Найбільш суттєві обмеження, які може зазнавати людина, містяться у собі покарання. Згідно з ч. 1 ст. 50 Кримінального кодексу України (далі – КК) це захід примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого.

Однак виникає питання меж примусу для засуджених. За ч. 2 ст. 65 КК України особі, яка вчинила злочин, має бути призначене покарання, необхідне й достатнє для її виправлення й попередження нових злочинів. Із цього можна зробити певні висновки, що, призначаючи покарання, суду належить зробити певний кримінологічний прогноз стосовно достатності виду й розміру покарання для досягнення мети виправлення засудженого. На сьогодні найбільш поширеним є застосування покарання у виді позбавлення волі на певний

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

строк, що полягає в ізоляції засудженого й поміщенні його в кримінально-виконавчу установу.

Згідно з чинним законодавством на засудженого до позбавлення волі впливають: режимні заходи, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, діяльність громадських організацій. При цьому і праця, й участь у багатьох виховних заходах для осіб, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, є обов'язковими. Крім того, для тих із них, які не мають робітничої професії, за якою вони можуть бути працевлаштовані в колонії, обов'язковою також є підготовка на курсах професійного навчання робітників на виробництві. За невиконання зазначених обов'язків адміністрація органів та установ виконання покарань може накласти на засудженого стягнення.

У ч. 1 ст. 124 Кримінально-виконавчого кодексу України говориться, що в колоніях провадиться моральне, правове, трудове, естетичне, фізичне й санітарно-гігієнічне виховання засуджених, а також інші його види, що сприяють становленню останніх на життєву позицію, що відповідає правовим нормам і вимогам суспільно корисної діяльності. Проте виникають запитання: чи правомірно примусово здійснювати заходи виховного характеру в

установах виконання покарань, примусово залучати засуджених до праці й навчання і наскільки ефективним є такий вплив?

Принцип правового примусу намагалися сформулювати у своїх роботах І. Кант, Г.В.Ф. Гегель та інші філософи. Так, на думку І. Канта, за загальним законом усе несправедливе перешкоджає волі. Примус також стоїть на заваді їй або чинить опір волі. Якщо певний прояв останньої сам виявляється перешкодою до неї (тобто є несправедливим), примус, спрямований проти такого застосування, буває виправданим. Значить, за законом протиріччя з правом пов'язана також можливість використовувати цей захід до того, хто завдає шкоди праву [5, с. 140,141].

Отже, примус стосовно людини виправданий тільки в тому випадку, якщо він збільшує волю інших людей і тим самим сприяє розвитку суспільства, що й знайшло своє закріплення в Загальній декларації прав людини. Так, цей захід у виді ізоляції небезпечних злочинців є доцільним унаслідок того, що їх злочинна діяльність обмежувала волю інших осіб або перешкоджала їй. Але чи є правомірним примусове виховування?

Г.В.Ф. Гегель у роботі «Філософія права» зазначає, що людину, як живу істоту, можна примусити, підкорити владі інших

його фізичну і взагалі зовнішню сторону. Але вільна воля в собі і для себе не може бути примушена, хіба тільки вона сама не відступить із зовнішнього, в якому її тримають або з уявлення про нього. Примусити до чого-небудь можна тільки того, хто хоче, щоб з ним це зробили. Реальне уявлення про те, що примушення руйнує себе у своєму понятті, полягає в тому, що примус знімається тільки примусом. Ось чому він не тільки зумовлений правом, а й необхідний, саме як другий примус, який є зняттям першого. Правда, примус педагога або той, що спрямований проти дикості й бруталності, виявляє себе як перший, а не наступне за попереднім [3, с. 141,142].

Згідно з поглядами цього філософа примус, спрямований на відновлення порушеного права, є правомірним; разом із тим не можна вважати правомірними примусові дії педагогічного характеру. Як свідчить історія застосування систем виконання покарань, пов'язаних з використанням примусової праці й ідеологічного або релігійного виховання (навчання) засуджених (приміром, оборонська система в США, англійська прогресивна система, система виправно-трудова таборів у СРСР), виправити засудженого без урахування його власних інтересів неможливо.

Беручи до уваги зазначене, варто погодитися з І. Андересом у тому, що в результаті спроб застосувати ідею примусового перевиховання на практиці можуть запанувати свавілля й несправедливість [1, с. 180,181].

У зв'язку з цим в останні роки порушена проблема стала предметом широкого обговорення серед фахівців у галузі кримінально-виконавчого права (як-от: В.Ф. Іванов, А.В. Малько, М.С. Рибак, А.Х. Степанюк, Г.Ф. Хохряков [Див.: 4; 6; 9] та ін.). Учені справедливо визнають, що головними передумовами успішного виправлення є насамперед готовність і добра воля й бажання самих засуджених, налагодження зв'язків між установами виконання покарань і вільним суспільством. Цілі виправного впливу на засуджених полягають у тому, щоб зберегти їх здоров'я й гідність, сприяти формуванню в них почуття відповідальності й виробленню навичок, що допоможуть їм реінтегруватись у суспільство, виконувати вимоги законності й задовольняти свої життєві потреби власними силами після звільнення [6, с. 29].

На нашу думку, закріплення в законі можливості примусового залучення засуджених до праці, навчання або примусових заходів виховного характеру та відповідальності за ухилення від таких заходів негативно впливає як на

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

самих засуджених, так і на суспільні відносини в цілому. Це положення підтверджується негативним ставленням більшості засуджених до обов'язкової праці й виховної роботи в місцях позбавлення волі. Це можна пояснити, використовуючи наукові напрацювання й досягнення психології. Суб'єктивний зміст будь-якої діяльності, інтенсивність протікання її, ставлення до неї самої людини багато в чому залежать від мотивів цієї діяльності. Те саме завдання різні люди можуть виконувати з різних спонукань: або тому, що усвідомлюють важливість його, або ж тому, що робити це їх змушують обставини чи інші особи. У першому випадку вони відчують моральне задоволення, захоплення своєю роботою, у другому – негативні переживання (почуття нудьги, повільного збігу часу, нетерпіння, байдужості), передчасне стомлення тощо.

В'язання панцирних сіток, збивання дерев'яних ящиків, клеєння картонних коробок тощо і на сьогоднішній день досить поширені види діяльності в колоніях. Та й робота на штампах, пресах, збирання прасок та подібних механізмів – одноманітна, щоденна й у той же час розтягнута на роки робота, без перспективи поміняти це заняття. Вона викликає протест, акумулює агресію. Засуджені часто спе-

ціально ламають машини, підсипають у них сіль, де вона, окисляючись, призводить до аварій [9, с. 50,51].

Мотиви виконують двояку роль для людини: по-перше, спонукають і спрямовують її діяльність; по-друге надають останній особистісний зміст, роблять її значимою й привабливою для самого індивіда, близькою його потребам та інтересам, життєвим цілям і прагненням. Перша функція мотивів полягає в тому, що вони окреслюють зону цілей людини, тобто тих результатів, на досягнення яких буде спрямована її робота. Завдяки мотиву людина більше диференційовано сприймає, наприклад, виробничі умови й в остаточному підсумку виділяє для себе мету й умови її досягнення. Друга функція мотивів виявляється у ставленні особистості до самої діяльності. Так, при позитивному ставленні до праці чи навчання помітно зростає активність людини, вона легше переносить труднощі, прагне до їх подолання. Якщо зустрічається якась невідповідність між її підготовкою й вимогами даного виду діяльності, людина швидше усуває цю невідповідність й як результат – проявляє себе ширше, повніше.

За змістом умовно розрізняють мотиви соціальні й особисті. Соціальні – відображають головним чином потреби й інтереси

суспільства, особисті – переважно особисті потреби й інтереси індивіда. У сучасних умовах не доводиться розраховувати на формування соціальних мотивів праці навіть в осіб, чия праця ґрунтується на трудовому договорі, оскільки вона із засобів до існування не перетворилося на першу життєву потребу людини навіть в умовах «розвиненого» соціалізму.

Економічні інтереси виступають мотивом, що спонукує трудову діяльність людини, задовольняє її матеріальні і духовні потреби. Тому всі спроби виправлення й перевиховання засуджених у дусі чесного ставлення до праці за допомогою примусової праці приречені на провал, бо при такому підході їх інтереси беруться до уваги в останню чергу.

Особистість людини автономна стосовно дійсності в смислі реагування на останню, із чого витікає наступний висновок, які жорстокі не пред'являлися б їй вимоги, якими вони не були б за своїм змістом і формою, особистість все одно приймає їх і трансформує для себе самої відповідно до характеру й ступеня своєї суб'єктивності, що пояснюється рівнем розвитку свідомості і здатностей, сформованістю потреб, вихованістю характеру. І не хтось інший, а сама особистість ставить перед собою цілі, вибирає шляхи для їх

досягнення й отримує ті чи інші результати [2, с. 62].

Усі обмеження, які можуть застосовуватись до засуджених до покарання у виді позбавлення волі, з нашого погляду, мають обумовлюватись і підкорятись одній меті – необхідності ізоляції небезпечних злочинців. Дотримання цих обмежень є процесом реалізації кари. А в інших сферах життєдіяльності засуджений повинен бути автономним і не може зазнавати ніякого примусу (трудового, виховного, психологічного, навчального та ін.). Охорона й нагляд мають створювати зовнішні рамки, в межах яких він зобов'язаний регулювати свою поведінку, не порушуючи режиму.

Яким же чином зацікавити засудженого працювати або навчатись? Вихід тут вбачається в розширенні застосування до засуджених заходів стимулювання і звуженні дії заходів обмеження у сфері використання праці й навчання. Правові стимули й правові обмеження – це інформаційно-психологічні засоби, що становлять собою дві діалектичні сторони правового впливу. Якщо перша пов'язана зі створенням сприятливих юридичних умов для задоволення правомірних інтересів суб'єкта, орієнтована на його бажання, то друга створює перешкоди протизаконним прагненням особистості. Перша покликана спонукати до поведінки,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вигідної як для самої особистості, так і для суспільства, друга – стримувати від незаконного задоволення власних інтересів індивіда, не вигідних, а навіть, навпаки, шкідливих для інших громадян і суспільства в цілому [4, с. 100,101].

Така позиція цілком відповідає вимогам ст. 70 Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими, де зазначається, що в кожному закладі виконання покарання треба мати систему пільг і розробляти різноманітні методи поводження з різними категоріями ув'язнених, щоб заохотити їх до належної поведінки, розвивати в них почуття відповідальності, прищеплювати їм інтерес до перевищення й домагатися їх співпраці в цьому [7, с. 147].

На даний час у місцях позбавлення волі використовуються в основному заходи обмеження, хоча, як уже зазначалось, соціологи і психологи рекомендують ширше застосовувати стимулювання. Наприклад, за хорошу поведінку – додаткові блага, а тим, хто не прагне до кращого, – гарантований мінімум. Інакше кажучи, держава повинна забезпечити для засудженого прожитковий мінімум, розмір якого встановлюється в нормативних актах для кожного виду установ виконання покарання і для кожної категорії засуджених. Його розмір

ні за яких умов не може бути зменшеним. Додаткові блага працездатні засуджені мають здобувати на кошти, зароблені в місцях позбавлення волі. Крім того, в законодавстві треба передбачити можливість стимулювання засуджених, які виявили бажання навчатися в установах виконання покарань. Приміром, у Швеції неповнолітні засуджені, які успішно навчаються під час відбування покарання, отримують стипендії.

Як вбачається, необхідно також скасувати деякі штучні обмеження для засуджених до покарання у виді позбавлення волі щодо використання ними власних грошових коштів і розширити перелік продуктів харчування й предметів першої необхідності, які дозволяються їм купувати. Матеріальний статок крім усього іншого – це ще й спосіб підтримки авторитету в середовищі засуджених. Поважаючий себе засуджений має свої тютюнові вироби, додаткові продукти харчування, предмети першої потреби тощо. А зрівнялівка, яка в місцях позбавлення волі сьогодні має тотальний характер, гартує в засуджених небажання працювати, що згодом, після звільнення з місць позбавлення волі, призводить до паразитичного способу існування.

Матеріальний стимул у процесі праці має першочергове зна-

чення, але крім цього праця ще повинна задовольняти духовні потреби індивіда. Стимулювання, на відміну від обмеження, відіграє позитивну творчу роль, впливає на творчий потенціал особистості. Так, у колоніях завжди було багато талановитих майстрів. Здавна в цих установах процвітали різні ремесла: різьблення по дереву, художня обробка металів тощо, причому вироби засуджених завжди відрізнялись підвищеним попитом.

Однак ще й дотепер в Україні явно бракує хоча б якої-небудь правової бази, що дозволила б засудженим здійснювати таку діяльність й одержувати за це матеріальну винагороду. Разом із тим існує ж досвід Російської Федерації, де ще в 1992 р. розробили й прийняли інструкцію з організації індивідуальної трудової діяльності засуджених, що тримаються в місцях позбавлення волі. У Законі РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в

виде лишения свободы» від 21 липня 1993 р. зазначається, що засуджені можуть займатися підприємництвом у формі індивідуальної трудової діяльності, а також шляхом створення товариства з обмеженою відповідальністю. Практика застосування цієї норми показує перспективність розвитку саме такої форми використання праці засуджених і довела, що за певних умов вона може бути досить ефективною [8, с. 173].

Спираючись на наведені міркування, в підсумку зробимо наголос на необхідності подальшого вдосконалення кримінально-виконавчого законодавства в напрямку скасування значної кількості існуючих правообмежень в умовах та оплаті праці засуджених і пропонуємо замінити їх стимулюючими чинниками. Вважаємо, що в такому випадку можна буде констатувати, що праця засуджених позбавлена каральної мети, яка, по суті, властива їй сьогодні.

Список літератури: 1. *Андерес И.* Наказание и предупреждение преступлений. – М.: Прогресс, 1979. – 264 с. 2. *Бодалев А.А.* Психология о личности. – М.: Изд-во МГУ, 1988. – 188 с. 3. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. – М.: Мысль, 1990. – 524 с. 4. *Иванов В.Ф., Малько А.В., Рыбак М.С.* Правовое стимулирование осужденных к лишению свободы в современных условиях // Гос-во и право. – 1994. – № 7. – С. 100-107. 5. *Кант И.* Метафизика нравов // Соч.: В 6-ти т. – Т. 4. – Ч. 2. – М.: Мысль, 1965. – С. 107-438. 6. Кримінально-виконавчий кодекс України: Наук.-практ. коментар / За ред. *Степанюка А.Х.* – Х.: ТОВ «Одіс-сей», 2005. – 560 с. 7. Международная защита прав человека: Документы и комментарии. – Харьков: Синтекс, ЛТД, 1998. – 298 с. 8. *Михлин А.С., Пономарев П.Г., Селивестров В.И., Штаров И.В.* Уголовно-исполнительное право. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 418 с. 9. *Хохряков Г.Ф.* Парадоксы тюрьмы. – М.: Юрид. лит., 1991. – 224 с.

Надійшла до редакції 04.02.2008 р.

КРИМІНАЛІСТИЧНА СИСТЕМА ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

З переходом економіки України до ринкових відносин помітно збільшилась кількість злочинів економічної спрямованості та їх різновидів. Під впливом ринкових перетворень змінилась структура економічної злочинності, в країні з'явилися злочини, характерні для економічно розвинутих країн. До таких діянь належать зловживання у сфері сплати податків, кредитування, матеріального виробництва, валютного регулювання економічної діяльності та ін. Відповідно, значно ускладнилась і термінологія, яка використовується для позначення цих груп злочинів. У зв'язку із цим зараз спостерігається помітна плутанина з термінами і поняття «злочини у сфері економіки», «економічні злочини», «злочини економічної спрямованості», «злочини у сфері економічної діяльності», «злочини у сфері господарської діяльності» та деякі інші часто використовуються як тотожні, що негативно впливає як на стан, так і на ефективність боротьби

із цими видами злочинів.

Аналогічні процеси через невизначеність термінології спостерігаються і в статистичній звітності МВС, де зміна термінів призводить до зміни методології обчислення кількості цих видів злочинів, а брак визначених понять – до відсутності критеріїв віднесення злочинів до різних груп, що відкриває шлях до маніпуляцій статистичними показниками [3, с. 112]. У зазначеному аспекті проблеми розслідування, а певною мірою й систематизації злочинів у царині економіки досліджувались у роботах Н.О. Данилової, Є.Є. Дементьєвої, О.Г. Кальмана, В.Д. Ларічева, Г.А., Матусовського, Є.Б. Серової та ін.

Економіка України у своєму розвитку проходила різні етапи, які обов'язково знаходили своє відбиття як у кримінально-правових, так і в криміналістичних класифікаціях злочинів. Кожна система економічних злочинів відображала в тому числі й стан економіки країни в певний істо-

ричний період. Зараз структура сучасної економічної злочинності під впливом різноманітних соціально-економічних чинників значно ускладнилась, що об'єктивно призводить до перегляду існуючих класифікацій злочинів, у тому числі й за криміналістичними критеріями. Склади злочинів господарських і проти власності в основному нові для українського кримінального права й криміналістики і тому потребують нових рішень для їх класифікацій.

При класифікації великих груп злочинів (а група економічних злочинів – найбільша в чинному КК) треба враховувати багато їх особливостей – кримінально-правових і криміналістичних, у тому числі родового й видового об'єктів. У цьому зв'язку в науковій літературі вже зверталась увага криміналістів на необхідність розрізняти категорії «злочини у сфері економіки» і «економічні злочини» [4, с. 217]. При такому підході перша розглядається в більш широкому розумінні, яке охоплює не тільки злочини економічні, а й ті, що посягають на відносини власності з боку осіб, не наділених функціями службового управління й розпорядження майном, так званих сторонніх осіб, які вчиняють такі корисливі злочини, як крадіжка та інші, а також корисливо-насильницькі діяння,

що посягають на чуже майно (розбій, грабїж, вимагання тощо). Що стосується другої – «економічні злочини», то це поняття хоча й досить широке проте вужче першого. Економіка держави містить у собі певну сукупність відносин між людьми, які виникають в процесі виробництва, розподілу, обміну й споживання матеріальних благ. Тому злочинні посягання на суспільні відносини, що становлять сутність економіки, можна виділити як економічні злочини. Їх відмінною рисою є спрямованість на економічні інтереси.

Аналіз економічної злочинності дозволяє дійти висновку, що це комбіноване поняття, яке охоплює злочини, що не обмежується посяганням на один об'єкт, який охороняється кримінальним законом. Підґрунтям для таких злочинів є власність, товари, гроші, господарська діяльність, податки, цінні папери тощо. Тому економічні злочини становлять сукупність корисливих посягань на власність і систему народного господарства, порядок керування ним з боку осіб, які виконують певні функції в системі економічних відносин. Ці кримінально-правові об'єкти посягань об'єднуються загальним терміном – «економіка». В економічну злочинність слід включати й злочини посадових осіб, але не будь-які, а тільки ті,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

що спричиняють суттєву шкоду саме у сфері економіки.

Отже, до економічних належать злочини проти власності, господарські та деякі посадові. Ці їх види є важливою частиною корисливої злочинності, яка безпосередньо пов'язана з економічними відносинами. Ось чому, виходячи з завдань криміналістики їх доцільно розглядати як самостійну групу злочинів. Аналогічно вирішується це питання і в багатьох інших країнах, де економічні злочини утворюють відносно самостійну групу правопорушень [6, с. 256].

Також важливо відмітити, що поняття «економічний злочин», яке пропонується для обороту у вітчизняному праві у вищевказаній інтерпретації, за змістом найближче знаходиться до визначення злочинів економічних, яке сформувалося серед зарубіжних правників. До числа економічних вони відносять злочини податкові, митні, валютні, підробку чеків, векселів, грошових знаків та документів, шахрайство, пов'язане з організацією фіктивних фірм, псевдобанкрутство, обман кредиторів, зловживання довірою, різні прояви монополізму й недобросовісної конкуренції. Спільним для цих категорій є те, що вони характеризуються одними і тими ж ознаками. Є.Є. Дементьєва, яка досліджувала економічну зло-

чинність у зарубіжних країнах, виділила ознаки, характерні й для економічних злочинів в Україні, зокрема: (1) здійснюються в процесі професійної діяльності; (2) вчиняються в рамках і під прикриттям законної економічної діяльності; (3) носять корисливий характер; (4) мають тривалий систематичний розвиток; (5) наносять шкоду економічним інтересам держави, приватного підприємництва та громадян; (6) учиняються юридичними і фізичними особами, які діють від імені і в інтересах підприємства [2, с. 5].

З урахуванням з вищевикладеного, вважаємо, що до економічних слід віднести такі види злочинів, передбачених чинним Кримінальним кодексом:

1. Злочини проти власності: шахрайство (ст. 190); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191).

2. Злочини проти фінансової системи: виготовлення, зберігання, придбання, переведення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї (ст. 199); незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх

виготовлення (ст. 200); контрабанда (ст. 201); незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (ст. 204); ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 207); незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 208); ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212); підроблення знаків поштової оплати і проїзних квитків (ст. 215); незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок (ст. 216); шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222); порушення порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів (ст. 223); виготовлення, збут та використання підроблених недержавних цінних паперів (ст. 224).

3. Злочини у сфері виконання бюджету: порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 210); видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211).

4. Злочини у сфері підприємницької діяльності: порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю

(ст. 202); зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 203); незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва (ст. 203¹); фіктивне підприємництво (ст. 205); протидія законній господарській діяльності (ст. 206); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209); порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом (ст. 213); порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (ст. 214); фіктивне банкрутство (ст. 218); доведення до банкрутства (ст. 219); приховування стійкої фінансової неспроможності (ст. 220); незаконні дії у разі банкрутства (ст. 221).

5. Злочини у сфері вільної конкуренції: примушування до антиконкурентних узгоджених дій (ст. 228); незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару (ст. 229); незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231); розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232).

6. Злочини у сфері приватизації: незаконна приватизація державного, комунального майна

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

(ст. 233); незаконні дії щодо приватизаційних паперів (ст. 234); недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання (ст. 235).

7. Злочини у сфері прав споживачів: незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірною клейма (ст. 217); обман покупців та замовників (ст. 225); фальсифікація засобів вимірювання (ст. 226); випуск або реалізація недоброякісної продукції (ст. 227).

8. Службові злочини (за наявності матеріальних збитків): зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); перевищення влади або службових повноважень (ст. 365); службові підроблення (ст. 366); службова недбалість (ст. 367); одержання хабара (ст. 368); давання хабара (ст. 369); провокація хабара (ст. 370).

9. Злочини у сфері комп'ютерної діяльності: несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку (ст. 361); створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюд-

ження або збут (ст. 361¹); несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації (ст. 361²); несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї (ст. 362); порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них обробляється (ст. 363).

Це класифікація економічних злочинів в основному за кримінально-правовими ознаками. Вона надає загальне уявлення про характер і види злочинів, але не враховує всіх специфічних умов економічної діяльності, які мають важливе значення для боротьби із цими складними злочинами. У зв'язку з цим злочини треба класифікувати за іншими ознаками, істотними з криміналістичної точки зору, які різнять одну групу від іншої. Цілі таких класифікацій

визначаються завданнями криміналістичної науки та практики розслідування злочинів, зокрема, необхідністю вдосконалення окремих методик розслідування й індивідуалізації криміналістичних методів їх розкриття. Причому подібні класифікації можуть поєднувати як криміналістичні, так і кримінально-правові підстави.

З огляду на це серед великої групи економічних можна виділити злочини у сфері економічної діяльності, які вчиняються в царині матеріального виробництва, що становить основу будь-якої економіки. Вони є невід'ємною частиною, елементом системи економічних злочинів, які, у свою чергу, є частиною ширшого класифікаційного поняття – злочинів у сфері економіки. При такій класифікації враховується родовий об'єкт злочинного посягання і з'являється чітка тріада, ієрархія цих понять.

Злочини у сфері економічної діяльності тісно пов'язані з поточною господарською діяльністю в промисловості, будівництві, сільському господарстві. Основу цього виду злочинів складають злочини окремі господарські і проти власності. Вони найтісніше пов'язані між собою, оскільки власність на засоби та способи виробництва – необхідна основа виробничих відносин, у яких

здійснюється господарська діяльність. У той же час правильна господарська діяльність є необхідною умовою й гарантією успішного розвитку і при множення власності. Родовим об'єктом цих злочинів є сукупність виробничих відносин з приводу виробництва матеріальних благ.

При вчиненні злочинів цього виду посягання відбувається шляхом впливу на предмет цих відносин: майно, основні фонди, оборотні та інші кошти, сировину, продукцію, валютні кошти, цінні папери та на все інше, що можна віднести до матеріальних цінностей. Для способів таких протиправних діянь характерно те, що вони мають максимально завуальований характер і вчиняються без застосування насильства.

Відмінною й водночас інтегруючою ознакою розглядуваних злочинів є те, що вони вчинюються особами, діяльність яких має економічний характер і які безпосередньо включені в процес матеріального виробництва (співробітники підприємств незалежно від форм власності, зокрема, матеріально-відповідальні та службові особи).

Суттєвою ознакою злочинів у сфері економічної діяльності є їх криміналістична однорідність, тобто детермінованість однаковою обстановкою виробництва

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

(сюди належать галузь, виробнича дільниця, місце, час, канали збуту, реалізації здобутого злочинним шляхом та ін.), учинення хоча й різними, але порівняно близькими способами, однакові характеристики особи злочинця й предмета посягання. Звідси можна зробити висновок, що криміналістичні характеристики цих видів злочинів також мають багато спільного.

До злочинів у сфері економічної діяльності слід відносити: привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК); порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю (ст. 202 КК); зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 203 КК); незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва (ст. 203¹ КК); незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (ст. 204 КК); фіктивне підприємництво (ст. 205 КК); порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом (ст. 213 КК); незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок

(ст. 216 КК); незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірної клейма (ст. 217 КК); фальсифікація засобів вимірювання (ст. 226 КК); випуск або реалізація недоброякісної продукції (ст. 227 КК); незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару (ст. 229 КК).

Об'єднання в окрему групу цих злочинів надає змогу на науковому рівні розробити загальні питання їх виявлення, викриття й розслідування і на цій підставі сформулювати ефективні методичні рекомендації, в тому числі по розслідуванню кожного з них.

Економіка традиційно поділяється на низку сфер, тому й злочини цієї групи можуть вчинятися в будь-якій галузі. Галузевий критерій є досить поширеним при класифікаціях економічних злочинів (наприклад, привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (розкрадання), серед яких вирізняють злочини, вчиненні в легкій і харчовій промисловості, сільському господарстві, бюджетних закладах, будівництві та ін.). Оскільки зараз кількість різновидів злочинів у сфері економіки значно збільшилась, цей критерій потребує певного укруп-

нення для об'єднання схожих злочинів за криміналістичними характеристиками й методиками розслідування, а це дозволить виявити спільні для них криміналістичні закономірності й уникнути непотрібного дублювання методичних рекомендацій.

Запропоновану класифікацію злочинів економічної спрямованості на такі класи, як «злочини у сфері економіки», «економічні злочини» і «злочини у сфері економічної діяльності» проведено на підставі укрупнених критеріїв, у тому числі й галузевого. Треба зазначити, що ці 3 категорії є більшою мірою криміналістичними поняттями, а ніж кримі-

нально-правовими, оскільки охоплюють досить великі групи різних за кримінально-правовим об'єктом видів злочинів. Водночас вони поєднуються між собою спільними криміналістичними ознаками, що виявляються в особливостях обстановки та способу вчинення злочинів, предмета посягання, типологічних даних про особу злочинця тощо. Перспективність такого підходу до класифікації економічних злочинів підтверджується тим, що в криміналістиці з'явилися дослідження ще одного їх великого класу під назвою «злочинів у сфері банківської діяльності» [Див.: 1, с. 48; 5, с. 75].

Список літератури: 1. Данилова Н.А., Серова Е.Б. К вопросу о банковской преступности // Вестн. криминалистики. – М.: Спарк, 2003. – № 4. – С. 48-52. 2. Дементьева Е.Е. Проблемы борьбы с экономической преступностью в зарубежных странах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.08. – М., 1996. – 19 с. 3. Кальман О.Г. Злочинність у сфері економіки: проблеми прогнозування, планування та координації заходів протидії: Монографія. – Х.: ТОВ «Новасофт», 2005. – 255 с. 4. Криміналістика. Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів: Підручник / За ред. В.Ю.Шепітька. – Х.: Право, 1998. – 376 с. 5. Ларичев В.Д. Преступления в кредитно-денежной сфере и противодействие им. – М.: ИНФРА, 1996. – 236 с. 6. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. – М.: НОРМА, 1997. – 497 с.

Надійшла до редакції 11.12.2008 р.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ПЕРСОНОЛОГІЯ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПЕРСОНОЛОГІЇ

Питання суб'єктного складу міжнародного права – одне з найбільш дискусійних у юридичній науці з часів Г.В. фон Лейбніца [22, с.29-84]. Якщо Г.Гроцій [7] ще не порушував проблеми міжнародної правосуб'єктності, то Е. де Ваттель [2, с.42] уже обмежив коло суб'єктів міжнародного права виключно одними державами [23, с. 23, 24]. Класична позитивістська доктрина XIX – першої половини XX століть також знаходилася на етатистській позиції й ототожнювала поняття «держава» і «суб'єкт міжнародного права» [Див.: 8, с.53; 21, с.310]. Однак існували й альтернативні підходи до цієї проблеми, хоча вони й не були загальноприйнятними [Див.: 20, с. 464; 24, с. 41]. Тільки після другої світової війни настає перелом у поглядах юристів-міжнародників. Коло суб'єктів міжнародного права на доктринальному рівні швидко доповнюється державоподібними утвореннями, народами, які виборюють свою незалежність, міжнародними міжурядовими організаціями

(ММУО), міжнародними неурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями, суб'єктами федерацій, людством у цілому, індивідами та ін. [Див.: 19, с.177-180].

На сьогодні склалася парадоксальна ситуація, коли кожен науковець має своє особисте уявлення про суб'єктний склад міжнародного права. Брак чітких наукових критеріїв міжнародної правосуб'єктності призводить на практиці до значних порушень міжнародного права, коли політичні уподобання держав беруть верх над основоположними засадами міжнародного правопорядку. Тому актуально є розробка фундаментальної наукової дисципліни, присвяченої саме проблематиці суб'єкта міжнародного права.

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні нової наукової дисципліни – міжнародно-правової персонології (від лат. *persona* – персона, особа), яка спеціально призначена для дослідження широкого спектра проблем суб'єкта міжнародного права в

цілому.

Невизначеність суб'єктного складу міжнародного права прямо пов'язана з більш широкою загальнотеоретичною проблемою суб'єкта права взагалі [1, с.7-24]. У сучасному правознавстві фактично превалує нормоцентристська традиція у вивченні правової реальності. Спроби соціологічного, психологічного та інших підходів до права поки що не змінили загального стану речей. Право продовжує розглядатися в першу чергу як сукупність (система) норм, а його суб'єкти й відносини між ними знаходяться на периферії юридичних досліджень. Коли ж науковці все-таки звертають увагу на правову особистість, нормологічний інструментарій не дозволяє адекватно розв'язати персонологічні проблеми. За відсутності спеціальної методології, спрямованої саме на дослідження суб'єкта права, науковці вимушені застосовувати методи інших гуманітарних дисциплін (соціології, політології, культурології тощо). У той же час окремі елементи цілісної правової методології такого дослідження були сформульовані окремими правознавцями як побічний продукт їх наукових розробок. Так, юридична антропологія, юридична психологія, кримінально-правові науки приділяють першочергову увагу людині як суб'єктові права.

У науці цивільного права традиційним об'єктом досліджень виступає юридична особа. Наука публічного права багато зробила для розуміння правового статусу держави. Однак брак персонологічної (суб'єктоцентристської) методології значно обмежує можливості науковців. Правова особистість, безумовно, має характер нормативності, але це не єдина її ознака. Як вбачається, традиція нормологічного вивчення правових явищ повинна бути доповнена комунікативною [11, с. 250-303] й персонологічною методологіями.

Враховуючи, що традиція комунікативних досліджень у правознавстві вже започаткована на пострадянському просторі [Див.: 3, с.4], розглянемо основні засади *правової персонології*. Ця нова загальнотеоретична дисципліна, що досліджує правову особистість як цілісне явище правової реальності, включно з її зовнішніми проявами у формі фізичної, юридичної й суверенної правової особи [16, с.20]. Основним методом правової персонології є персонотризм, який ставить у центр наукових досліджень не стільки правову норму (нормоцентризм), скільки суб'єкт права як такий. Наступним методологічним фундаментом правової персонології є правовий плюралізм, який визнає невичерпну багато-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

манітність проявів правосуб'єктності в різноманітних культурах світу. У структурі правової персонології слід виокремити історичний, теоретичний і практичний блоки, а також 3 основні наукові течії, що відповідають 3-м формам правових осіб – правову антропологію, правову корпоратологію та правову кратологію [15, с.105]. Розглянемо останні.

Правова антропологія вивчає правову особистість людини, її світ внутрішній (зокрема, правосвідомість) і зовнішній (у формі фізичної особи), значення людини у формуванні правової дійсності і зворотний вплив останньої на людину [9, с.12]. Правова антропологія тісно пов'язана з філософською й політичною антропологією, а також з загальною та юридичною психологією та іншими науками про людину як таку. Наприклад, значний вплив на формування правової антропології мали монадологія Г.В. фон Лейбніца, «критична» філософія І.Канта, християнський персоналізм російських філософів кінця ХІХ – початку ХХ століть [4, с.503], французький персоналізм ХХ ст. [10, с.300-311], сучасні роботи П.Рікера [12, с.37] та ін. Серед суто юридичних досліджень найбільш відомим є історико-порівняльний аспект правової антропології [Див.: 13, с.24-50]. Теоретичний аспект

представлено різноманітними доктринами фізичної особи (природного й позитивного права, соціологічного, психологічного, економічного та інших його вимірів) [1, с.222-295].

Правова корпоратологія опікується проблемами правової особистості організованих колективів (національних і міжнародних, публічних і приватних, територіальних і функціональних), що виступають у правовій реальності у формі юридичних осіб. Теоретичні засади правової корпоратології становлять численні концепції юридичної особи [Див.: 25], які найкраще досліджені в науці цивільного права [Див.: 5, с.12-112]. Але поступово й фахівці з публічного права звертаються до зазначеної проблематики [Див.: 18, с.25-94].

Правова кратологія займається питаннями правової особистості суверенних (владних) соціально-політичних утворень (держав, протодержав та ін.), що виступають у рамках конкретної правової системи як суверенні правові особи [14, с.188]. Найбільше уваги науковці присвятили державі як суб'єктові права (правове державознавство), хоча й досі не визначилися з ідентифікацією правової особи держави. З персонологічної точки зору ідентифікувати останню у якості юридичної особи є методологічною помилкою. Наявність суве-

ренітету, території й населення – принципів ознаки саме суверенної правової особи. Водночас гіпертрофована увага правознавців до держави (правовий етатизм) не повинна перебивати можливість ретельного вивчення інших правових осіб, особливо в царині публічного права.

Загальнотеоретична персонологія, як нова традиція юридичних досліджень, тільки формується. З огляду на те, що загальнотеоретична правова наука, до складу якої входить і правова персонологія, сьогодні розщеплена на 2 майже автономні наукові дисципліни – теорію національного права (так звана теорія держави та права) і теорію міжнародного права (включаючи право ЄС), більшість правових персонологічних досліджень здійснюється також у 2-х майже самостійних напрямках – як національно-правова і міжнародно-правова персонологія. Додаючи до цього ще й галузеве розмежування юридичної науки, не слід дивуватися фрагментарності сучасного персонологічного знання. Тому актуальним завданням загальнотеоретичної правової персонології є подолання дисциплінарної замкненості науковців, які вивчають різноманітні аспекти правової особистості. Необхідним є розробка фундаментальних філософсько-методологічних засад цієї дисципліни,

нового категоріального апарату правознавства, перегляд з персонологічних позицій історії й теорії права, а також окремих галузевих наук. Як вбачається, поєднання 3-х наукових традицій – правової нормології, правової персонології й правової комунікатології дасть на озброєння правникам більш адекватний інструментарій для наукових пошуків, а практичним працівникам – більш досконаліші методи правотворення і правозастосування. Одночасно це буде яскравим проявом принципу додатковості в юридичній науці, що позитивно вплине на трансформацію методологічної культури мислення.

Загальнотеоретична правова персонологія надає можливість глянути на традиційну проблему суб'єкта міжнародного права під новим кутом зору, розширити поле наукового пошуку й виробити інтегровану концепцію міжнародно-правової особи (суб'єкта міжнародного права), що об'єднає розрізненні напрямки досліджень міжнародної правосуб'єктності. У першому наближенні цю нову традицію юридичних досліджень можна визначити наступним чином. *Міжнародно-правова персонологія* – це комплексна дисципліна в рамках науки міжнародного права, що вивчає історію, теорію і практику міжнародно-правової особистості, її світ внутрішній і зовніш-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ній, у тому числі зовнішні прояви у формі фізичної, юридичної й суверенної правової особи. Підвалини методології цієї наукової дисципліни становлять принципи правового персоніцентризму й плюралізму, додатковості й рівнозначності правових методологій, порівняльної правової персоніології та ін.

У рамках загальної міжнародно-правової персоніології існує 3 основних наукових напрямки досліджень – міжнародно-правова антропологія, міжнародно-правова корпоратологія та міжнародно-правова кротологія.

Міжнародно-правова антропологія – напрямок міжнародно-правових досліджень, що ставить у центр наукових пошуків міжнародно-правову особистість людини. Основним методом служить міжнародно-правовий антропоцентризм, який, до речі, не слід ототожнювати з крайніми формами індивідуалістичного анархізму, соціального атомізму та ін. Цей напрямок не заперечує існування інших (крім фізичної особи) суб'єктів міжнародного права. Навпаки, його методологія передбачає обов'язкове застосування принципу додатковості при дослідженні питань міжнародної правосуб'єктності. У міжнародно-правовій антропології вирізняються історичний, теоретичний і прикладний блоки досліджень. У

сучасній науці міжнародного права елементи цього напрямку розробляються в межах міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права, міжнародного кримінального права тощо.

Міжнародно-правова корпоратологія – напрямок міжнародно-правових пошуків, що займається вивченням міжнародно-правової особистості організованих колективів, які виступають у міжнародно-правовій системі у формі юридичної особи. Основним його методом є правовий корпоратоцентризм, що доповнюється іншими методами міжнародно-правової персоніології. У сучасній науці міжнародного права ця сфера досліджень отримала назву «права міжнародних організацій», хоча, треба зауважити, існування такої галузі міжнародного права є вельми проблематичним. Одночасно право міжнародних організацій не охоплює цілої низки юридичних осіб, які вступають у міжнародно-правові відносини (зокрема, територіальних публічних юридичних осіб), а найчастіше обмежується лише ММУО.

Міжнародно-правова кротологія – напрямок міжнародно-правових досліджень, що вивчає міжнародно-правову особистість суверенних (владних) соціально-політичних утворень, які вступають у міжнародно-правові відно-

сини як суверенні правові особи. Основним методом тут є правовий кратоцентризм (державоцентризм), який не слід ототожнювати з крайніми формами етатизму, абсолютизації суверенної особи як єдино можливого суб'єкта міжнародного права. Метод правового державоцентризму доповнюється іншими методами міжнародно-правової персонології. Потрібно також відзначити, що разом з державами статус суверенної особи може належати також іншим політіям, які історично передують державам (протодержави) або існують паралельно з ними [Див.: 6, с.81-112].

Міжнародно-правова персонологія методологічно співіснує й доповнюється міжнародно-правовою нормологією й міжнародно-правовою комунікатологією. Саме ці 3 наукові традиції охоплюють найбільш значні частини міжнародно-правової реальності – міжнародно-правову (а) особистість, (б) норму й (в) комунікацію у найширшому значенні цих термінів.

Так, в історичному аспекті міжнародно-правова персонологія виокремлює в загальному перебігу міжнародного правогенеза міжнародно-правові *персоногенез*, *нормогенез* і *комунікатогенез*. У процесі міжнародно-правового персоногенеза виокремлюються міжнародно-пра-

вові (а) *антропогенез*, (б) *корпоратогенез* і (в) *кратогенез*.

У теоретичному аспекті міжнародно-правова персонологія наголошує на необхідності розробки особливого персонологічного категоріального апарату, який відповідатиме потребам саме персонологічних досліджень, а не буде запозичувати нормологічні категорії, пристосовані для дослідження міжнародно-правових норм. Так, потребують свого визначення такі категорії як-то: «міжнародно-правова особа», «міжнародно-правова персоніфікація й деперсоніфікація», «міжнародно-правова персоналізація й деперсоналізація». Існує нагальна потреба персонологічного аналізу таких традиційних категорій, як правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Актуальним для пострадянської науки міжнародного права залишається антропологічний нігілізм, що заперечує міжнародно-правову особистість людини [17, с.43]. Залишається невизначеною міжнародно-правова природа низки учасників міжнародних відносин, як-то Ватикан, Тайвань, Європейський Союз, невизнані й маловизнані (псевдо)держави тощо. На статус суверенних суб'єктів міжнародного права претендують численні меншини і внутрішньодержавні територіальні одиниці.

Усі ці проблеми становлять

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

потенційну загрозу міжнародному миру й безпеці, принципам територіальної цілісності, самовизначення народів, суверенної рівності держав та ін. Вважаємо, що подальша розробка зазначених проблем міжнародно-правової персонології не тільки надасть науковцям більш витончені ін-

струменти дослідження міжнародно-правової реальності, а й позитивно вплине на наукове обґрунтування міжнародно-правової позиції держав та інших суб'єктів міжнародного права, сприятиме утвердженню верховенства міжнародного права в міжнародних відносинах.

Список літератури: 1. *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 469 с. 2. *Ваттель Э.* Право народов. – М.: Госиздат-юридлит., 1960. – 719 с. 3. *Гетьман І.В.* Концепція правового спілкування: зміст, витоки, перспективи. – Х.: Право, 2007. – 240 с. 4. *Гребешев И.В.* Об основных направлениях русского персонализма // Вестн. Мурманск. гос. тех. ун-та. – 2007. – Т.10. – №3. – С. 503-504. 5. *Грешников И.П.* Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – 331 с. 6. *Гринин Л.Е.* Государство и исторический процесс. Политический срез исторического процесса. – М.: КомКнига, 2007. – 240 с. 7. *Гроций Г.* О праве войны и мира: Репринт с изд. 1956 г. – М.: Ладомир, 1994. – 868 с. 8. *Лист А.* Международное право в систематическом изложении: Пер. с 5-го изд. / Под ред. В.Э. Грабаря. – Юрьев (Дерпт): Тип. К. Маттисена, 1909. – XX, 581, CLXXXIV с. 9. *Максимов С.И.* Личность как субъект права: философско-правовой аспект // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика / Под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник: В 2-х ч. Ч.1. – СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 2007. – С. 12-18. 10. *Мунье Э.* Манифест персонализма: Пер. с фр. – М.: Республика, 1999. – 559 с. 11. *Поляков А.В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. – 2-е изд., доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 845 с. 12. *Рікер П.* Сам як інший: Пер. з фр. – Вид. 2-е. – К.: Дух і літера, 2002. – 458 с. 13. *Рулан Н.* Юридическая антропология: Пер. с фр. – М.: Норма, 1999. – 310 с. 14. *Тарасов О.В.* Класифікація суб'єктів міжнародного права за критерієм правової особи // Актуальні проблеми правознавства: Тези доп. та наук. повід. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – С.188-190. 15. *Тарасов О.В.* Правова персонологія як особливий напрям правознавства // Від громадянського суспільства до правової держави: Тези III Міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: Харків. нац. ун-т, 2008. – С.104, 105. 16. *Тарасов О.В.* Правовая персонология // Проблемы правосубъектности: современные интерпретации: Матер. науч.-практ. конф. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2008. – С.20-22. 17. *Черкес М.Ю.* Міжнародне право. – К.: Т-во «Знання», 2000. – 284 с. 18. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с. 19. *Barberis J.A.* Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale // Recueil des Cours. – 1983. – Tome 179. – NI. – P.157 – 304. 20. *Fiore P.* La science du droit international. Horizons nouveaux // Revue Générale de Droit International public. – 1909. – N16. – P.463-481. 21. *Jellinek G.* System der subjektiven öffentlichen Rechte. – Freiburg: Akademische verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1892. – XIV. – 348 s. 22. *Nijman J.E.* The Concept of International Legal Personality: An Inquiry into the History and Theory of International Law. – The Hague: Asser press, 2004. – 494 p. 23. *Remes P.P.* The Position of the Individual in International Law According to Grotius and Vattel. – The Hague: Martinus Nijhoff, 1960. – XII. – 260 p. 24. *Spiropoulos J.* L'individu en Droit international. – Paris, 1928. – XII. – 66 p. 25. *Wolff M.* On the Nature of Legal Persons // Law Quarterly Review. – 1938. – Vol.54. – P.494-521.

Надійшла до редакції 25.09.2008 р.

ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ

Рішення органів державної влади набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правових актів управління. Фактично правовий акт управління становить юридичне вираження державно-управлінського рішення й виступає провідною формою реалізації повноважень органів влади. Адже в перебігу підготовки й видання подібних актів уповноважені суб'єкти вирішують ті чи інші (загальні або індивідуальні) питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері їх відання.

Дослідження проблематики державно-управлінських рішень, а відповідно, і правових актів управління на сучасному етапі становлення державності України має отримати новий імпульс у зв'язку з суттєвими перетвореннями в економічній, політичній і соціальній царинах життєдіяльності суспільства. У змісті таких рішень знаходять своє відбиття різноманітні інс-

трументи управління суспільством – політика, право, мораль тощо, тому ефективність їх впливу на свідомість і поведінку членів суспільства значною мірою залежить від правильного поєднання в конкретних умовах політичних настанов з правовими нормами та іншими соціально значущими приписами [2, с. 284].

Підзаконні акти, в багато разів перевищуючи кількість законів, надають суспільному життю детальної правової регламентації. Висока значимість наукового опрацювання системи цих актів зумовлюється постійним зростанням їх кількості. Так, у 1997 р. їх було прийнято 8264, у 2000 р. – 11183, у 2003 р. – 16820, а за 2007 р. – 24078 підзаконних актів. За останні 10 років число прийнятих за кожен рік підзаконних актів зросло майже втричі, що дозволяє стверджувати довготривалість позитивної тенденції до зростання обсягу питань, що

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ними регулюються.

За умов такої активності правотворчого процесу не викликає сумніву важливість наукового обґрунтування й законодавчого закріплення як засад побудови системи правових актів України, так і загальної процедури їх розробки й прийняття. У Росії, наприклад, процес упорядкування цієї системи розпочато, але на даний час ще не можна вести мову про остаточне вирішення проблеми.

Процес удосконалення системи органів виконавчої влади, що відбувається в Україні, дозволяє розраховувати й на зміни в системі підзаконних актів. У зв'язку із цим цілком очевидно є потреба в поглибленому науковому аналізі існуючої нормотворчої практики з метою її подальшого вдосконалення. Особливо важливою є проблема забезпечення єдності форми та змісту, що полягає в необхідності прийняття уніфікованих вимог до найменування акта, з одного боку, і предмета правового регулювання – з другого.

У сучасній науковій літературі вивченню проблематики нормативно-правових актів приділяється достатньо уваги. Ученими-правознавцями докладно досліджено порядок розробки й прийняття законодавчих актів як провідної форми права [Див.: 2; 4; 5-7; 10; 11]. Водночас питання

системи актів підзаконних порівняно із законодавчими висвітлені недостатньо повно. Майже не приділялося уваги й процесуальній розробці і прийняттю правових актів органами виконавчої влади. Саме процедурі їх видання як складовій частині правотворчого процесу і присвячена ця стаття. Її метою є з'ясування загальнотеоретичних засад правотворчості органів виконавчої влади, а також структури провадження з розробки й прийняття правових актів.

Безперечним вирішенням проблеми про систему підзаконних нормативних правових актів могло б стати прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», якого, незважаючи на тривале обговорення відповідних проектів, до цього часу так і не прийнято. Відсутність такого закону частково компенсується прийняттям інших актів, спрямованих на впорядкування правотворчості органів виконавчої влади, проте їх ефективність недостатня, тому що вони регулюють процесуальну сторону за браком матеріальної, тобто формулюються правотворчі процедури без опрацювання питань понятійного апарату.

Отже, з огляду на провідне місце, яке займають нормативні акти серед правових форм діяльності держави, не викликає сум-

ніву потреба в закріпленні на законодавчому рівні – шляхом прийняття відповідного закону – вимог, яким вони мають відповідати, а також основних процедур їх розробки, прийняття й реєстрації.

Однак перш ніж установлювати будь-які правила, треба спочатку визначитися з термінологією, яка буде використовуватись. Нормативно-правовий акт у теорії права визначається науковцями з деякими відмінностями, а чинне українське законодавство взагалі не закріплює на рівні закону його дефініцію. В результаті – в наявності ситуація, коли протягом тривалого часу вповноважені державні органи та їх посадовці, врегульовуючи за допомогою правових норм суспільні відносини, приймають тисячі таких актів, не маючи при цьому чіткого, встановленого на рівні закону тлумачення нормативно-правового акта.

Як бачимо, не викликає жодного сумніву нагальна необхідність прийняття такого законодавчого акта, який закріпив би одноманітне, обов'язкове для всіх суб'єктів нормотворчої діяльності визначення нормативно-правового акта та його суттєвих ознак, що на нашу думку, має важливе значення не лише для теорії права, а й для державного управління як повсякденної най-

важливішої діяльності органів виконавчої влади. Таке законодавче закріплення досліджуваного поняття має стати фундаментальною основою для подальшої розробки таких категорій, як «нормативно-правовий акт державного управління», «індивідуальний акт державного управління», а також для вдосконалення й належного правового забезпечення процедури прийняття таких актів, у тому числі й органами виконавчої влади.

У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі проблемам правотворчості присвячено чимало досліджень. На думку одних правників, остання виступає як періодично оформлена процедура діяльності з формування й закріплення волі класу (народу) в правових актах щодо зміни, заміни чи скасування цих актів. Позиція інших полягає в широкому розумінні поняття «правотворчість», що спрямована на досягнення цілей суспільства, організаційно оформлену діяльність держави з виявлення потреб у нормативному правовому регулюванні суспільних відносин щодо створення відповідно до виявлених потреб нових правових форм, заміна і скасування існуючих [7, с. 16-20].

Ці погляди зберігаються в тих або інших варіантах і за сучасних умов. У новітніх науко-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вих працях нормотворчість охоплює весь процес створення правової норми, починаючи з виникнення ідеї про неї у зв'язку з виявленням потреби у правовій регламентації, прийняттям її й закінчуючи введенням у дію [10, с. 28].

Сьогодні питання процедури прийняття правових актів органами виконавчої влади, повторюємося, залишається проблемним. З одного боку, чинне законодавство не містить такого законодавчого акта, який регламентував хоча б основні положення (процедури) правотворчого процесу, загальні для всієї системи цих органів, а з другого – останні доволі часто самостійно встановлюють для себе правила розробки й прийняття правових актів управління.

Так, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» закріплюються лише найголовніші, вихідні положення правотворчої діяльності цього вищого органу, але в достатньому обсязі не регулюється її процедура. Натомість повноваження щодо такої регламентації надані саме цьому органу виконавчої влади, який і реалізував їх шляхом прийняття відповідного Регламенту Кабінету Міністрів України [9]. Так, його розд. 6 закріплює порядок діяльності з підготовки проектів актів Кабміну.

Подібними повноваженнями щодо самостійного регламентування процедури правотворчої діяльності наділені й інші органи виконавчої влади. Приміром, Фонд державного майна України власним наказом від 13 лютого 2004 р., № 300 затвердив Інструкцію про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію й систематизацію нормативно-правових актів Фонду.

З нашого погляду, ситуація, за якої органи виконавчої влади здатні самостійно встановлювати порядок прийняття власних актів управління (як нормативного, так і індивідуального характеру), шкодить не лише режиму законності в державі, а й в решті-решт законним правам і свободам громадян, руйнує систему стримувань і противаг, установлену поділом державної влади на 3 гілки. Розроблюючи власні правила підготовки, опрацювання й прийняття нормативно-правових актів, органи виконавчої влади намагаються їх максимально спростити, що, звичайно, негативно впливає на їх якість.

Слід чітко усвідомлювати, що згідно з процедурою прийняття таких актів управління (незалежно від того, є вона досконалою чи ні), щоденно приймається значна їх кількість у різноманітних сферах суспільного життя різними органами

виконавчої влади. З урахуванням цього факту вбачається доцільним опрацювати й прийняти законодавчий акт, за допомогою якого встановити чітку, виважену, науково обґрунтовану, ефективну, єдину для всієї системи органів виконавчої влади процедурну модель розробки і втілення в життя актів державного управління. Указаному акту належить не лише закріпити певні вимоги, що пред'являються до актів державного управління, обов'язкові стадії підготовки та їх прийняття, а й якомога докладніше врегулювати всі етапи цих стадій, наповнивши їх конкретним змістом.

Вирішення перелічених питань має, безумовно, важливе значення для вдосконалення нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні, але, вважаємо, проблематика правотворчості має більш глибинну природу. Варто відзначити, що нині переважна більшість питань у царині діяльності виконавчої влади вирішується (як і в минулі роки) не в законах, а в підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів, міністерств, державних комітетів та інших її органів. Саме тому існує можливість порушень прав і свобод громадян з боку останніх не тільки на етапі прийняття індивідуальних адміністративних актів, а й на рівні нормативної регла-

ментації в підзаконних актах, особливо в так званих відомчих. Хоча, слід визнати, можливість таких порушень значно знизилася після введення державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції.

Зважаючи на це, важливо, з одного боку, вдосконалювати процедуру розробки й прийняття нормативних актів органами виконавчої влади, а з другого – підвищити питому вагу законів у регулюванні процесів, що відбуваються у сфері її діяльності. До того ж треба поступово законодавчо обмежити право центральних органів виконавчої влади видавати загальнообов'язкові нормативні акти, що стосуються прав і свобод громадян.

Однією з проблем процедури прийняття правових актів управління є проблема визначення її етапи. У наукових джерелах існують різноманітні погляди на те, які стадії нормотворчого процесу слід вирізнити. Так, Ю.А. Тихомиров назвав їх 9: а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у їх правовій регламентації; б) визначення органів, суб'єктів, правомочних приймати правові рішення, та виду правового акта; в) прийняття рішення про його підготовку; г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього нормативно-правового акта; д) підго-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

товка його проекту розробником, робочою групою, відповідним органом; е) попередній розгляд цього проекту; є) обговорення проекту громадськістю; ж) офіційне обговорення проекту акта відповідним органом з додержанням необхідних процедур; з) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності [8, с. 161, 162].

Другий підхід полягає у виокремленні 3-х стадій нормотворчого процесу: (а) підготовка акта; (б) прийняття рішення щодо нього; (в) доведення акта до відома виконавців і заінтересованих осіб [1, с. 167, 168].

Підхід третій виявляється у виділенні 5-ти стадій цього процесу: а) встановлення необхідності видання правового акта; б) розробка його проекту; в) внесення його на розгляд компетентного органу управління; г) обговорення проекту і прийняття рішення по ньому; д) оприлюднення прийнятого нормативного акта [3, с. 181].

Таким чином, визначити одноманітну модель етапів нормотворчого процесу майже неможливо. Це зумовлено, з одного боку, різноманітністю правових актів, що приймаються різними компетентними суб'єктами, а з другого – їх поділом на законодавчі й підзаконні правові акти. Тим більше, не можна

застосовувати однакову процедуру стосовно прийняття нормативних актів і актів індивідуального характеру. Тому, говорячи про стадійність цього процесу, варто підкреслити, що існують відповідні загальні стадії, що його характеризують, але їх перелік і змістовне наповнення може змінюватися залежно від того, який акт і яким суб'єктом приймається в конкретному випадку.

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття органами виконавчої влади правових актів управління, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність цих органів, можемо дійти висновку, що загальними стадіями стосовно видання правових актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, що їх видають, є наступні: (1) підготовка акта; (2) прийняття рішення щодо нього; (3) доведення акта до відома виконавців і заінтересованих осіб.

Однак, на нашу думку, закріплення на законодавчому рівні лише 3-х указаних стадій як складової частини провадження з видання правових актів призведе до невиправданого звуження і предмета правового регулювання, і наукових досліджень цього важливого правового

явища. Здається доцільним все ж таки не обмежуватися встановленням єдиної класифікації стадій цього процесу, а, розуміючи багатоплановість нормотворчої діяльності, визначити необхідний перелік таких стадій і їх змістовне наповнення для

кожного суб'єкта нормотворчості з урахуванням видів правових актів, які він видає. Як вбачається, саме в даному напрямку й мають відбуватися подальші розвідки теоретичних засад правотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Список літератури: 1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368 с. 2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. 3. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник – М.: ТК Велби; изд-во «Проспект», 2006. – 359 с. 4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с. 5. Каримов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М.: Юрид. лит., 1996. – 160 с. 6. Нашиц А.М. Правотворчество: теория и законодательная техника. – М.: Прогресс, 1974. – 256 с. 7. Научные основы советского правотворчества, роль авторов / Под ред. Р.О. Халфиной. – М.: Наука, 1981. – 317 с. 8. Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. – Т. 2: Теория права / Под. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 528 с. 9. Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180. 10. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М.: Изд-во ИГП РАН, 1996. – 145 с. 11. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламент. вид-во, 2004. – 519 с.

Надійшла до редакції 29.09.2008 р.

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБЛИВОГО ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Жодна країна світу, незважаючи на свій рівень економічного розвитку, не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій. Сьогоднішній етап розвитку України можна назвати зламним. Він характеризується нестабільністю політичного, економічного й соціального стану, що у свою чергу, призводить до виникнення різного роду надзвичайних ситуацій. Для швидкої нормалізації ситуації, мінімізації як людських втрат, так і матеріальних, треба мати чітко регламентоване законодавство про особливий державно-правовий режим. Правова база України, перебуваючи на стадії становлення, не досить упорядкована й потребує подальшого вдосконалення. У зв'язку із цим потрібно відзначити недостатність наукових досліджень такого правового інституту, як особливий державно-правовий режим, хоча деякі аспекти цього інституту висвітлювалися в наукових творах такими українськими вченими, як О.Г. Братель, С.В. Ківалов, С.О. Кузніченко

[Див.: 1; 5; 6] та ін. Також вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробили радянські й російські науковці, – С.В. Пчелинцев, О.І. Соловйов [Див.: 8; 9] та ін. Напрацювання вказаних дослідників можуть бути гарним науковим підґрунтям для подальшого вивчення державно-правового режиму надзвичайного стану.

Конституції переважної більшості держав світу, в тому числі й Основний Закон України, передбачають 2 режими існування державної влади: а) звичайний, що характеризується відсутністю обмежень у правовому регулюванні поведінки громадян і діяльності юридичних осіб, і б) особливий, який вводиться лише за наявності умов і підстав, прямо передбачених Конституцією або відповідним законом. Введенню особливого державно-правового режиму передують виникнення надзвичайної ситуації. У вітчизняних тлумачних та енциклопедичних словниках бракує визначення надзвичайної ситуації. Як підкреслюють С.О. Кузніченко й

А.В. Басов, що існує необхідність формування поняття, яке описувало й об'єднувало б усі чинники небезпеки, показувало б негативне ставлення суспільства до цих явищ, що й зумовило появу терміна «надзвичайна ситуація». Надзвичайний – значить винятковий, виключний, дуже великий, переважаючий усе; спеціально для чого-небудь призначений, не передбачений звичним перебігом ситуації. Ситуація – це поєднання умов та обставин, що створюють певну обстановку, становище [6, с. 15, 16].

Конституційні норми належить застосовувати в режимі законності не лише за звичайних умов, а й у випадку виникнення надзвичайних обставин. На думку С.В. Ківалова, для спеціальних (надзвичайних) режимів потрібен інший нормативний вплив, аніж той, що діє при звичайному стані. Спеціальні режими характеризуються своєю специфікою, оскільки для стабілізації обстановки необхідно максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті – забезпеченню безпеки держави, суспільства й особи з обмеженням низки інститутів [5, с. 160, 161].

В умовах виникнення надзвичайної ситуації чинні правові норми не можуть бути реалізовані, тому що змінюються самі суспільні відносини, мотиви поведінки, потреби й інтереси

людей. Це вимагає іншого нормативно-правового регулювання. Для забезпечення безпеки громадян і нормалізації обстановки державні органи змушені застосовувати нові організаційно-правові форми діяльності, вживати заходи, які за звичайних умов є протизаконними, тобто обмежувати права та свободи людини і громадянина, покладати на них додаткові обов'язки, вводити додаткові заборони. З метою впорядкування суспільних відносин при виникненні надзвичайної ситуації майже в кожній країні світу діє законодавство про надзвичайний стан.

Фахівець у галузі російського поліцейського права В.О. Дерюжинський обґрунтував право держави на надзвичайні заходи словами І.К. Блюнчі: «Коли йдеться про спасіння держави і коли таке спасіння неможливе без порушення відповідних прав окремих осіб або навіть цілих класів населення, уряд не може й не повинен, оберігаючи ці права й інтереси, прирікати державу на загибель;... уряд має зробити все можливе для її збереження» [Цит. за: 3, с. 82]. Із цією думкою, вважаємо, треба погодитись. Загибель держави може спричинити масові заворушення, безлади, руйнування законності й порушення прав та свобод особи, не кажучи вже про загрозу для життя її населення. Але, на нашу думку,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

при виборі тих чи інших заходів для спасіння країни необхідно керуватися перш за все світовими пріоритетами прав людини. На сьогодні інтереси особи переважають над інтересами держави. Відповідно до ст.3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [2; 1996. – № 30. – Ст. 141].

Саме для усунення загрози конституційному ладу, правам та свободам людини і громадянина, для стабілізації обстановки й відновлення правопорядку може бути введено особливий державно-правовий режим. Цей виключний режим А.І. Соловйов визначає як «сукупність виключних повноважень, у чому б вони не полягали, наданих урядовій владі при настанні обставин, що загрожують зсередини або зовні існуванню держави» [9, с. 14]. З нашого погляду, формулювання особливого державно-правового режиму не є повним. Такий режим полягає не лише в наявності виключних владних повноважень органів державної влади. Як вбачається, більш повно його сутності відповідатиме наступне визначення: *Особливий дер-*

жавно-правовий режим – це специфічний вид правового регулювання суспільних відносин, що характеризується особливим, відмінним від звичного правовим статусом людини, юридичних осіб та органів державної влади, має тимчасовий, чітко регламентований характер, вводиться за наявності як зовнішньої, так і внутрішньої загрози для нормального функціонування держави й лише за підстав, передбачених у відповідному законодавстві як система крайніх заходів для нормалізації обстановки в державі й відновлення правопорядку.

Наслідком введення надзвичайного державно-правового режиму є обмеження прав і свобод особи. На думку О.Г. Брателя, цей режим обумовлює необхідність застосування таких обмежень, забезпечення безпеки громадян і захист конституційного ладу на засадах Конституції України [1, с. 97]. С.В. Пчелінцев вважає, що такий режим слід розглядати не як засіб обмеження прав і свобод громадян, а як складник правового арсеналу, покликаний забезпечити інтереси особи, суспільства й держави. Шляхом окремих обмежень, межі яких визначаються законом, гарантуються й охороняються найбільш важливі права та свободи людини [8, с. 160].

Особливий режим – дуже складний механізм, який може досягти своєї мети тільки за умови досконалого законодавства, що його регулює. За браком останнього введення надзвичайного правового режиму може бути використано як засіб а) придушення політичної активності народу, б) боротьби з політичною опозицією і, врешті-решт, в) встановлення й закріплення панівного положення окремих представників державної влади.

Вибір того чи іншого виду особливого (надзвичайного) державно-правового режиму залежить від характеру небезпеки. Конституція України закріпила 3 її види: а) режим воєнного стану, б) режим надзвичайного стану і в) режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 1 Закону України від 6 квітня 2000 р., № 1647–III «Про правовий режим воєнного стану» містить дефініцію цього режиму: «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення

національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [2; 2000. – № 28. – Ст. 224].

Іншими словами, такий режим вводиться при появі зовнішньої загрози для України з боку інших держав і характеризується, у свою чергу, зростанням повноважень військової влади.

Надзвичайному стану притаманна наявність загрози в середині держави. Стаття 1 Закону України від 16 березня 2000 р., № 1550–III «Про правовий режим надзвичайного стану» містить поняття надзвичайного стану. «Це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [2; 2000. – № 23. – Ст. 176].

У статті 1 Закону України від 13 липня 2000р., № 1908–III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації зазначається: «Зона надзвичайної екологічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. Надзвичайна екологічна ситуація – надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави» [2, 2000. – № 42. – Ст. 348]. Нещодавно Україна мала сумний досвід проголошення зоною надзвичайної екологічної ситуації окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей на підставі Указу Президента України

№ 682/2008 від 28 липня 2008 р. [7; 2008. – № 58. – Ст. 1935].

Режим надзвичайного стану і режим зони надзвичайної екологічної ситуації можуть бути введені за умов виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру. Різниця полягає у значущості останніх. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку класифікацій надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» для введення режиму надзвичайного стану надзвичайна ситуація техногенного або природного характеру має бути не нижче загальнодержавного рівня, а саме такою, яка: а) поширилась або може поширитися на територію інших держав; б) поширилась на територію 2-х чи більше регіонів України; в) призвела до загибелі понад 10 осіб, або внаслідок якої постраждало понад 300 осіб, або були порушені нормальні умови життєдіяльності понад 50 тис. осіб на тривалий час (понад 3 доби); г) внаслідок якої загинуло понад 5 осіб або постраждало понад 100 осіб, чи були порушені нормальні умови життєдіяльності понад 10 тис. осіб на тривалий час (понад 3 доби), – а збитки, спричинені такою ситуацією, перевищили 25 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [7; 2004. – № 12. – Ст. 740].

Україна має певний досвід введення надзвичайного стану. Наприклад, у 2005р. на території Автономної Республіки Крим через поширення пташиного грипу було запроваджено режим надзвичайного стану у зв'язку з неможливістю стабілізації обстановки вжитими заходами. Вибір того чи іншого виду особливого державно-правового режиму залежить від характеру загрози, гостроти ситуації, що склалася.

У конституціях різних держав світу закріплені такі види надзвичайних режимів, кожен з яких має свої особливості: 1) надзвичайний стан (США, Великобританія, Канада, Індія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба та ін.); 2) осадний стан (Бельгія, Франція, Аргентина, Бразилія, Іспанія, Алжир, Ангола, Конго та ін.); 3) воєнний стан не на театрі воєнних дій (Болгарія, Румунія, Індія, Філіппіни, В'єтнам та ін.); 4) стан суспільної небезпеки (Італія та ін.); 5) стан напруги (Німеччина та ін.); 6) стан оборони (Фінляндія, Коста-Ріка та ін.) [6, с. 8,9] та ін.

На відміну від України, в законодавстві деяких зарубіжних країнах не існує окремого інституту воєнного стану; він розглядається як один із видів стану надзвичайного. Приміром, в Індії існують 3 види надзвичайного стану: а) надзвичайний стан, що вводиться на всій території федера-

ції у зв'язку з війною, зовнішньою агресією або озброєним повстанням; б) надзвичайний стан, що вводиться в окремих штатах у зв'язку з неспроможністю конституційного механізму в них; в) надзвичайний стан у галузі фінансів.

Конституція ФРН, як і законодавство України, виділяє надзвичайний стан і воєнний стан як види особливого державно-правового режиму. Але, на відміну від вищезазначеного Закону України «Про правовий режим воєнного стану», законодавство ФРН розрізняє декілька підвидів інституту воєнного стану: а) воєнний стан, що вводиться у зв'язку з захистом від воєнного нападу; б) воєнний стан, що вводиться у зв'язку зі станом зовнішньої напруги; в) воєнний стан, що вводиться у зв'язку з виконанням союзницьких зобов'язань [4, с.378].

Аналіз надзвичайного законодавства різних держав світу дає можливість зробити висновок, що в деяких з них існує єдиний режим, який сполучує в собі всі види надзвичайних режимів; в інших же країнах існує декілька таких режимів, що регулюють суспільні відносини в умовах виникнення різних видів небезпек.

Зазначимо, що міжнародно-правові акти, які містять правові норми, які стосуються досліджуваного нами явища (наприклад, Міжнародний пакт про економічні,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

соціальні і культурні права Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та ін.), називають один режим надзвичайного стану (чи надзвичайного становища). Він є узагальненим поняттям для всіх видів надзвичайних режимів, на відміну від законодавства України, яке відокремлює надзвичайний стан від воєнного стану й зони надзвичайної екологічної ситуації. На нашу думку, класифікацію видів особливого державно-правового режиму в Україні треба привести у відповідність до міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України, які стали частиною внутрішнього законодавства. Як вбачається, є сенс *законодавчо закріпити підвиди воєнного стану, залежно від рівня конфронтації конфліктуючих сторін: стан загрози, стан напруги та безпосередньо воєнний стан*. З урахуванням останніх гострих політичних протистоянь в Україні, вва-

жаємо за доцільне такій умові введення надзвичайного стану, як необхідність відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади, дати більш чітке визначення або доповнити її, зазначивши, що така необхідність *спричинена гострим політичним протистоянням вищих органів державної влади, що створює реальну загрозу громадському порядку й призводить до проявів масової суспільної агресії*.

Проблема поділу особливого державно-правового режиму на види й підвиди має важливе практичне значення. Такий поділ багато в чому залежить від територіального устрою держави (чи є ця держава унітарною або федеративною), особливостей складу населення (багатонаціональний склад населення збільшує загрозу міжнаціональних та релігійних конфліктів) та інших особливостей.

Список літератури: 1. Братель О.Г. Законодавство України про надзвичайні ситуації: актуальні питання сьогодення // Наук. вісн. юрид. акад. МВС України. – 2002. – №1(7). – С. 95-105. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Дерюжинский В.Ф. Лекции по полицейскому праву: – СПб., 1899. – 320 с. 4. Институты конституционного права иностранных государств: Учебник / Под ред. Д.А. Ковачева. – М.: Городец-издат., 2002. – 496 с. 5. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання // Наук.-пр. Одеськ. нац. юрид. акад. – Т.1. – О.: Юрид. літ., – 2002. – С. 59-169. 6. Кузнiченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: Наук.-практ. коментар. – Х.: ТОВ «Прометей-прес», 2006. – 379 с. 7. Офіційний вісник України. 8. Пчелинцев С.В. Проблеми ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: – М.: Норма, 2006. – 480 с. 9. Соловьев А.И. Конституционно-правовое регулирование режима чрезвычайного положения в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2001. – 44 с.

Надійшла до редакції 08.09.2008 р.

ДО ПИТАННЯ ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На сучасному етапі розвитку суспільства держава активно виконує свої правотворчі функції, в результаті чого приймаються різноманітні нормативно-правові акти з широкого кола найбільш важливих суспільних відносин. Формування системи законодавства і права як взаємоузгодженого й ефективного засобу їх регулювання відбувається не тільки в результаті правотворчої діяльності органів державної влади, а й завдяки здійсненню систематизації існуючих правових актів [1, с. 383].

Систематизація законодавства – досить відомий, активно використовуваний на практиці засіб підвищення ефективності правового регламентування, вдосконалення змісту й форми чинного законодавства при одночасному забезпеченні зручності його застосування у правотворчій діяльності. На певному етапі розвитку держави цілком логічним є збільшення кількості законів та інших нормативно-правових актів, і як наслідок – відбувається усвідомлення необ-

хідності систематизації. За роки незалежності України було проведено кодифікацію основних нормативно-правових актів різноманітних галузей права, що свідчить про певну динаміку в розвитку законодавства та права. Тема систематизації законодавства займає одне з центральних місць у сучасній науці, тому цілком очевидним є той факт, що активізація роботи по впорядкуванню екологічного законодавства має відбутись у найближчий час.

На сьогоднішній день проблематикою земельного, екологічного права займаються такі наступні науковці, як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Г.М. Беженар, А.Г. Бобкова, Л.О. Бондар, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, О.В. Глотова, В.К. Гуревський, Т.І. Діденко, В. Єрмоленко, Є.О. Іванова, І.І. Каракаш, В.В. Носік, О.М. Пащенко, О.О. Погрібний, В.К. Попов, Н.І. Тітова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, А.І. Черемнова [Див.: 1-10] та ін.

Досліджуючи питання необхідності систематизації екологіч-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ного законодавства, з метою вивчення наукового досвіду провідних науковців сучасності неодмінно слід досконало опрацювати праці А.П. Гетьмана, присвячені порушеній нами проблемі. Він аналізує історичні етапи розвитку екологічного законодавства й указує на той факт, що становлення екологічних прав людини в 70-80 роках необхідно пов'язувати з кодифікацією екологічного законодавства СРСР та УРСР [5]. Учений наводить наукові погляди з цього приводу знаних правників радянської доби. Значної уваги заслуговують також такі роботи цього науковця, як «Термінологія екологічного законодавства: методологічні засади та перспективи уніфікації», «Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України», в яких автор окреслює низку нагальних проблем, що стоять на шляху розвитку екологічного законодавства. Учений звертається до наукових доробок французького вченого-правознавця Ж.-Л. Бержеля, аналізує позиції щодо цього питання, відомих правознавців сьогодення, висловлює власні думки стосовно відображення публичних інтересів в екологічному праві і вбачає вирішення проблем термінології в уніфікації екологічного законодавства.

Висловлюючи свої думки стосовно необхідності прийняття екологічного кодексу, А.П. Гетьман аналізує роботи М.Д. Казанцева, Ю.С. Шемшученка, В.О. Чуйкова, В.К. Попова і вказує на декілька можливих шляхів вирішення цього питання, вважає за доцільне прийняття Кодексу законів України про довкілля, що має завершити кодифікаційний процес [Див.: 4; 6].

В.І. Андрейцев теж присвятив низку своїх публікацій проблемам систематизації й кодифікації законодавства у сфері землекористування. Певну увагу правознавець звертає на питання забезпечення екологічної безпеки [1; 2]. Деякі проблемні питання формування земельного права України розглядає В.В. Носік у роботі «Юридична природа сучасного земельного права України». Розвиток аграрного законодавства знайшов відбиття в праці В. Єрмоленка «Концептуальні засади систематизації законодавства про аграрні майнові правовідносини».

Систематизація законодавства передбачає широке коло використовуваних форм, внаслідок якої ми отримуємо наглядні результати. Останні викликають активні дискусії у зв'язку з суб'єктивністю сприйняття відповідних процесів. Сутність систематизації екологічного законодавства полягає в тому, що

значна кількість нормативно-правових актів, регулюючих однорідні суспільні відносини, все різноманіття існуючого правового регламентування будують у єдину впорядковану систему. Значення систематизації науковці визначають по-різному: з одного боку, вказують на зручність використання правових норм для захисту своїх прав громадянами, з другого – підкреслюють її роль у вдосконаленні законодавства. Систематизація, вважаємо, має відбуватись на базі наукових досягнень, усувати розбіжності й прогалини в регулюванні схожих явищ. З огляду на специфіку екологічних правовідносин особливого значення набуває формування в рамках теорії екологічного права комплексного наукового підходу до систематизації галузі, відпрацювання єдиних висновків стосовно змісту й форм вищезазначеної діяльності.

Аналізуючи причини необхідності впровадження систематизації, слід відзначити, що вони зводитимуться до розвитку законодавства, необхідного впорядкування нормативно-правових актів з урахуванням збільшення їх кількості, до створення умов для інтенсивного й правильного використання правових норм. Отже, в межах даної наукової статті ми маємо за мету навести короткий аналіз деяких питань

систематизації законодавства, вказати на її значення для розвитку України, окреслити виникаючі проблеми в цій сфері.

Аналізуючи названу проблематику, вважаємо за необхідне визнати, що діяльність із систематизації екологічного законодавства спрямована на поліпшення його змісту й форм. Це насамперед зробить використання відповідних законів більш зручним, дозволить у перспективі виконати поставлені перед законодавством цілі. Не викликає сумніву також те, що при систематизації законодавства відповідних галузей права має відбуватися ґрунтовний і всебічний аналіз нормативно-правових актів, встановлюватися їх взаємозв'язок, усуваються протиріччя, правові прогалини та інші недоліки, що, у свою чергу, зводиться до конкретних результатів, до підвищення самого рівня правового регулювання та змісту правових норм.

Установивши функції систематизації нормативно-правових актів, можемо відзначити, що як її види нам будуть цікаві кодифікація, інкорпорація й консолідація, причому для всіх 3-х видів технічною передумовою буде письмова фіксація цих актів [2, с. 412].

Як зазначав у своїй роботі, присвяченій питанню необхідності прийняття Екологічного

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

кодексу України І.І. Каракаш, екологічному законодавству притаманні всі 3 види систематизації існуючих законодавчих актів. Завдяки останній можливо визначити першочергові й перспективні напрямки розвитку окремих інститутів як екологічного законодавства, так і всієї галузі в цілому [1, с. 383].

Кодифікація законодавства, як один з видів систематизації нормативно-правових актів, при якому вдосконалення має відбуватися шляхом зміни змісту законів у відповідній галузі, пов'язаних спільним предметом регулювання й об'єднання їх у новий нормативно-правовий акт, може бути використана і в умовах сьогодення для реформування екологічного права і проведення систематизації екологічного законодавства. Проте І.І. Каракаш, справедливо зауважив, що в такому випадку ми зіткнемося з проблемою вибору концептуальної основи для проведення кодифікації екологічного законодавства. Як відомо, доктринальними засадами екологічного права є: (а) екологічне право, яке охоплює природоресурсове й природоохоронне законодавство та законодавство про екологічну безпеку; (б) екологічне право, що об'єднує природоресурсове та природоохоронне законодавство; (в) екологічне право, що засновується

лише на природоохоронному законодавстві [1, с.385]. Деякі науковці вивчають проблеми систематизації саме земельного законодавства, намагаючись вирішити складне коло проблем, що вже виникли, з урахуванням специфіки України або ті питання, які мають загостритися з огляду на відсутність правового врегулювання певних правовідносин на належному для демократичної, правової держави рівні. У зв'язку з вищевикладеною думкою значної уваги заслуговують роботи В.І. Андрейцева, пов'язані з вивченням проблем систематизації й кодифікації законодавства у сфері постійного землекористування і присвячені питанням проблем кодифікації земельного законодавства [3, с. 85, 420]. У своїх роботах В.І. Андрейцев, вказує на безліч фактів, що підтверджують гостру необхідність проведення систематизації відповідного законодавства, порівнюючи практику Верховної Ради України по внесенню змін до тих чи інших кодексів з «латанням по латаному» задекларованих, але непрацюючих норм.

Інкорпорація (від лат. *incorporatio* – включення, приєднання до складу чого-небудь) – це систематизація, зібрання в одному збірнику законодавчих актів, опублікованих у різний час [13, с. 471] вона як вид систематизації нормативно-правових

актів, полягає в їх упорядкуванні (розташуванні в тій чи іншій послідовності) й технічній обробці, як правило, без суттєвих змін, без змін змісту норм права. І хоча це один з досить поширених на практиці видів систематизації, в науці екологічного права питання інкорпорації залишаються недостатньо вивченим. Її значення здебільшого зводиться до досягнення суто технічних цілей, не враховується того, що саме на стадії об'єднання і співставлення нормативно-правових актів можуть бути наглядно встановлені колізії в правовому регламентуванні, відсутність урегулювання певних видів екологічних відносин, або закони, які вже не використовуються для регламентації.

Як зазначає І.І. Каракаш, інкорпорацію актів екологічного законодавства доцільно здійснювати у формі підготовки й видання коментарів до них, опублікування спеціальних збірників, складання тематичних довідників, публікації окремих законів з постатейними матеріалами, впорядкування й видання практикумів, зводу законів, присвячених охороні навколишнього природного середовища [1, с. 383].

Фактично можна допустити, що саме інкорпорація може сприяти кодифікації екологічного законодавства і створенню Еко-

логічного кодексу в тому чи іншому варіанті, передувати цим процесам. При вивченні інкорпорації слід також звернути увагу на певне коло питань, що лягли в основу відповідних наукових робіт, присвячених інкорпорації офіційній і неофіційній. Можливо, особливо цікавими будуть спеціальні збірки неофіційної інкорпорації з екологічного законодавства для студентів, викладачів і молодих науковців. Уваги заслуговує й думка, що інкорпорація останнього має більш активно використовуватись у майбутньому. Це допоможе більш ґрунтовно опрацювати нормативно-правові акти, регулюючі екологічні відносини, більше того, це не виключає факту діяльності по вже апробованих напрямках.

Консолідація (від лат. consolidation – зміцнення, об'єднання) – це зміцнення, чого-небудь, об'єднання [13, с. 549]. Консолідація законодавства є своєрідним видом систематизації, що полягає в об'єднанні певної кількості розрізнених нормативно-правових актів, виданих у різний час стосовно одного предмета правового регулювання в єдиний нормативно-правовий акт з усуненням повторень і протиріч без зміни змісту, що призводить до зміни форми цих актів, але без зміни їх змісту. Розглядаючи питання консолідації екологіч-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ного законодавства, маємо відзначити, що нормативно-правові акти будуть об'єднуватися за ознаками їх належності до одного виду діяльності (охорона довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки тощо). Особливість консолідації полягає в тому, що вона об'єднує в собі риси інкорпорації й кодифікації, виступаючи, так би мовити, компромісною формою систематизації. Вона використовується як проміжний етап систематизації законодавства за браком можливості здійснити кодифікацію [1, с. 384]. Сутність консолідації, на думку багатьох учених, полягає у створенні єдиного нормативного акта на базі декількох діючих, які після його прийняття втрачають чинність. Саме в цьому вбачається основна риса консолідації – незмінність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Фактично консолідація екологічного законодавства виступає як певний вид її зовнішньої обробки. У випадку більш детального наукового дослідження її проблем також буде цікава точка зору стосовно того, чи можемо ми взагалі розглядати консолідацію як окремий вид систематизації, а чи її треба вивчати виключно в межах традиційних видів останньої – інкорпорації й кодифікації.

Враховуючи той факт, що

розвиток екологічного законодавства в Україні відбувався фрагментарно, суперечливо, без достатнього теоретичного обґрунтування й належного концептуального підґрунтя, вважаємо, що слід погодитися з думкою, що нагальною потребою для сучасного стану екологічного законодавства є його кодифікація [1, с. 384]. Виключно проблемою систематизації останнього й необхідністю прийняття Екологічного кодексу опікувались вказані раніше вчені-правознавці (В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.В. Петров, В.К. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші), що свідчить про дійсну гостроту питання та його вирішальну роль для розвитку правової, демократичної, соціальної держави.

Саме пройдений шлях розвитку України, науково-теоретичні доробки радянського періоду, світовий досвід і напрацювання юристів-науковців на міжнародному рівні дають правознавцям достатню науково-практичну базу, щоб сформулювати, точніше, завершити формування екологічного законодавства, впорядкувати й узагальнити накопичений нормативний матеріал, підвищити якість правового регламентування шляхом проведення відповідної роботи над змістом і формою

нормативно-правових актів, розробити нові, конче необхідні в умовах сьогодення закони, усунути прогалини законодавства в правовому регулюванні відносин з охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки й природокористування.

На підставі вищевикладеного пропонуємо: (а) продовжити наукове вивчення систематизації з огляду на специфіку екологічних правовідносин що має призвести до поглибленого тео-

ретичного обґрунтування й наукового усвідомлення відповідних процесів; (б) урахувати при цьому багатогранність засобів і прийомів систематизації з їх подальшим практичним використанням; (в) підготувати наукову базу для систематизації екологічного законодавства, що, у свою чергу, дозволить виконати поставлені практичні завдання й отримати якісно новий регулятор суспільних відносин, конче необхідний в умовах сьогодення.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2007. – 445 с. 2. *Андрейцев В.І.* Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки // Вісник: Юрид. науки. – Вип. 42. – К.: Держ. ун-т, 2001. – С. 5-14. 3. *Анісімова Г.В.* Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації // Проблеми законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 97. – С. 108-118. 4. *Гетьман А.П.* Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – №3 (46). – С. 172-181. 5. *Гетьман А.П.* Розвиток законодавства про екологічні права людини в 70-80-х роках ХХ століття // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – №1 (24). – С. 93-103. 6. *Гетьман А.П.* Термінологія екологічного законодавства: методологічні засади та перспективи уніфікації // Вісник Акад. прав. наук України. – 2003. – №2-3 (33-34). – Ст. 580-593. 7. *Гетьман А.П.* Щодо класифікації еколого-правових норм // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 7. – С. 119-125. 8. *Діденко Т.І.* До питання про кодифікацію екологічного законодавства // Економіка та право. – 2005. – № 2. – С. 139-144. 9. *Єрмоленко В.* Концептуальні засади систематизації законодавства про аграрні майнові правовідносини; *Носік В.В.* Юридична природа сучасного земельного права України // Юрид. Україна. – 2007. – №11. – С. 58-61. 10. *Каракаш І.І.* Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений: Сб. избр. статей, докладов и рецензий (1997 – 2007). – Одесса: Феникс, 2007. – 430 с. 11. *Попов В.К.* Про узгодженість екологічного законодавства // Вісн. Акад. правов. наук України. – 1996. – № 7. – С. 112-119. 12. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник / Пер. с укр. – Харьков: Эспада, 2007. – 840 с. 13. *Словник іншомовних слів / За ред. Л. Пустовіт.* – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.

Надійшла до редакції 04.12.2008 р.

РОЛЬ ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ВИСВІТЛЕННІ ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

Судова реформа 1864 р., як одна із найважливіших подій в історії Російської імперії другої половини XIX ст., незмінно перебувала під пильною увагою тогочасних газет, журналів та інших періодичних видань, які охоплюються сучасним поняттям «засоби масової інформації» (далі – ЗМІ). Усі вони становлять досить численну й дуже значиму групу джерел інформації про Судову реформу, а вивчення історичного досвіду висвітлення її пресою набуває особливої вагомості в аспекті контролю ЗМІ за здійсненням подібних заходів у сучасній Україні, як, наприклад, реформування служби виконання судових рішень [Див.: 28; 2008. – № 21. – С. 6, 7; 2007. – № 25. – С. 13; 2008. – № 20. – С. 1, 5] та ін. З огляду на це проблема дослідження ролі друкованих ЗМІ у висвітленні проблемних питань Судової реформи 1864 р. є актуальною і

потребує ґрунтовного розроблення.

Незважаючи на актуальність зазначеної проблеми, вона залишається мало дослідженою в правовій літературі. Доводиться констатувати, що наукових праць, які містили б комплексний аналіз тогочасної періодики, присвяченої цій Судовій реформі, на даний час бракує. Ось чому джерельну базу статті становлять передусім архівні документи й деякі матеріали в таких періодичних виданнях, як «Журнал Министерства юстиции», «Судебная газета», «Юридический вестник» тощо, а також праці тогочасних дослідників [7]. Окремі аспекти вивчення даної проблематики можна знайти також серед загального обсягу сучасних напрацювань з тематики Судової реформи 1864 р. [Див.: 14; 18; 27]. Загалом же така ситуація й зумовлює необхідність наукових пошуків у даному

напряму й визначає актуальність обраної теми.

Метою пропонованої статті є з'ясування ролі тогочасних ЗМІ у висвітленні проблем Судової реформи 1864 р. Це дасть змогу дослідити не лише ефективність діяльності преси в цьому напрямку, її об'єктивність і неупередженість, а й оцінити відкритість, прозорість і гласність функціонування судової системи і служби виконання судових рішень, сформованих в результаті реформи. У підсумку результати дослідження мають стати в нагоді при врахуванні історичного досвіду в умовах сучасного реформування державної виконавчої служби.

Реформа суду 1864 р. була одним з головних напрямків реформування суспільства, що провадилось Олександром II в середині XIX ст. Під час її проведення вся система судоустрою, судочинства й виконавчого провадження Російської імперії була перебудована на принципово нових засадах, що знайшли правову регламентацію в таких нормативно-правових актах, як «Учреждение судебных установлений» [21; т. 8, с. 32-82], «Устав гражданского судопроизводства» [21; т. 8, с. 13-15], «Устав уголовного судопроизводства» [21; т.8, с. 120-251]. Цілком закономірно, що вказані законодавчі новації, які тогочасними дослід-

никами ставилися навіть на вищій за значенням рівень, аніж скасування кріпацтва в Росії, відразу ж опинилися під пильним оком преси. Як справедливо зазначав А. Джаншієв, преса правильно оцінила важливе значення судової реформи і з рідкісною одностайністю в особі найбільш серйозних своїх органів наполягала на послідовному проведенні основних її засад [8, с. 2]. Прийняттю Судових статутів передувала ґрунтовна теоретична підготовка, з уваги до якої й розпочинається участь ЗМІ у висвітленні цієї Судової реформи. Вона тривала впродовж десятиліть – аж до 1917 р., і весь цей період у тогочасних ЗМІ точилися дискусії щодо основних положень реформи та реалізації їх на практиці. Діяльність ЗМІ з висвітлення питань виконання судових рішень за Судовою реформою 1864 р. можна умовно поділити на 3 періоди – дореформений, період Судової реформи й пореформений. Дореформений охоплює час до 20 листопада 1864 р., тобто до прийняття Судових статутів. Він пов'язаний з висвітленням у пресі «Основных положений преобразования судебной части в России» (1862 р.). Цей документ, що містив основні засади нового судоустрою й судочинства, за вказівкою Імператора було опубліковано й розіслано

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

для ознайомлення й відгуків судовим установам, університетам, провідним вітчизняним і зарубіжним юристам. У короткий строк на нього надійшла велика кількість зауважень, які вивчалися й у подальшому були частково враховані законодавцем. Після їх опублікування (3 жовтня 1862 р.), не залишилися осторонь їх обговорення і ЗМІ.

Оцінюючи роль ЗМІ у висвітленні цього періоду реформи, необхідно взяти до уваги 2 обставини: (а) існування цензури й залежність від неї преси і (б) відсутність практики опозиційних виступів у ЗМІ з критикою дій уряду. ЗМІ дореформеного періоду керувались «Уставами о цензуре» (1804 р. і 1828 р.). Відповідно до п. 3 Статуту 1804 р. жодна книга чи твір не могли бути ні надруковані, ні допущені до продажу, якщо вони не були попередньо розглянуті цензурою. За п.15 «Устава о цензуре» (1804 р.) її завдання – спостерігати, щоб у творах не було нічого, що суперечило б закону Божому, Правлінню, моральності й особистій гідності кожного громадянина [19; 1804-1805 г., т. 28, с. 440, 441]. Згідно з §3 Статуту 1828 р. твори підлягають забороні з боку цензури, якщо в них міститься щось, що суперечить вченню Російської православної церкви чи взагалі християнській вірі, порушує недоторканність вер-

ховної самодержавної влади чи повагу до Імператора, ображає громадську добропорядність чи честь якої-небудь особи. У §9 цього Статуту на цензуру поклався обов'язок захищати недоторканність Верховної влади, суворо спостерігаючи, щоб твори не містили нічого образливого для уряду [19; 1828, т. 3, с. 460, 461].

Закономірно, що Судова реформа, санкціонована монархом, і нормативно-правові акти, розроблені урядом на її виконання, виключалися з-під критичної оцінки з боку ЗМІ. Тому в тогочасних газетах і журналах годі шукати матеріалів з прямою критикою реформи. Натомість преса передусім відзначала позитивне в запланованій реформі. Дослідники відзначають, що реакція на «Основные положения» була не те, що позитивною, а захопленою, а більшість авторів сприймала її з ентузіазмом [18, с. 41]. Тогочасні автори обмежувались переважно констатацією нововведень і не вдавались до їх критичного аналізу. Поряд із цим у ЗМІ приділялась увага роз'ясненню новацій для населення, зустрічалися коментарі окремих положень реформи.

Можна погодитися з думкою М.Г. Коротких, який поділяє реакції дореформеного періоду на 3 категорії; це відгуки, які: (а) пов-

ністю схвалювали програму реформи; (б) заперечували окремі її інститути й містили пропозиції щодо їх розвитку; (в) коментували нововведення з метою роз'яснити їх переваги [14, с. 140]. До першої групи належала переважна більшість тогочасних ЗМІ, які позитивно відреагували на «Основные положения» («Сын Отечества», «Санкт-Петербургские ведомости», «Современник») і в яких у 1862 – 1864 рр. публікувалися схвальні відгуки на підготовлювану реформу. До другої групи належала періодика, що стояла на лівих або правих позиціях і містила завуальовану критику окремих положень реформи. У таких ліберальних виданнях, як «Новое время» й «Современная летопись», порушувалось кадрове питання в наступній реформі і розглядалися шляхи його вирішення. Славянофільська газета «День» засуджувала принципи судочинства, що, на думку її авторів, були запозичені за кордоном і не відповідали народному духу. Газети «Московские ведомости», «Весть» і «Библиотека для чтения» опублікували багато статей, присвячених мировим судам. Вони містили приховану критику різних аспектів їх діяльності відповідно до громадських позицій, на яких стояли ці видання.

Третю групу становили пуб-

лікації, присвячені роз'ясненню програми реформи, причин і мотивів її проведення, прогнозуванню її розвитку. Їх авторами (часто анонімними) виступали члени комісії, яка розробляла «Основні положення». Зокрема, значна роль у коментуванні реформи належить С.І. Зарудному як авторові низки статей, надрукованих у ліберальній газеті «Голос».

В окрему групу можна виділити іноземні ЗМІ, що відгукнулися на підготовку й проведення Судової реформи в Росії [9, с. 674-685]. Вільні від цензури, вони давали більш критичну і неупереджену оцінку цього процесу. В основному іноземна преса високо оцінила Судову реформу, хоча й висловлювала сумніви щодо втілення її в життя [14, с. 144].

Отже, можна стверджувати, що підготовка Судової реформи провадилась гласно й відкрито – тією, звичайно, мірою, наскільки це було можливим в умовах самодержавства – й отримала повне і всебічне висвітлення в тогочасних ЗМІ.

Період Судової реформи, повторимось, охоплює час з 20 листопада 1864 р., тобто з моменту прийняття Судових статутів і до поширення їх дії на всій території Російської імперії. Необхідно враховувати, що Статуту вводилися в дію в різних

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

губерніях неодноразово: спочатку вони були запроваджені в Москві й Санкт-Петербурзі. Тому в центрі уваги ЗМІ опинився досвід проведення Судової реформи саме в цих містах.

Значний вплив на діяльність преси мало прийняття Указу «О даровании некоторых облегчений и удобств отечественной печати» (15 квітня 1865 р.), який звільнив від попередньої цензури в обох столицях всі періодичні видання. За згодою їх видавників попередня цензура для них замінялася на грошову заставу. Також по всій країні звільнялись від попередньої цензури й не вносили застави видання урядові, академії, університетів, учених товариств та установ [19; 1865, т. XL, с. 396]. Значення цього акту для тогочасних ЗМІ важко переоцінити, оскільки, як слушно зауважував Г. Джаншієв, у 1865 р. – вперше за весь час існування російської преси – побачили світ твори друкованого слова без попереднього цензурного перегляду і схвалення [6, с. 343]. Із прийняттям цього Указу ЗМІ могли більш вільно й оперативно висвітлювати перебіг Судової реформи й проблеми, що виникали при цьому.

Незважаючи на надану вищезгаданим Указом можливість давати реформі сміливі й гострі оцінки, більшість столич-

них ЗМІ схвально поставились до її проведення. Так, газета «Голос» назвала 17 квітня 1866 р. (день відкриття у Санкт-Петербурзі нових судів) «великим днем визволення російського народу з юридичної неволі, днем перемоги вікового безправ'я» [4], «Санкт-Петербургские ведомости» наголошували, що «нові Судові статuti дають суду такий простір, таку свободу дій і разом із тим таку підтримку, що становище суддів постає в зовсім новому світлі» [23]; історико-політичний журнал «Вестник Европы» вважав, що «рік Судової реформи залишиться в літописах народного життя роком, звідки пішла наша правда» [3], а «Русский вестник» стверджував, що з усіх великих реформ судова найбільше здатна докорінно змінити умови народного й державного побуту [22]. Серед московських видань, як зауважує Г.А. Джаншієв, найбільшу увагу Судовій реформі приділяли «Московские ведомости», які послідовно роз'яснювали засади нової судової системи, наполягали на відокремленні її від впливу державної адміністрації й намагалися всіляко охороняти незалежність судового устрою [8, с. 137-143].

Поряд із центральними ЗМІ за втіленням у життя Судової реформи пильно слідкувала й місцева преса. Наприклад, у

«Харьковских губернских ведомостях» (1892 р.) поміщено статтю-спогад помічника секретаря Харківської судової палати П. Велихова про відкриття в Харкові Судової палати в 1864 р. Автор згадує про ту величезну радість, що охопила всю Росію із введенням в дію Судових статутів, відкриття Судових палат та Окружного суду. Він підкреслює, що інтерес до всього пов'язаного з новим судом був загальний: усім хотілося дізнатися, коли розпочнуться засідання суду, які вони будуть розглядати справи і т.д. Люди обіймалися, раділи, як у день Світлого Христового Воскресіння, а в очах деяких стояли сльози радості з приводу відкриття гласного правого суду [26].

Важливо також відзначити, що у вищезгаданих ЗМІ містились переважно публіцистичні нариси про реформи в цілому, висловлювались часто поверхові й невмотивовані судження, що несли відбиток авторської позиції та громадсько-політичних орієнтацій того чи іншого видання. Водночас саме в цей період з'являються перші спроби дати об'єктивну характеристику окремих інститутів реформи з наукових позицій. Так, у «Юридическом вестнике», що видавався Московським юридичним товариством, у 1867 р. був опублікований матеріал, у якому комен-

тувалися статті Судових статутів, присвячені інституту судових приставів, наводився аналіз практики й окреслювалися проблеми їх діяльності, зокрема, матеріальне становище судових приставів і ефективність виконання ними судових рішень. Після докладного розгляду вказаних проблемних питань, автор намагався знайти шляхи їх вирішення, науково обґрунтовуючи різні варіанти розв'язання питань організації й функціонування новоствореного інституту судових приставів [20, с. 67-76].

Тенденція до об'єктивного, зваженого й обґрунтованого сприйняття проведеної Судової реформи зміцнилась в пореформений період – в останні десятиліття ХІХ ст. – на початку ХХ ст. У цей час увага ЗМІ як до реформи в цілому, так і до окремих її положень, не слабшає, проте змінюються її акценти – від публіцистичного висвітлення до наукового дослідження. Серед тогочасних ЗМІ, які пишуть про Судову реформу, на перший план виходять не загальногромадські, популярні газети й журнали соціально-політичної спрямованості, як це було раніше, а суто юридичні фахові й наукові видання. Серед них особливо помітну роль відіграють такі, як «Журнал Министерства юстиции», «Журнал гражданского и уголовного права», «Судебная

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

газета» і «Юридический вестник» [9; 25].

«Журнал Министерства юстиции», як спеціальне відомче юридичне видання, друкував статті науковців і практиків, присвячені проблемним аспектам діяльності окремих інститутів судоустрою й судочинства, створених за Судовими статутами [9, с. 674-685]. Зокрема, значна увага приділялася проблемам виконання судових рішень. Так, у вересні 1896 р. журнал надрукував статтю П. Короновського щодо освітнього цензу для судових приставів, де розглядалися питання освіти і спеціальних юридичних знань при виконанні судових рішень приставами [13, с. 202-206]. У червні 1897 р. знаходимо матеріал, присвячений питанням змагальності у виконавчому провадженні, автор якого критикує змагальні засади виконання судових рішень за «Уставом гражданского судопроизводства» 1864 р. [1, с. 174-185]. Роком пізніше (у травні 1898 р.), журнал поміщає статтю «О форме исполнительных листов, выдаваемых мировыми судебными учреждениями», в якій автор відстоює необхідність законодавчої регламентації форми виконавчих листів, що видаються мировими судами, і вказує на суттєві складності при її недотриманні [5, с. 216-218]. У номері за березень 1899 р. це

видання публікує ґрунтовну працю А.І. Маттеля «Об исполнении судебных решений», у якій коментується низка статей розд. V кн. II «Устава гражданского судопроизводства», вказується на їх недоліки і пропонуються шляхи заповнення прогалин у законодавстві [15, с. 25-52].

Постійну увагу актуальним питанням реалізації судової реформи приділяла «Судебная газета». У номерах цього видання, датованих 80-90-ми роками XIX ст., переважно анонімно публікувалися статті юристів-практиків – суддів, повірених, судових приставів, а також пересічних громадян, які потрапили у сферу судочинства. Про дискусії, які точилися на сторінках цієї газети, можна скласти уявлення на прикладі публікацій, присвячених інституту судових приставів. У цьому виданні в лютому 1888 р. було надруковано матеріал, у якому автор розглядає приклад порушення місцевим приставом закону при виконанні судового рішення в конкретній справі [25]. У квітні 1888 р. публікується стаття з приводу інституту судових приставів, у якій критикується існуючий на той час порядок вручення судових повісток [10], а в листопаді 1889 р. невідомий автор акцентує увагу читачів на питанні оскарження діяльності судових приставів

[12]. У березні 1893 р. газета поміщує матеріал, присвячений питанням виплати винагороди судовим приставам [24]. У статті «О судебных приставах» (№4, 1895 р.) і відповіді на неї (№16, 1895р.) обговорювалися проблемами матеріального утримання й організації діяльності судових приставів [2], а в серпні 1895 р. читач знайомиться зі статтею, автор якої наводить конкретні приклади з практичної діяльності виконання судових рішень та аналізує їх [11].

Матеріали, що стосуються Судової реформи, регулярно друкуються у виданнях юридичних товариств – Санкт-Петербурзького («Журнал уголовного и гражданского права») і Московського («Юридический вестник»). Так, на існуючі прогалини в законодавстві й недоліки при виконанні судових рішень указує автор статті, опублікованої в «Юридическом вестнике» через 7 років після проведення Судової реформи (кн. 7 за жовтень 1871 р.) [16, с. 80-83]. А «Журнал гражданского и уголовного права» в 1889 р. опублікував огляд законодавчої діяльності у сфері цивільного судочинства за період 1864-1889 рр., де докладно розглядалися й коментувалися зміни й доповнення, що були внесені до Судових статутів за ці 25 років [17].

Судова реформа 1864 р.

була однією із найбільш важливих подій в історії Російської імперії 2-ї половини XIX ст. Її підготовка, проведення й наслідки незмінно перебували під пильною увагою тогочасних ЗМІ. Висвітлення пресою її проблемних питань має власну періодизацію, що включає 3 періоди – дореформений, самої судової реформи й реформений, кожен з яких відзначається певною специфікою, що стосується видань, які писали про Судову реформу, характеру й спрямованості публікацій.

В центрі уваги ЗМІ дореформеного періоду перебували «Основные положения преобразования судебной части в России», що були винесені владою на всенародне обговорення. Активну участь у ньому брали ЗМІ, які залежно від різних соціально-політичних орієнтацій або однозначно схвалювали майбутню реформу, або завуальовано критикували її окремі положення, або зосереджувались на роз'ясненні останніх. При цьому вітчизняна преса перебувала під контролем цензури, чим пояснюється відсутність у ній критичних оцінок «Основних положень». Окрему групу становили іноземні ЗМІ, що оцінювали майбутні перетворення в Російській імперії з більш об'єктивних і незалежних позицій.

Період Судової реформи

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

характеризується обговоренням у ЗМІ прийнятих Судових статутів і першого досвіду їх практичного застосування в Москві й Санкт-Петербурзі. Значний вплив на діяльність тогочасної преси з висвітлення реформи мало послаблення цензури, пов'язане з прийняттям зазначеного Указу від 15 квітня 1865 р. У той час майже кожен друкований орган вважав за необхідне відгукнутися на Судову реформу, тож провідну роль у її коментуванні відігравали ЗМІ загальногромадської спрямованості.

Пореформений період відзначався об'єктивнішим, предметним і конструктивним обговоренням окремих питань реалізації Судової реформи на сторінках наукових і фахових юридичних видань, де порушувались найактуальніші питання організації й функціонування новостворених чи реформованих інс-

титутів судоустрою й судочинства, зокрема, проблеми виконання судових рішень, діяльності судових приставів тощо.

При висвітленні Судової реформи 1864 р., в полі зору тогочасної преси потрапляли найменші суперечності й колізії, що зустрічалися в законодавстві й на практиці. При цьому ЗМІ відіграли надзвичайно важливу й конструктивну роль, забезпечивши гласність, відкритість і прозорість реформи, роз'яснення для громадськості основних її положень, а також оперативне виявлення й обговорення її проблемних моментів.

Уцілому унікальний досвід висвітлення пресою Судової реформи 1864 р. має бути врахований при реформуванні сучасної державної виконавчої служби в Україні і здійсненні через ЗМІ контролю громадськості за його проведенням .

Список літератури: 1. Барсов Л. Состязательное начало в постановлениях устава гражданского судопроизводства об исполнении судебных решений // Журн. М-ва юстиции. – Год III. – 1897. – № 6. – С.174-185. 2. Веккер Д. О судебных приставах // Судеб. газ. – Год XIV. – 1895. – № 16. – С. 6, 7. 3. Вестник Европы. – 1866. – №4. – С. 2, 3. 4. Голос. – 1866. – № 105. – С. 3. 5. Гуревич И. О форме исполнительных листов, выдаваемых мировыми судебными учреждениями // Журн. М-ва юстиции. – Год IV. – 1898. – № 5. – С. 216-218. 6. Джаншиев Г.А. Из эпохи Великих реформ. Исторические справки. – 5-е доп. изд. – М.: Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1894. – 716 с. 7. Джаншиев Г.А. Основы судебной реформы (к 25-летию нового суда): Ист.-юрид. этюды. – М.: Тип. М.П. Щепкина, 1891. – 364 с. 8. Джаншиев Г.А. Страница из истории судебной реформы. Д.Н. Замятнин. – М.: Типо-литогр. И.Н. Кушнерева и К°, 1883. – 154 с. 9. Журнал Министерства юстиции. – Т. 14. – Ч. I: Отзывы иностранных газет о Судебной реформе в России. – 1862. – С. 674-685. 10. Заметка: Корреспонденция из Звенигородска о функциях судебных приставов // Судеб. газ. – Год VII. – 1888. – № 16. – С. 3. 11. Казанский С. Впечатления и заметки судебного пристава // Судеб. газ. – Год XIV. – 1895. – № 32. – С. 8-10. 12. К вопросу о порядке обжалования действий судебных приставов // Судеб. газ. – Год VIII. – 1889. – № 48. – С. 3, 4. 13. Короновский П. Образовательный ценз для судебных приставов // Журн. М-ва юстиции. – Год II. – 1896.

На початку творчого шляху

– № 7. – С. 202-206. **14. Коротких М.Г.** Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. – 184 с. **15. Маттель А.И.** Об исполнении судебных решений // Журн. М-ва юстиции. – Год V. – 1899. – №3. – С. 25-52. **16. Милашевич С.** По поводу исполнения судебных решений по уставам 20 ноября 1864 года // Юрид. вестн. – Кн. VII. – 1871. – С.80-83. **17.** Обзор законодательной деятельности в области гражданского судопроизводства за двадцать пять лет // Журн. гражд. и уголов. права. – 1889. – Кн. IX. – Ноябрь. – С. 1-22. **18. Пауль Г.** От порядка полицейского к порядку правовому // Законность. – 1994. – № 4. – С. 38-45. **19.** Полное собрание законов Российской империи. **20. Правдин М.** Очерк деятельности и значение судебно-исполнительной власти, организованной по уставам 20-го ноября 1864 года // Юрид. вестн. – 1867-1868. – Кн. V. – Ноябрь. – С.67-76. **21.** Российское законодательство X – XX веков: В 9-ти т. – Т.8: Судебная реформа / Под общ. ред. *О.И. Чистякова*. – М.: Юрид. лит., 1991. – С. 32-82. **22.** Русский вестник. – 1866. – № 105. **23.** Санкт-Петербургские ведомости. – 1866. – № 109. – С. 1. **24. Соболев И.** Неполнота 14 п. временной таксы вознаграждения судебных приставов. К ст. 313 Учр. суд. уст. // Судеб. газ. – Год XII. – 1893. – № 12. – С. 4. **25.** Судебная газета. – Год VII. – 1888. – № 8. – С. 4, 5. **26.** Харьковские губернские ведомости – 1892. – № 295. – С. 3, 4. **27. Щербина П.Ф.** Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине. – Львов: Вища шк., 1974. – 190 с. **28.** Юридичний вісник України.

Надійшла до редакції 18.11.2008 р.

ЗАВЕРШАЛЬНА СТАДІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ Й МІСЦЕ В НІЙ ІНСТИТУТУ ГОЛОСУВАННЯ

Голосування і встановлення результатів виборів є завершальною стадією виборчого процесу, під час якої реалізується воля громадян і з'ясовується результат передвиборчих перегонів. З боку законодавця деталізації процедур, що здійснюються в рамках цієї стадії, повинна приділятися значна увага, бо за виконанням процедур та рівнем реалізації виборчих прав громадян можна судити про рівень розвиненості демократії в країні. Ця стадія досить відповідальна як для виборців, так і для членів виборчих комісій і самих кандидатів. Вона має низку особливостей, що вирізняють її серед інших стадій виборчого процесу. З першого погляду вона відносно самостійна, але в той же час спостерігається її наявна залежність від якості реалізації процедурних дій у рамках попередніх стадій.

Виборчому процесу в цілому та окремим його елементам присвячено чимало наукових праць. С.А. Авак'ян, А.Є. Постни-

ков, Б.О. Страшун, В.І. Фадєєв, Т.В. Стешенко, Ю.А. Веденєєв, О.І. Кім, А.А. Алексєєв, С.Г. Серьогіна, Є. Віллей, М.В. Баглай, О.Ю. Барабаш, О.Г. Мурашин, В.Д. Яворський, В.Є. Чиркін, Л.В. Бориславський, В.М. Кампо, Ю.М. Тодика, В.Ф. Погорілко та інші державознавці досліджували питання вдосконалення правової бази виборів та оптимізації виборчого процесу. Однак поза увагою науковців залишається ще багато проблем щодо регулювання, організації й оптимізації голосування на виборах, бракує й комплексного монографічного дослідження із цих питань.

З урахуванням вищезазначеного метою цієї статті є розкриття змісту і ролі стадії голосування й визначення результатів виборів у системі стадій виборчого процесу, аналіз специфічних особливостей цього етапу, класифікація видів голосування в державно-правовій практиці зарубіжних країн.

Україна зараз знаходиться

на складному й відповідальному етапі розвитку своєї державності, що характеризується прагненням до реалізації загально-визнаних міжнародних виборчих стандартів. Одним з найважливіших завдань цього періоду є перетворення народовладдя з формального атрибуту держави на реальний політико-правовий інститут [3, с. 1].

Стадія голосування містить процедури, за допомогою яких відбувається волевиявлення громадян та отримується його результат. Можливість впливати на формування державної влади є одним з найсуттєвіших показників демократичної розбудови держави. Для громадян України вона повинна бути реальною й не викликати сумнівів. Отже, досконалість організації завершальної стадії виборчого процесу сприяє прискоренню євроінтеграційних процесів в Україні й реалізації виборчих прав громадян.

За виборчим законодавством України голосування, підрахунок голосів виборців і підведення підсумків цієї процедури і визначення результатів виборів – це все окремі стадії виборчого процесу. Але близькість і нерозривність у часі дозволяє теоретично поєднати їх в одну, завершальну стадію виборчого процесу, яка, на нашу думку, поділяється на 4 стадії вибор-

чого процесу: підготовчу, основну, агітаційну й заключну.

Розглянемо останню, заключну стадію, яка, у свою чергу, поділяється на декілька етапів:

1. Підготовка до голосування, тобто перевірка кількості виборчих бюлетенів; огляд, опломбування виборчих скриньок, вкидання контрольного листа; встановлення виборчих скриньок на відведені для них місця [5, с. 130].

2. Алгоритм голосування на виборах: перевірка особистості виборця членами виборчої комісії, видача бюлетеня для голосування, заповнення його виборцем, вкидання заповненого бюлетеня у скриньку для голосування.

3. Підрахунок голосів виборців, тобто підрахунок на виборчій дільниці, з'ясування підсумків голосування в межах територіального виборчого округу, визначення підсумків голосування у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі й результатів виборів [5, с. 139].

4. Установлення підсумків і результатів виборів.

5. Оприлюднення результатів виборчої кампанії.

Увесь комплекс дій у складі завершальної стадії виборчого процесу спрямований на виконання головної функції голосування. Голосування залежно від типу політичної системи виконує

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

на виборах різні соціально-політичні функції. У рамках демократичної політичної системи України воно забезпечує конкурентний політичний процес, за допомогою якого, власне, й виявляє себе народний суверенітет, реальне народовладдя й громадянське представництво інтересів [6, с. 3]. З огляду на важливість виконуваної інститутом голосування функції необхідно детальніше розглянути його природу.

Голосування можна розглядати з декількох позицій: (а) як дія виборця по вираженню своєї електоральної прихильності; (б) як виборча процедура в рамках виборчого процесу; (в) як демократичний інститут, що забезпечує вільне волевиявлення громадян.

Законодавство України про вибори регламентує алгоритм проведення голосування як у вузькому, так і в широкому значенні. За змістом процесуальних норм вітчизняного виборчого законодавства голосування визначається і як стадія і як дія виборця, однак матеріальної норми, що закріплювала б поняття «голосування» в законодавстві немає.

У вузькому розумінні голосування – це спрямовані на вираження електоральної прихильності дії виборця по заповненню виборчого бюлетеня за встанов-

леними законом правилами. Іншими словами, це суто процедурні дії по заповненню бюлетеня і вкидання його у скриньку для голосування.

У більш повному обсязі про голосування можна вести мову як про сукупність певного набору процедурних дій у рамках процедури конкретної стадії. Отже, у широкому значенні голосування можна виразити як стадію виборчого процесу, під час якої виборці мають право у встановленому законом порядку певним чином виразити свою волю щодо обрання кандидата (списку кандидатів) на виборну державну чи місцеву посаду, а органи, які здійснюють підготовку й проведення виборів, зобов'язані забезпечити можливість волевиявлення виборців, а також його облік [2, с. 34, 35]. Інакше кажучи, в такому аспекті голосування розглядається як стадія виборчого процесу, закріплена законодавством України. Воно становить собою виборчу процедуру в рамках заключної стадії виборів. Такий підхід до поняття «голосування» й буде використано нами при розкритті змісту даної статті.

Голосування – складна процедура, організована за допомогою комплексу дій правового, матеріально-технічного, інформаційного й забезпечувального характеру. Але якщо розглядати

цей інститут ширше, його можна назвати демократичним інститутом, що забезпечує вільне виявлення волі громадян і виступає запорукою дотримання їх політичних прав обирати й бути обраними.

Наявність інституту голосування свідчить про стан демократії в державі. Адже для країн з недемократичним правовим режимом він відіграє суто формальну, атрибутивну роль, хоча і виступає інструментом формування державної влади. Можливість громадян брати участь у державних справах шляхом голосування на виборах характеризує державу як правову й конституційну. Україна перебуває на шляху поглиблення й розширення явища демократії на всі сфери суспільного життя. Тому порядку організації голосування з боку законодавця останнім часом приділяється значна увага.

Голосування й визначення результатів виборів – дуже відповідальний етап виборчого процесу, який має результативний і підсумковий характер. Завершальна стадія виборів має низку особливостей, що відрізняють її від підготовчої, основної й агітаційної стадій. На цій самій стадії виборів:

1. Громадяни отримують можливість здійснити волевиявлення шляхом дій, регламенто-

ваних виборчим законодавством.

2. Змінюється правове становище учасників виборчого процесу: звужується право кандидатів, виборчих об'єднань, громадян на ведіння передвиборної агітації за день до дня й під час голосування [2, с.35].

3. Розширюється коло обов'язків виборчих комісій, на які покладається забезпечення можливості громадян реалізувати своє право голосу.

4. Збільшується чисельність громадян, які беруть активну участь у виборчому процесі.

5. Виявляється рівень правосвідомості всіх суб'єктів виборчого процесу. Наявною стає взаємодія правосвідомості виборців, правових норм, що регламентують порядок голосування, дій виборчих комісій, судових рішень з питань поновлення виборчих прав [1, с. 17].

6. Спостерігається значне розширення обсягу норм, якими регулюються правовідносини завершальної стадії. У дію вступають (окрім виборчих) норми адміністративного, кримінального права та ін.

7. Значна кількість процедур проходить у досить стислі строки й потребує додаткових витрат людського ресурсу.

8. Здійснюване таємно волевиявлення виборців поєднується із гласністю й відкритістю дій

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

виборчих комісій усіх рівнів, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які нормативно й організаційно-технічно забезпечують голосування [4, с. 83, 84].

Перейдемо далі до класифікації видів голосування.

1. За рівнем юридичного примусу голосування поділяється на обов'язкове й необов'язкове (вільне). Обов'язкове вимагає від виборців на рівні санкції за порушення встановленого державою обов'язку з'явитись у день виборів і реалізувати своє право голосу. У такому вигляді голосування є примусовою дією, обов'язком громадянина. З одного боку, з таких обставин явка виборців значно підвищується. Адже за невиконання встановленої державою санкції у низці держав встановлено значні штрафи (Єгипет, Турція, Австрія, Австралія, Бельгія). Але примусовість у рамках такого демократичного інституту, як голосування, не є досить придатною до використання. В Україні голосування на виборах є справою суто індивідуальною, це показник рівня правосвідомості виборців. Звичайно, явка за такої форми голосування значно нижча, ніж при обов'язковому голосуванні, але тут немає штучного його підвищення.

2. За часом свого прове-

дення голосування диференціюється на первинне й вторне. Первинне може бути проведено з порушенням установлених законодавством норм і тягне за собою певні юридичні наслідки. Щоб все ж таки досягти мети виборів, отримати результати по них, законодавство передбачає можливість повторного голосування.

3. За суб'єктом виконання виборчої процедури голосування буває особисте і здійснюване іншою особою. Україна, як держава з демократичними орієнтирами, нормативно закріплює обидва види голосування, але чітко визначає випадки голосування за допомогою іншої особи, що дозволяє громадянам з обмеженими можливостями реалізувати своє право голосу на виборах.

4. За місцем проведення цей процес відбувається на виборчих дільницях і поза їх межами (вдома). Звичайно, голосування за межами виборчих дільниць ускладнює завершальну стадію виборчого процесу й вимагає додаткових витрат. У той же час у виборців, які з причин, достатніх для проведення голосування в такий спосіб, не змогли особисто з'явитись на виборчу дільницю, існує можливість проголосувати.

5. За способом здійснення голосування можна поділити на

так зване паперове й автоматизоване. Перший його вид є найпоширенішим і більш традиційним. Але із розширенням технологічних можливостей у світі стає можливим використання спеціальних технічних приладів при проведенні цього процесу. Такий вид голосування є перспективним для запровадження і в Україні.

6. За критерієм дистанційним голосування буває очним і заочним. При очному виборець голосує у місці проведення виборів, встановленим законодавством способом. При заочному способі волевиявлення він має можливість проголосувати не за територіальною належністю і навіть раніше дня очного головування (це дозволяється законодавством деяких країн). Такий вид голосування є дуже зручним для широкого кола виборців. Очне голосування, у свою чергу, за гласністю поділяється на таємне й відкрите. З огляду на відповідність виборчих норм міжнародним стандартам для України зазвичай більш прийнятним є голосування таємне. Заочне за механізмом здійснення можна диференціювати на голосування по пошті (Велика Британія, Германія, Данія), за допомогою відкріпних посвідчень, за довіреністю (Франція). Кожен із цих видів необхідно розглядати

в окремому дослідженні, оскільки вони містять у собі багато як позитивних, так і негативних сторін.

Отже, процедура голосування – важлива й відповідальна як для завершальної стадії виборів, так і для виборчого процесу в цілому. Законодавчий вибір видів і способів волевиявлення і рівень якості його регламентації впливає й на результативність проведеної процедури.

Рівень організації заключної стадії виборчого процесу, безперечно, є показником ефективності виборчих норм, їх відповідності міжнародним виборчим стандартам і взагалі досконалості виборчого законодавства. По правових наслідках можна оцінити стан правосвідомості громадян і встановити їх ставлення до виборів (рівень явки, кількість фальсифікацій тощо).

Встановлення результатів виборів визначає розподіл політичних сил у державі. Обраний політичний курс обумовлює подальший розвиток суспільних відносин у межах країни. Тенденції до проведення позачергових чи повторних виборів в Україні останнім часом свідчать про необхідність удосконалення виборчого процесу в цілому й окремих його стадій, зокрема. З огляду на відповідальність і значущість завершальної стадії виборів треба доповнювати й

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

розширювати нормативну виборчу базу, беручи до уваги рекомендації фахівців – практиків і науковців. Крім того, поглибленого аналізу потребують тео-

ретичні аспекти виборів, точніше, детальний аналіз процедур у рамках завершальної стадії виборчого процесу та їх організація.

Список літератури: 1. *Алехичева Л.Г., Постников А.Е.* Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы // Журн. рос. права. – 2001. – № 6 – С. 25-36. 2. *Ерофеев Д.В.* Голосование в избирательном процессе // Право и власть. – 2002. – № 3. – С. 34-49. 3. *Масловская М.В.* Избирательный процесс в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 1999. – 19 с. 4. *Матейкович М.С., Серков С.В.* Проблемы совершенствования института голосования на выборах и пути их законодательного решения // Правовая политика и правовая жизнь. – М.: Саратов, 2007. – № 3. – С. 81-86. 5. *Панов М.И., Серьогина С.Г.* Законодавство про вибори Президента України. – Х.: Одіссей, 2004. – 656 с. 6. *Серков С.В.* Конституционно-правовое регулирование голосования на выборах в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2007. – 218 с.

Надійшла до редакції 23.11.2008 р.

ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Протягом останніх років органи Служби безпеки України здійснюють різноманітні адміністративно-примусові заходи протидії протиправним діям у сфері державної безпеки, які, на жаль, є недостатніми для ефективного впливу на стан правопорядку. До того ж нормативно-правові акти, що регламентують їх діяльність, не забезпечують своєчасного вирішення нагальних потреб регулювання й охорони відповідного кола суспільних відносин. Посилення інтеграційних процесів, загострення політичної боротьби, оновлення чинного законодавства, практика його застосування як основа діяльності органів державної безпеки України, наближення останніх до моделей відповідних органів європейських держав вимагають перегляду потенціалу всіх заходів адміністративного примусу, що використовуються у роботі зазначених суб'єктів владних повноважень.

Саме тому на сучасному

етапі реформування системи правоохоронних органів, зміни й трансформації законодавства, становлення правової, європейської держави в Україні вбачається актуальним дослідження адміністративного примусу, який застосовується у сфері державної безпеки, адже поряд із втіленням у життя прав та свобод людини і громадянина держава не може не вдаватися до певних їх обмежень у передбачених законом випадках. Тому приведення законодавства відповідно до міжнародних стандартів на сьогоднішній день є першочерговим завданням сучасної української правової науки та практики.

Безпосередньо проблематиці адміністративного примусу в зазначеній сфері увага вчених-адміністративістів майже не приділялась. У той же час вагомий внесок у вивчення сутності адміністративного примусу, його ознак, місця й ролі в системі методів державного управління та класифікацій його заходів

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, І.І. Веремєєнко, М.І. Єропкін, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.І. Олєфір, Л.Л. Попов, М.М. Тищенко, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, О.М. Якуба та ін. [Див.: 1-3; 5-8; 10-12].

За наявності значної кількості різноманітних наукових джерел жодної роботи, в якій досліджувався б потенціал адміністративного примусу в названій сфері, до цього часу не було. Поряд із цим в опублікованих працях містяться досить цікаві й оригінальні ідеї та пропозиції по вдосконаленню законодавства про адміністративний примус, які не залишилися поза увагою даного дослідження.

Метою цієї статті є аналіз і вивчення концепції адміністративного примусу, що застосовується органами державної безпеки, визначення перспективи розвитку, нормативної регламентації й реалізації таких заходів. Об'єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин по застосуванню останніх. Предмет вивчення – заходи адміністративного примусу, що застосовуються у сфері державної безпеки, законодавчі та інші нормативні документи, які регламентують процес цієї діяльності, а також досвід їх вико-

ристання.

Розглядаючи адміністративний примус у цій сфері, необхідно в першу чергу зупинитись на проблемі оперування цим терміном, остаточно сформулювати його поняття. Аналіз чинного законодавства України дає можливість стверджувати, що на сьогодні в ньому бракує не тільки визначення, а й взагалі правової категорії «адміністративний примус» [7, с. 21]. Лише інколи, правда, вживаються такі терміни, як «адміністративний вплив», «спеціальні засоби впливу» тощо, які не слід отожднювати. Наприклад, у Законі «Про Службу безпеки України» використано такі поняття, як «профілактика правопорушень у сфері державної безпеки» (ч. 8, ст. 24), «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» (ч. 4, ст. 25) [4; 1992. – №27. – Ст. 382]; у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» – «засоби фізичного впливу», «спеціальні засоби» (ч. 18, ст. 8) [4; 1992. – №22. – Ст. 303]. Іншими словами, тлумачення терміна «адміністративний примус» зустрічається лише на доктринальному рівні, а для чинного законодавства характерно наявність указівок на конкретні адміністративно-примусові заходи за браком їх дефініції.

Адміністративний примус завжди відрізнявся серед інших видів державного примусу питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й зумовлювало підвищену зацікавленість учених-адміністративістів до поглибленого вивчення його потенціалу. Ще в XIX столітті І.Т. Тарасов та І.В. Андріївський трактували його як крайній захід, наданий виконавчій владі для застосування його у своїй діяльності [8, с. 94].

У роботах науковців першої половини XX ст. адміністративний примус розглядався як різновид державно-правового примусу, використання якого було пов'язано з протиправними, антигромадськими діями. Наприклад, О.М. Якуба визначала його як примус, що застосовується безпосередньо уповноваженими на те органами державного управління або громадськими організаціями у формі адміністративних стягнень або в інших заходах адміністративного впливу [12, с. 157]; Л.Л. Попов – як метод державного впливу суспільства або держави на свідомість і поведінку особи, яка вчинила адміністративний проступок [10, с. 40-49].

У працях правознавців 50-90 років з'являються більш

досконалі формулювання адміністративного примусу. Так М.І. Єропкін та О.П. Ключніченко тлумачать останній як застосування органами державного управління, судами, а в деяких випадках делегування відповідних державно-владних повноважень і громадськими організаціями встановлених законодавством заходів психічного або фізичного впливу, що полягають у примушуванні громадян і посадових осіб виконувати юридичні обов'язки з метою припинення протиправних діянь, притягнення порушників до відповідальності, забезпечення громадської безпеки [8, с. 100].

Подальший розгляд цього поняття характеризується деталізацією мети його застосування, форм прояву тощо. Наприклад, Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа визначають адміністративний примус як засіб забезпечення й охорони правопорядку у сфері державного управління, який виконує каральну роль і полягає у психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку людей [5, с. 90]. Відповідно до точки зору Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка це система заходів психічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку й законності [2, с. 14]. Варто погодитися з думкою Н.В. Хорощака, що даний вид примусу доречніше розглядати як адміністративно-правовий механізм охорони й захисту певного кола суспільних відносин [11, с. 16,17].

Незважаючи на багатоманітність трактувань категорії «адміністративний примус» у науковій літературі все ще спостерігається термінологічна плутанина, яка негативно впливає на подальший розвиток адміністративно-правової доктрини й нормотворчу діяльність. Наприклад, непоодинокими є випадки його ототожнення з адміністративним впливом, адміністративними санкціями, адміністративною відповідальністю, адміністративною (виконавчою) владою. Такі ототожнення, вважаємо, є помилковими. Ось чому впливає потреба чіткого розмежування зазначених понять, оскільки це необхідно і для правильного розуміння адміністративного примусу, що застосовується у розглядуваній сфері. Так, *адміністративний вплив* є лише одним із спонукань, мотивів поведінки, що діють стихійно, вони не включають моменту усвідомлення [6, с. 131]. Що стосується *адміністративно-правових санкцій* (у розумінні

адміністративних стягнень), то це лише одна із складників адміністративного примусу; співвідносяться ж вони як частина й ціле. Крім того, застосування таких санкцій завжди пов'язано з правопорушенням, тоді як заходи примусу застосовуються до суб'єктів правовідносин і без наявності у їх діях складу правопорушення, наприклад, з метою профілактики й попередження їх учинення [3, с. 61].

Не треба ототожнювати адміністративний примус та *адміністративну відповідальність*, що іноді простежується в працях деяких адміністративістів. Остання – це різновид юридичної відповідальності, відносини, які виникають між органами виконавчої влади й фізичними та юридичними особами з приводу вчинення ними передбачених законодавством протиправних діянь і які полягають у застосуванні до винних осіб відповідних стягнень [9, с. 34]. Інакше кажучи, «адміністративна відповідальність» – поняття, за змістом значно ширше адміністративного примусу. До того ж, адміністративні стягнення, як її прояв, є лише одним із складників адміністративного примусу.

Що стосується питання розмежування адміністративного примусу й *адміністративної влади*, зазначимо, що перший

виступає методом реалізації відповідної влади як ознаки держави в цілому [6, с. 49].

Проаналізувавши загальні характеристики адміністративного примусу, на підставі викладеного можемо запропонувати використовувати в сучасній юридичній науці, а в подальшому й у чинному законодавстві України вираз «адміністративний примус у сфері державної безпеки» і закріпити його визначення в такому формулюванні: *адміністративний примус у сфері забезпечення державної безпеки* – це діяльність уповноважених органів (Служби безпеки України, Управління державної охорони та служби охорони об'єктів при МВС України, інших органів, відповідальних за стан державної безпеки, судів) щодо офіційного застосування стосовно фізичних та юридичних осіб незалежно від їх волі та бажання комплексу заходів у виді моральних, особистих, майнових, немайнових, організаційних обмежень прав, свобод, законних інтересів з метою профілактики, припинення протиправних діянь, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й ліквідації загроз державній безпеці.

Зазначимо, що під *заходами адміністративного примусу у сфері державної безпеки*

розуміється сукупність заходів офіційного впливу спеціально уповноважених на те органів до фізичних та юридичних осіб незалежно від волі й бажання останніх у виді моральних, особистих, майнових, немайнових, організаційних обмежень їх прав, свобод, законних інтересів з метою профілактики, попередження та припинення вчинення протиправних діянь, забезпечення законності, правопорядку й безпеки держави, а також упередження й ліквідації загроз останній.

Як слушно вказує Т.О. Коломоєць, адміністративний примус є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються і сприяють вирішенню завдань соціального й державного управління, застосовується на базі переконання при реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави [8, с. 103]. Оскільки одним з основних завдань державного управління є забезпечення державної безпеки, можемо впевнено стверджувати, що вищевказане є ознакою адміністративного примусу у зазначеній сфері як складник державно-правового примусу взагалі.

Отже, даному виду примусу притаманні всі ознаки державного примусу як різновиду

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

адміністративного. Необхідно також зауважити, що завдяки наявності цілої низки специфічних ознак заходи адміністративного примусу, які застосовуються для забезпечення державної безпеки, виділяються як самостійний різновид примусу у сфері державного управління. Для нього характерно:

а) офіційний, державно-владний характер – використання його заходів здійснюється від імені держави уповноваженими на те органами й посадовими особами в процесі їх адміністративно-юрисдикційної діяльності, реалізації владних повноважень. Звідси й відповідний характер примусової діяльності. Тут є сенс погодитися з думкою Д.Н. Бахраха про наявність так званої державної монополії на правовий примус, оскільки тільки держава вправі видавати юридичні норми й застосовувати встановлювані нею санкції. Володіючи спеціальним апаратом примусу, вона має право оперувати примусовими засобами до громадян та організацій, колективних суб'єктів [1, с. 199];

б) правовий характер – заходи адміністративного примусу у сфері державної безпеки здійснюються на підставі й у межах закону і юридично оформлюються. Гарантії законності такої діяльності також закріплені

в чинному законодавстві України;

в) цільова спрямованість – метою застосування таких заходів є забезпечення державної безпеки, попередження, припинення правопорушень у цій сфері, а також притягнення до відповідальності винних осіб;

г) адміністративний примус у зазначеній сфері здійснюється шляхом юрисдикційних, правозастосовчих актів;

д) персоніфікований характер – заходи примусу використовуються лише до конкретного суб'єкта права, серед яких є не лише фізичні, а й юридичні особи, органи державної влади та їх посадовці;

е) відсутність службового підпорядкування між суб'єктами, уповноваженими оперувати адміністративно-примусовими заходами у сфері державної безпеки, і тими щодо яких вони здійснюються;

є) зовнішній примусовий психічний і/або фізичний вплив на свідомість і поведінку певних суб'єктів у цій сфері у виді обмежень особистого, організаційного й майнового характеру;

ж) особливий адміністративно-процесуальний режим використання заходів адміністративного примусу в межах спеціального провадження;

з) специфічна юридична природа підстав його застосу-

вання: (а) вчинення особою адміністративного правопорушення; (б) настання особливих умов, передбачених законодавством, за яких ці заходи використовуються для попередження виникнення загрози державній безпеці, їх локалізації;

и) переважно позасудовий характер оперування заходами адміністративного примусу. Коло суб'єктів, уповноважених їх застосовувати, чітко окреслені в законодавстві. Насамперед до них відносять Службу безпеки України, яка є органом спеціального призначення, та її підрозділи. Останнім часом спостерігається збільшення випадків і судового порядку використання цих заходів.

Отже, проаналізувавши адміністративно-правову думку, можемо стверджувати що адміністративний примус у сфері державної безпеки застосовується як засіб забезпечення останньої, її охорони від різноманітних загроз. Поряд із функцією покарання за вже вчинене правопорушення, ним оперують і з метою припинення й попередження порушень законності. У такому розумінні його покликання – забезпечення державної безпеки України.

Визначення сутності, властивостей адміністративного примусу у цій сфері, його зовнішніх форм прояву, класифікаційного

поділу на види, специфіки процесуального режиму та процедури застосування уповноваженими органами, розробка аргументованих пропозицій і рекомендацій по вдосконаленню відповідного законодавства, узагальнення результатів практики його використання матимуть не тільки теоретичне, а й велике практичне значення.

Звертаємо увагу, що, на відміну від інших органів (МВС, ДПА, тощо), які використовують заходи адміністративного примусу в певній сфері державного управління, органи Служби безпеки не наділені достатнім спектром повноважень для запобігання і профілактики правопорушень у своїй діяльності. Тому вважаємо за доцільне й у подальшому досліджувати цю проблему, розроблювати рекомендації з питань розширення компетенції органів державної безпеки шляхом внесення змін і доповнень у відповідні законодавчі акти, зокрема, до Закону «Про Службу безпеки України», Кодексу України про адміністративні правопорушення. Крім того, зазначимо, що на сьогодні існує сенс прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який регламентував би детальний процедурний порядок застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й органами Служби безпеки України.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368 с. 2. *Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т.* Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. – Х.: Харків. юрид. акад., 1994. – 34 с. 3. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. *Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К.* Адміністративне право України: Посіб. для підготовки до іспитів. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с. 6. *Комзюк А.Т.* Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісн. акад. прав. наук України. – 2002. – №4(23) – С. 129-137. 7. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с. 8. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с. 9. *Лук'янець Д.М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку. – К.: ІДП НАН України, 2001. – 220 с. 10. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Классификация мер административного принуждения // Известия вузов: Правоведение. – 1970. – №5. – С. 40-49. 11. *Хорощак Н.В.* Адміністративні стягнення за законодавством України. – К.: ІДП НАН України, 2004. – 172 с. 12. *Якуба О.М.* Административная ответственность. – Киев: Вища шк., 1975. – 232 с.

Надійшла до редакції 02.10.2008р.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Електоральна практика зарубіжних країн напружувала низку положень і принципів, які дозволяють забезпечити проведення виборів в умовах правомірної конкурентної боротьби ідей та особистостей. У розд. 7 підсумкового документа, прийнятому на Копенгагенській конференції з людського виміру НБСЄ «Про правильне забезпечення народного волевиявлення», 56 держав зобов'язуються: а) забезпечувати проведення законом і державною політикою політичних кампаній в атмосфері свободи й чесності, у якій ніякі адміністративні дії, насилля чи залякування не утримували б партії й кандидатів на виборні посади від вільного викладення своїх поглядів та оцінок, а також не заважали б виборцям знайомитися з ними й обговорювати їх чи голосувати вільно; б) ліквідувати всі правові й адміністративні бар'єри, що заважають окремим виборцям, політичним партіям і рухам, які бажають прийняти участь у виборчому про-

цесі; в) отримати вільний доступ до засобів масової інформації (далі – ЗМІ) тощо [3, с. 26].

На сучасному етапі підвищена увага до забезпечення права людини на її політичний вибір властива як Україні, так практично й усім країнам – учасникам СНД. Про це свідчить прийнята 7 жовтня 2002 р. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках, яку підписали Грузія, Вірменія, Росія, Україна, Таджикистан і Киргизія і де зазначено, що демократичні вибори є одним з вищих безпосередніх виявлень влади й волі народу, формою його участі в управлінні державними справами, фундаментом органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інших органів народного представництва, які обираються, і виборчих посадових осіб [15, с. 75].

Завдання даної статті полягають у здійсненні порівняльно-правового аналізу регламентації передвиборної агітації в зарубіж-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

них країнах і практики її проведення на сучасному етапі, виокремлення позитивного досвіду, набутого під час проходження виборчої кампанії в країнах світу.

Цій проблематиці приділяють увагу такі дослідники, як В.М. Замніус, А.М. Євгенєва, Д.М. Ктляр, В.І. Набруско, А.В. Савченко [Див.: 4; 10; 17] та ін.

Правове регулювання передвиборної агітації в зарубіжних країнах відбувається переважно на конституційному й законодавчому рівнях. В окремих країнах (Франція, Бельгія, Аргентина, Камерун, Єгипет, Мадагаскар, Беларусь, Молдова, Киргизія) існують виборчі кодекси; в багатьох (Іспанія, Мексика, Польща, Австрія, Італія, Україна, Росія та ін.) виборче законодавство не має уніфікованої структури, а охоплює собою комплекс різної галузевої належності. Виборчі правовідносини, що виникають на його підставі, характеризуються тісною єдністю, органічною взаємозалежністю в забезпеченні реалізації виборчих прав громадян, хоча, взяті окремо, вони можуть при цьому тяжіти до різних галузей права – конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального, цивільно-процесуального та деяких інших [1, с. 30]. Але вони явно програють у детальному регулюванні передвиборній агі-

тації, більш чітка регламентація якої міститься у виборчих законах.

У законодавстві більшості країн у загальному вигляді закріплюються засади виборчої кампанії та принципи передвиборної агітації. Компактно вони сформовані, зокрема, в ч. 3 ст. 116 Конституції Португалії: «Під час проведення виборчої кампанії діють наступні принципи: а) свобода пропаганди; б) рівні можливості для всіх кандидатів; в) неупереджене ставлення офіційних установ до всіх кандидатів; г) контроль за витратами на виборчу кампанію» [7, с. 551].

У випадках, коли проведення виборів на багатопартійній основі є одним з перших кроків до демократизації політичного режиму, можуть розроблятися досить детальні кодекси поведінки на виборах, які повинні підписати політичні партії й кандидати, які мають право брати участь у виборах. Такий кодекс, наприклад, було прийнято як додаток до Акта про вибори до Національних зборів і провінційних легіслатур ПАР 1993 р. У цьому документі наведено перелік прав кандидатів, політичних партій: а) виражати різні політичні погляди, б) обговорювати політику й програми інших партій, в) вільно агітувати з метою отримання підтримки виборців,

г) проводити мітинги, д) розповсюджувати літературу про вибори й передвиборні матеріали, е) публікувати оголошення й рекламу, є) встановлювати плакати й афіші, ж) здійснювати законними методами вільну виборчу кампанію [18, с. 392].

У більшості країнах світу спеціальні правила щодо передвиборної агітації вступають у силу з моменту офіційного початку передвиборної кампанії. Так, у Канаді й Австралії старт указанного періоду знаменується оголошенням виборів, а його закінчення – завершенням голосування. Так, у питанні, що стосується платної реклами, виборчий закон Канади визначає виборчий період як час від початку 29 дня до виборів і до кінця 2-го дня перед виборами. У Великобританії передвиборна кампанія щодо парламентських виборів пов'язується з моментом вступу кандидата до виборчого процесу. Оскільки саме з цього моменту починають діяти обмеження щодо максимально можливих передвиборних витрат, кандидатові вигідно якомога довше не висувати своєї кандидатури й вести агітацію в іншому статусі без якихось фінансових обмежень [4, с. 39]. У Словаччині, наприклад, передвиборна кампанія по виборах Президента розпочинається за 15 днів і закінчується за 48 год. до початку

голосування, вона означає діяльність кандидатів, політичних партій, політичних рухів чи інших суб'єктів на користь вибору певного кандидата, включаючи рекламу по радіо й на телебаченні, великомасштабні заходи, плакати та інші носії інформації [5, с. 400], а у Польщі вона стартує з дня оприлюднення постанови про проведення виборів і завершується за 24 год. до дня голосування [5, с. 342].

У багатьох країнах установлені обмеження передвиборної агітації за місцем її проведення й особами. Приміром, у Польщі забороняється виборча кампанія на території закладів праці чи державних установ у спосіб та формах, що порушують їх нормальне функціонування, на території військових частин, у відділах цивільної оборони [5, с. 348]. В Іспанії персональна заборона введення передвиборної агітації діє щодо осіб, які перебувають на дійсній службі в органах державної безпеки, поліції, суддів, магістратів, прокурорів. Заборона на участь в агітаційній діяльності може бути пов'язана з професійними можливостями впливу на виборців (наприклад, у Литві співробітники ЗМІ не можуть брати участі у виборчій кампанії, якщо вони не є кандидатами) [18, с. 391]. У країнах СНД існує обмеження на передвиборну агітацію інозем-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

цям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Що стосується проведення передвиборної агітації через ЗМІ, то її регулювання в країнах Європи, США та СНД має суттєву різницю. У таких країнах, як Німеччина й Великобританія, висвітлення агітації є обов'язковим для каналів суспільного телебачення й комерційних каналів наземного мовлення. У Великобританії взагалі платна політична реклама на телебаченні заборонена, розподіл безкоштовного ефірного часу регламентується не законом, а здійснюється на договірних засадах [8, с. 33]. У США, де домінує комерційне мовлення, втягнення телеканалів у висвітлення виборів будується на добровільній підставі, зумовленій таким принципом: надання ефіру для одного кандидата на виборах зобов'язує ЗМІ надати ефір його конкурентам на рівних умовах. В українському й російському законодавстві застосовується змішаний підхід: в Україні – для ЗМІ державної чи комунальної форми власності участь у передвиборній агітації обов'язкова, інші ЗМІ мають право відмови від участі; у РФ обов'язок участі закріплено лише за ЗМІ державної форми власності, окрім муніципальних виборів. До того ж принцип рівних можливостей при розподілі, приміром, безко-

штовного ефіру визначається у країнах Заходу не в арифметичній рівності, а з позиції рівності пропорційної. Вважається, що дрібні партії отримуватимуть незаслужені блага в разі такої «зрівнялівки», що може розвивати підсумкове волевиявлення виборців, приносячи дивіденди лише політичним екстремістам [8, с. 31]. У законодавствах країн СНД розподіл безкоштовного ефіру трактується з позиції математичної формули – всім порівну (ст. 46 Виборчого кодексу Республіки Беларусь), що з точки зору політичної науки є прямим відбиттям незрілості демократичного устрою.

У питанні редакційного контролю загальноновизнаним вважається, що контроль і відповідальність за зміст передвиборної агітації слід покладати на самих кандидатів. Конституційний суд Німеччини закріпив за ЗМІ право адміністративного контролю за відповідністю матеріалів цілям передвиборної агітації й недопущенням конфлікту із законодавством. Принципово протилежним є підхід у США: телекомпаніям заборонено втручатися в зміст матеріалу політичної агітації [8, с. 34]. У російському законодавстві організації, що здійснюють випуск ЗМІ, при обнародуванні (опублікуванні) агітаційних та інформаційних матеріалів (у

тому числі тих, що містять достовірну інформацію), здатних нанести шкоду честі, гідності чи діловій репутації кандидата, зобов'язані надати останньому можливість безкоштовно обнародувати (опублікувати) спростування чи інше роз'яснення щодо захисту честі, гідності чи ділової репутації до закінчення агітаційного періоду (п. 6 ст. 56 Закону «Про вибори Президента Російської Федерації») [13]. Але ці вимоги не поширюються на випадки розміщення агітаційних матеріалів, наданих зареєстрованими кандидатами, політичними партіями в рамках використання безкоштовного або платного ефірного часу або друкованої площі. У Казахстані ЗМІ зобов'язані утримуватися від публікації агітаційних матеріалів, які завідомо порочать честь, гідність чи ділову репутацію кандидата або політичної партії; аналогічно забороняється зловживання ЗМІ. ЗМІ повинні також надавати безкоштовне опублікування спростування (п. 7 ст. 27 Конституційного Закону «Про вибори в Республіці Казахстан»). Також забороняється проведення передвиборної агітації з використанням зображення якої-небудь особи без її письмового дозволу, а у випадку її смерті – без письмового дозволу спадкоємців (п. 10 ст. 27 Закону) [14].

Розглянемо норми законо-

давства деяких країн щодо передвиборної агітації у ЗМІ. Так, у Польщі радіо- і телекомпанії для платної політичної агітації можуть надавати час, що не перевищує 15% сукупного часу, наданого для безоплатної трансляції виборчих програм, але не вправі встановлювати розцінки понад 50% ціни звичайних рекламних повідомлень у розцінках, дійсних на час оголошення виборів, вони (ціни) мають бути однаковими для всіх. У Словаччині власник ліцензії на ефірний час радіо чи телебачення має відводити не більше однієї години ефірного часу для кожного з кандидатів, а для всіх – 10 год. ефірного часу максимум. Ці обмеження стосуються й безкоштовного часу. Законом про вибори Президента Румунії заборонено будь-яку платну політичну рекламу в пресі, на радіо чи на телебаченні [5, с. 344, 375, 400]. У Латвії, починаючи зі 60-го дня до дня виборів, організації мовлення вправі збільшити передбачений Законом «Про передвиборну агітацію перед виборами до Сейму» на радіо й телебаченні обсяг рекламного часу на 10 %, залишаючи його на передвиборну агітацію [2]. У РФ безкоштовна друкована площа кандидатам на пост Президента чи депутата Державної Думи в регіональних виданнях не надається, а резервується у ЗМІ

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

за плату.

У Виборчому кодексі Албанії час для безкоштовного виступу партії, презентованої в Асамблеї, складає не менше 15 хв. на суспільному телебаченні й 15 хв. на суспільному радіо, а для не репрезентованих партій – по 10 хв. Незалежні кандидати отримують по 3 хв. безкоштовного часу, якщо вони беруть участь у другому турі виборів. Загальний обсяг безкоштовного часу становить не більше 10 год., публічне радіо й телебачення платного ефіру не надає. При будь-яких виборах приватні радіо й телебачення не можуть передавати рекламну інформацію понад 5 хв. у день для кожної політичної партії або незалежних кандидатів [5, с. 31, 32].

Простежується непряме фінансування, правовою природою якого є право всіх партій на рівне ставлення до них з боку держави, тобто їх формальна рівність. Для реалізації цього принципу держава надає безкоштовний час на державному телебаченні й радіо, безкоштовне використання державних друкованих видань як під час виборів, так і між ними [9, с. 21].

З метою запобігання зловживанням у зазначеному законі в Республіці Казахстан закріплено, що фізичним та юридичним особам, які надають послуги кандидатаві чи політичній партії,

пов'язані з проведенням передвибірної агітації, належить мати від них письмову згоду на прийняття послуги. У разі ж її відсутності вони несуть відповідальність (п. 7 ст. 28) [14]. У Латвії згідно з указаним законом перед кожною появою передвибірної агітації й відразу після неї слід повідомити про те, чи політична організація (чи їх об'єднання) або кандидат у депутати оплатили цю агітацію безпосередньо самі ачи зробили оплату з використанням послуг інших осіб [2].

Останнє десятиріччя ХХ ст. в США отримали розвиток і широке використання в піар-кампаніях так звані нові ЗМІ. «Новими ЗМІ» американські дослідники називають кабельний некомерційний телеканал Сі-СПЕН (C-SPAN), супутникові телепрограми, комп'ютерні медіа, інтерактивні передачі й ток-шоу, цілодобовий кабельний канал новин Сі-ен-ен (CNN). Перевагами таких ЗМІ стали: а) можливість виходити на широку аудиторію, уникаючи цим жорстких питань і коментарів провідних телеаналітиків країни; б) інтерактивний характер цих передач, завдяки чому легко демонструвати готовність до діалогу й спілкуватися з виборцями без посередників; в) нові форми подання політичних новин у легкому розважаль-

ному жанрі, що привертає увагу навіть найаполітичніших верств населення [11, с. 48].

Поряд з передвиборною агітацією важливого значення набуває інформування. Наприклад, у виборчий період в Угорщині працює Виборча Інформаційна Служба, яка однаково забезпечує інформацією партії, незалежних кандидатів, громадян, а особливо журналістів. Вагому роль відіграє гласність виборчих процесів. Це положення забезпечується законом, згідно з яким засідання виборчих органів обов'язково є відкритими. Це сприяє отриманню повної інформації журналістами з подальшим ознайомленням виборців та обмежує вплив повідомлень, переданих заінтересованими політичними партіями [16, с. 119].

Україна повинна враховувати досвід країн західної демократії, де влада розглядається як певна сервісна організація, що обслуговує населення, а найважливішим складником такого обслуговування є надання ін-

формаційних послуг людям. Доступ до інформації необхідно полегшити й поставити його на тверду правову основу [12, с. 15].

Інша важлива проблема полягає в тому, що у країнах європейської демократії суспільне мовлення (а це, власне, колишнє державне) охоплює приблизно 40 % від усього національного інформаційного ресурсу. Сьогодні в Україні активно ведуться дискусії щодо трансформації державного мовлення в суспільне. Якщо це відбудеться, то суспільне мовлення зі своїм доволі низьким інформаційним ресурсом програватиме іншим гравцям на інформаційному ринку, а це, у свою чергу, впливатиме і на перебіг виборчих кампаній. До того ж суспільне мовлення не лише інформує й розважає, а і формує нові світоглядні цінності, що для України особливо актуально [10, с. 503].

Перспективою подальших наукових досліджень означеної тематики є розгляд питань змісту й форм передвиборної агітації.

Список літератури: 1. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Гос-во и право. – 1999. – № 5. – С.27-35. 2. Ведомости Сейма и Кабинета министров Латвийской Республики. – 1995. – № 18; 1998. – № 21(с изм. от 20 июня 2002 г.). 3. Вешняков А. А. Международные избирательные стандарты // Междунар. жизнь. – 2001. – № 3. – С. 21-30. 4. Замніус В., Ктляр Д., Євгенєва А. Виборче законодавство України напередодні змін. Аналіз перспективного виборчого законодавства України та іноземний досвід // Парламент. – 2001. – № 4. – С. 36-47. 5. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи / За ред. Стефана Б. Нікса. – К.: Міжнар. фундація вибор. систем (IFES), 2001. – 410 с. 6. Ильичева Н. Предвыборная агитация: без агрессии и «черного пиара». 26.12.2006 // <http://www.belta.by/ru/actual/comments?id=128318>. 7. Конституции государств Европейского

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Союза / Под. ред. Л. А. Окунькова . – М.: ИНФРА-М-НОРМА. – 2002. – 816 с. **8.** Лобанов О. Принципы регулирования предвыборной агитации на телевидении Европы и США // Законодательство и практика масс-медиа. – 2002. – № 7 (19). – С. 31-34. **9.** Лук'янов Д. В. Питання правового регулювання джерел фінансування політичних партій // Пробл. законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 46. – С. 17-23. **10.** Набруско В. І. Державне радіомовлення: плюралізм поглядів, всеосяжність охоплення // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. 9-10 черв. 2005 р. – К.: Атіка, 2005. – С. 500-504. **11.** Овчинникова М. А. Связи с общественностью как технология президентской власти в США. Дис. ... канд. полит. наук. 23.00.02 / РАН, Ин-т США и Канады – М., 2002. – 248 с. **12.** Приходько О. «Об'єктивність» на замовлення // Віче. – 2005. – № 1 (154). – С. 14-17. **13.** Про вибори Президента Російської Федерації: Закон від 10.01.2003 р., № 19-ФЗ зі змін. // www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14206. **14.** Про вибори в Республіці Казахстан: Закон від 28.09.1998 р., № 2464 зі змін. // www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14824. **15.** Пушкіна О. В. Право на участь в управлінні державними справами як системотвірний складник політичних прав людини і громадянина // Вісн. Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2004. – № 4. – С. 72-82. **16.** Рутко Э. Роль средств массовой информации в активизации и повышении правовой культуры избирателей // Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. / Редкол.: М. М. Рябець та ін. – К.: ЦВК, НВП «ПРОКОМ», 2000. – С. 118, 119. **17.** Савченко А. В. Кримінально-правовий захист виборчих прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз // Право вибору. – 2005. – № 1. – С. 66-69. **18.** Сравнительное конституционное право: Учебник / Под ред. А. И. Ковлера, В. Е. Чиркина. – М.: Манускрипт, 1996. – 730 с.

Надійшла до редакції 29.10.2008 р.

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАНЬ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОПИТУ

При розслідуванні злочинів слідчий зустрічається з різними ситуаціями, які потребують від нього сукупності психологічних знань, умінь і навичок. Психологічні знання необхідні йому для здійснення досудового слідства, при проведенні окремих слідчих дій з метою отримання інформації. Допит є однією з найчастіше проваджуваних і досить складних слідчих дій, особливо якщо допитуваними є неповнолітні особи, люди похилого віку, жертви статевих злочинів чи осудні особи з тимчасовими розладами психіки. Використання слідчим психологічних знань може проходити в таких формах, як участь спеціаліста-психолога при проведенні слідчих і судових дій, призначення та проведення судово-психологічної експертизи чи отримання психологічних консультацій.

Проблеми застосування психологічних знань на досудовому слідстві знайшли своє висвітлення в судово-психологічних і криміналістичних працях

таких учених, як О.М. Васильєв, Ю.М. Грошевий, В.І. Комісаров, В.О. Коновалова, М.В. Костицький, З.І. Митрохіна, М.І. Порубов, В.Ю. Шепітько [Див.: 1-4; 5; 7; 12; 16] та ін. Однак досягнення психологічної науки використовуються в розслідуванні недостатньо. Здебільшого їх використання зводиться до призначення слідчим судово-психологічної експертизи [3, с. 122]. Основна причина цьому – нечітке нормативно-правове закріплення форм застосування психологічних знань, недостатнє визначення компетенції спеціалістів, які беруть участь у слідчих діях, численні дискусії вчених щодо бачення цієї проблеми й надання систематизованих практичних рекомендацій працівникам слідства. Перешкодою залучення психологічних знань у практику є недосконалість організаційних засад такої діяльності, відсутність системи спеціальних психологічних підрозділів, що забезпечували б проведення судово-психологічних експертиз, нада-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вали б психологічні консультації чи брали участь у слідчих і судових діях [7, с. 257].

Ще однією важливою проблемою є відсутність технічних можливостей для використання допомоги психолога в Україні. Так, поліцейські відділення більшості розвинених зарубіжних країн обладнані кімнатами для допитів зі спеціальним дзеркальним склом і мікрофонами. Це дозволяє психологу при допиті знаходитися за склом, ефективніше спостерігати за допитуваним, давати слідчому рекомендації щодо напрямку допиту, про зміну його тактики, а приховане спілкування між ним і слідчим через мікрофони не порушує атмосферу цього процесу [13, с. 80]. Розташування психолога з зовнішньої сторони кабінету сприяє налагодженню сприятливої психологічної атмосфери допиту.

Згідно з чинним кримінально-процесуальним законодавством України слідчий може використовувати осіб, які володіють психологічними знаннями, в якості спеціаліста (відповідно до ст. 128-1, 270-1 КПК України) та експерта (керуючись статтями 75, 76, 77, 196, 200, 204, 310, 312 КПК). Головна відмінність спеціаліста від експерта полягає в тому, що перший не встановлює нових доказів. Його функцією за ст. 128-1 КПК є

«сприяння слідчому у виявленні, закріпленні та вилученні доказів». Він зобов'язаний «звертати увагу слідчого на обставини, що пов'язані з виявленням та закріпленням доказів; давати пояснення з приводу спеціальних питань». Експерт надає висновок від свого імені, несе за нього відповідальність (ст. 75 КПК) і з дозволу слідчого може бути присутнім при проведенні допитів та інших слідчих дій і ставити особам, які допитуються, запитання, що стосуються експертизи (ст. 77 КПК України).

Перед слідчим виникає багато питань психологічного змісту, що можуть бути вирішені на достатньо високому науковому рівні без проведення такої складної слідчої дії, як судово-психологічна експертиза. Залучення психолога може суттєво розширити коло вирішуваних питань на підставі даних сучасної наукової психології [6, с. 47]. Правильна організація його діяльності допоможе слідчому у розв'язанні низки практичних завдань, як-от: аналіз матеріалів справи, вивчення особи допитуваного, прогнозування й планування процесу спілкування й можливої поведінки особи, подолання негативного емоційного стану та бар'єрів спілкування [18, с. 20] для встановлення психологічного контакту, надання психологічних рекомендацій

слідчому щодо визначення ним тактики проведення допиту тощо. Але в ст. 128-1 КПК лише зазначено, що слідчий може залучати спеціаліста для участі в проведенні слідчої дії, а в якій саме законом не визначено. Серед учених брак чіткої регламентації вказаного питання в законодавстві знайшов серед учених своїх і прихильників, і супротивників.

Так, О.М. Васильєв і Л.М. Карнєєва, посиляючись на відсутність у законі прямої вказівки на можливість залучення спеціаліста до допиту, не погоджуються з рекомендаціями прихильників протилежної точки зору щодо цього [1, с. 64]. На думку М.І. Порубова, присутність спеціаліста при допиті порушує обстановку довіри між слідчим і допитуваним [12, с. 104]. Кожен учасник спілкування (крім останніх) ускладнює атмосферу психологічного контакту, а присутність спеціаліста чи експерта при допиті може бути розцінена як психологічний тиск на допитуваного [1, с. 104].

Прихильники іншої сторони запевняють, що співробітництво при допиті психолога й слідчого дозволить отримати відомості про типові особливості сприйняття, пам'яті, мислення допитуваного, спрямувати вивчення його особистості залежно від виду вчиненого ним злочину,

одержати рекомендації по встановленню з ним психологічного контакту [13, с. 80], уникнути помилок при оцінці показань неповнолітніх осіб [11, с. 551]. Окремі вчені пропонують не просто використовувати допомогу відповідних спеціалістів при підготовці й проведенні допиту, а й отримувати її в письмовому виді [9, с. 84].

У чинному законодавстві чітка регламентація застосування психологічних знань стосується лише допиту неповнолітнього. Статтями 168 і 438 КПК, законодавець зобов'язав слідчого допитувати неповнолітню особу віком до 14 років обов'язково з присутністю педагога, а при допиті осіб віком від 14 до 16 років його присутність винесена на розсуд слідчого. Законодавець виходить з того, що педагог – це спеціаліст, який володіє знаннями в галузі психології дітей і підлітків, а також професійними навичками спілкування з ними. Але в законі немає вказівок стосовно мети та змісту діяльності педагога, який бере участь у допиті неповнолітнього.

Результати інтерв'ювання й анкетування слідчих показали, що при допитуванні неповнолітніх осіб практичні працівники запрошують як спеціалістів: педагога (94,7 %), лікаря (10,7%), психіатра (11,3 %), психолога

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

(23,3%) [16, с. 9]. Вивчення слідчої практики свідчить, що участь педагога в допитах дітей і підлітків іноді зводиться до їх простої присутності на допиті в якості пасивних наглядачів, а слідчі далеко не завжди отримують від них відомості про психологічні особливості допитуваних, які могли б одержати від психолога [6, с. 48]. Педагоги, які не мають досвіду участі в допитах, якщо перед ними не ставляться конкретні практичні професійні завдання, досить формально ставляться до своїх обов'язків. Вони самі ніяковіють, оскільки участь у цьому процесі для них є незвичною. У такій ситуації присутність педагога є більше перепорою, ніж допомогою у встановленні психологічного контакту з неповнолітнім [4, с. 53].

Е.Б. Мельникова вважає, що при розслідуванні статевих злочинів, у яких потерпілими є неповнолітні особи, небажано запрошувати для участі в допиті вчителя, який знайомий неповнолітньому [10, с. 82]. У таких випадках для одержання найповніших чи достовірних показань допит потерпілої необхідно проводити в присутності психолога або гінеколога жіночої статі, а неповнолітнього гвалтівника – психолога чоловічої статі [13, с. 53].

Із наведеного випливає, що

доцільніше залучати до процесу допиту неповнолітніх психолога, який спеціалізується у відповідній галузі психології. Це пояснюється тим, що його спеціальні знання психолога ґрунтуються на результатах тих наукових досліджень, що розкривають достовірно встановлені закономірності психічної діяльності дітей і підлітків і включають володіння методами об'єктивної діагностики їх індивідуально-психологічних рис [6, с. 48]. З нашого погляду, треба внести зміни в законодавство, які чітко зазначали б необхідність залучати психолога до участі в допиті неповнолітніх осіб віком до 14 років, за розсудом слідчого – віком до 16 років, а при необхідності – будь-яких інших осіб.

Наступні проблеми використання психологічних знань тісно пов'язані з формами їх застосування на практиці. В.І. Комісаров переконаний, що для роз'яснення психологічних аспектів планування і проведення процесуальної дії слідчому потрібна консультація психолога [7, с. 255]. Вона дозволяє розкрити й пояснити психологічні сторони злочину, поведінку осіб, їх особистісні особливості, сутність окремих психологічних концепцій, теорій і підходів, що можуть бути застосовані на практиці. Наприклад, психолог у процесі підготовки до допиту

обговорює зі слідчим: (а) вивчення яких психологічних особливостей допитуваного має значення для встановлення психологічного контакту з ним з огляду на зміст кримінальної справи й ситуацію розслідування; (б) якими способами при проведенні слідчої дії вони можуть бути виявлені; (в) які запитання й у якій формі доцільно ставити перед учасниками слідчої дії. Під час проведення допиту психолог може рекомендувати внести корективи в намічений план допиту, звернути увагу на обставини, що мають значення для вивчення психології допитуваного [8, с. 20]. Є сенс також звертатися за консультацією до психологів і при аналізі змісту відеозапису, із застосуванням якого проводився допит. Це дозволить правильно й ефективно провести повторний допит. Такі консультації можуть бути або епізодичними, або систематичними.

Наступною процесуальною формою є участь психолога у проведенні допиту. Для ефективного залучення знань психолога та його практичної допомоги при допиті слідчому необхідно провести попередню роботу з психологом щодо порядку проведення майбутнього допиту з його участю, отримати психологічні рекомендації щодо налагодження психологічного контакту з допитуваною

особою. Перед допитом неповнолітнього бажано провести попереднє знайомство й бесіду психолога з підлітком у присутності слідчого для налагодження психологічного контакту між ним і психологом [17, с. 407]. Коли допит здійснюється у формі запитань і відповідей, психолог ставить допитуваному запитання лише з дозволу слідчого після того, як той з'ясує все заплановане. Запитання психолога мають стосуватися деталей, щодо яких допитуваний надавав інформацію. У процесі вільної розповіді останнього він уважно слухає його пояснення стосовно спеціальних запитань і за необхідності робить собі помітки, але сам у допит не втручається, навіть якщо допитуваний надає завідомо неправдиві свідчення [15, с. 54]. У необхідних випадках психолог подає знак слідчому й рекомендує йому поставити запитання по-іншому, змінити акцент на ті чи інші обставини [13, с. 82].

При протоколюванні показань неповнолітнього допитуваного участь спеціаліста може допомогти слідчому сформулювати їх тими словами, що відповідають його віку й рівню розвитку [10, с. 85]. Така вимога чітко визначена законом щодо допиту неповнолітнього.

Важливою формою використання психологічних знань є

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

судово-психологічна експертиза. Згідно зі ст. 76 КПК України підставою для її призначення є потреба у визначенні психічного стану допитуваного за наявності по справі даних, що викликають сумнів щодо його осудності. Стаття 204 КПК України зазначає, що слідчий призначає судово-психіатричну експертизу у випадку, коли існують підстави вважати, що особа під час учинення суспільно небезпечного діяння була в неосудному чи обмежено осудному стані, або після злочину захворіла на психічну хворобу, яка позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії чи керувати ними. Предметом психологічної експертизи є дослідження проявів психіки допитуваного, які не виходять за межі норми. До компетенції такої експертизи слід віднести:

- а) встановлення можливості неповнолітнього, що має ознаки не пов'язаного із психічними хворобами відставання у психічному розвитку, повністю усвідомлювати значення своїх дій і визначення міри їх здатності керуватися ними;
- б) з'ясування здатності свідків і потерпілих з урахуванням їх індивідуально-психологічних і вікових особливостей і рівня психічного розвитку правильно сприймати й надавати пояснення щодо обставин, які мають значення для справи;
- в) надання висновків

щодо знаходження особи в момент учинення злочину в стані фізіологічного афекту;

- г) визначення здатності потерпілих по злочинах про згвалтування (в першу чергу неповнолітніх) розуміти характер та значення вчинених з ними дій і здійснювати опір;
- д) дослідження у суб'єкта індивідуально-психологічних особливостей, що можуть суттєво впливати на зміст і спрямованість дій у конкретній ситуації та ін. [5, с. 270].

Велике значення має психологічна експертиза по справах неповнолітніх осіб. Слідчому належить оцінювати показання неповнолітніх з урахуванням вікових особливостей, які впливають на точність і повноту сприйняття, підвищену сугестивність, схильність до вимислу й фантазування [3, с. 126].

Спираючись на наведене, можемо дійти висновку, що чинне законодавство України потребує внесення певних змін, оскільки в ньому не досить чітко сформульовано форми застосування психологічних знань, не встановлено можливості залучення психолога при допиті на вимогу слідчого, не визначено компетенції психолога й порядку проведення допиту за його участю, недостатньо повно перелічено підстави для призначення судово-психологічної експертизи й не зазначено коло питань, які

можуть бути досліджені під час її проведення. В Україні бракує системи спеціальних психологічних підрозділів, які забезпечували б проведення судово-пси-

хологічних експертиз, могли надавати офіційні психологічні консультації й брали участь у слідчих чи судових діях на вимогу слідчого або судді.

Список літератури: 1. *Васильев А.Н., Карнеева Л.М.* Тактика допроса. – М.: Юрид. лит., 1970. – 208 с. 2. *Васильев А.Н.* Следственная тактика. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с. 3. *Грошевой Ю.М.* Психологическая экспертиза на предварительном следствии // Криминалистика и судебная экспертиза: Респ. межвед. сб. науч. и науч.-метод. раб. – К.: РИО МВД Украины, 1970. – Вып. 7. – С. 122-128. 4. *Комиссаров В.И.* Научные, правовые и нравственные основы следственной тактики. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – 122 с. 5. *Конювалова В.Е., Шепитько В.Ю.* Основы юридической психологии: Учебник. – Изд. 2-е. – Харьков: Одиссей, 2006. – 352 с. 6. *Конышева Л.П., Коченов. М.М.* Использование следователем психологических познаний при расследовании дел об изнасиловании несовершеннолетних: Метод. пособ. – М.: ВНИИПП, 1989. – 56 с. 7. *Костицкий М.В.* Введение в юридическую психологию: методологические и теоретические проблемы. – Киев: Выща шк., 1990. – 259 с. 8. *Коченов М.М., Ефимова Н.И., Кривошеев А.С., Ситковская О.Д.* Изучение следователем психологии обвиняемого: Метод. пособ. – М.: ВНИИПП, 1987. – 52 с. 9. *Махов В.Н.* Использование познаний сведущих лиц при расследовании преступлений // Проблемы предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. – М.: ВНИИПП, 1980. – С. 47-63. 10. *Мельникова Э.Б.* Участие специалистов в следственных действиях. – М.: Юрид. лит., 1964. – 87 с. 11. *Петечел О.Ю.* Деякі питання використання спеціальних психологічних знань щодо неповнолітніх потерпілих на досудовому слідстві // Держава і право: Зб. наук. пр: Юрид. і політ. науки. – К.: ІДП НАН України, 2008. – Вып. 39. – С. 550-553. 12. *Порубов Н.И.* Допрос в советском уголовном процессе. – Минск.: Вишэйш. шк., 1973. – 176 с. 13. *Саморока В., Бородкина Т.* О возможности использования специальных знаний в области психологии для проверки достоверности показаний лица в ходе допроса // Уголов. право. – 2006. – Вып. 3. – С. 79-82. 14. *Сорокін В.* Допит неповнолітніх слідчим // Рад. право. – 1972. – № 2. – С. 52-55. 15. *Циркаль В.В.* Некоторые особенности тактики допроса с участием специалиста // Криминалистика и судебная экспертиза: Респ. междувед. науч.-метод. сб. – Киев: Вища шк., 1981. – Вып. 22. – С. 51-54. 16. *Шепитько В.Ю.* Допрос несовершеннолетних: психология и тактика: Автореф дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Харьков, 1991. – 24 с. 17. *Юридическая психология / Сост. и общ. ред. Т.Н. Курбатовой.* – СПб.: Питер, 2001. – 480 с. 18. *Юсупов И.М.* Психология взаимопонимания. – Казань: Татар. кн. изд-во, 1991. – 192 с.

Надійшла до редакції 25.12.2008 р.

СУДОВА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

В умовах сучасного розвитку юридичної наукової доктрини незаперечним є те, що судова влада – це самостійна гілка державної влади. Проте в Україні так було не завжди. За часів СРСР, особливо на ранньому етапі його існування, ця ідея беззаперечно ігнорувалася. На етапі становлення Радянської держави суд виконував репресивну функцію. Пізніше він стає інститутом боротьби зі злочинністю й утвердження соціалістичної законності. Лише після проголошення незалежності, затвердження принципів верховенства права й поділу влади судова влада стала розглядатися як самостійна й незалежна гілка державної влади.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлюється нагальною потребою утвердження незалежності й самостійності судової влади, вдосконалення існуючої системи взаємовідносин її органів з іншими гілками влади, пошуку оптимального

збалансованого механізму їх взаємодії і взаємного контролю в умовах триваючої конституційної й судової реформ.

Питання поділу влади вивчаються в основному в працях із загальної теорії держави. Їх ми зустрічаємо в роботах Ф.В. Веніславського, І.І. Дахової, В.Є. Протасової, І.В. Процюка, В.С. Смородинського [Див.: 10; 11], однак проблема визначення взаємодії суду з іншими гілками влади потребує додаткового дослідження.

Метою даної статті є аналіз історичних передумов становлення теорії поділу влади й ролі суду в системі стримувань і противаг, а також окреслення місця судової влади в моделі вітчизняного державного устрою. Конституція України (ст.6) закріплює, що влада в державі здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову [4, с. 6]. Цим обґрунтовується виділення правозахисної функції суду, необхідність по-новому сформулювати

й закріпити у законах його повноваження. Для вирішення цих завдань необхідно точно встановити основи, фундамент, на яких ґрунтується ідея судового контролю, осмислити її генезис як соціального інституту. На думку переважної більшості дослідників, теорія поділу влади, а значить, і самостійність суду виникли ще в античних державах. Мислителі того часу виділили декілька обов'язкових ознак цієї теорії, відповідно до якої існують відносно самостійні елементи держави, кожна з яких виконує певні внутрішні функції, зміст яких зумовлено соціальним поділом суспільства. Ці елементи тісно взаємодіють між собою, допомагаючи і взаємостримуючи один одного. Аналіз літературних джерел свідчить, що концептуальні засади поділу влади розроблені в працях Аристотеля, Платона, Епікура та ін. Найважливішим є те, що ці ідеї не тільки були втілені у судовій практиці античного світу, а й знайшли своє відбиття у Великій хартії Вольностей 1215 р. П.М. Баренбойм, розвиваючи ідею про божественну природу судової влади, стверджує, що доктрина про поділ влади нараховує 3 тис. років – від Старого Завіту до наших днів [1, с. 21-23]. Для підтвердження своїх поглядів він наводить низку аргументів, у тому числі з Біблії.

Вважаємо цю точку зору

правильною, оскільки проблема захисту прав особи в такій незалежній установі, як суд, має духовні аспекти й сягає коренями в античність. Її розвиток набув особливого поширення й безпосередньо пов'язаний з розробленою мислителями кінця XVII – початку XVIII ст. концепції поділу влади. Розробниками класичної теорії останнього, на відміну від їх попередників, засновано цілком нове, універсальне вчення про поділ влади, яке отримало втілення в конституційному й поточному законодавстві майже всіх країн сучасного світу.

Основоположником цієї теорії (у класичному розумінні) був Дж. Локк, соціально-політична концепція якого міститься у «Двох трактатах про правління» [5, с. 341], де він неодноразово торкався питань про суд, але все ж таки не виділив судову владу в окрему, самостійну гілку державної влади. Філософ зупинився лише на характері взаємовідносин законодавчої влади із судами, вважаючи, що законодавець не може брати на себе право керувати за допомогою деспотичних указів, а, навпаки, зобов'язаний визначити права підданого за допомогою проголошених постійних законів, на стражі яких повинні стояти уповноважені на це судді. Проте роль останніх у боротьбі зі злочинами і злочинцями вчений недооцінює.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вав, дотримуючись висновку, що великі злочинці не можуть бути покарані, будучи надто сильними для слабких рук правосуддя [4, с. 366].

З точки зору багатьох дослідників, найбільш істотні аспекти концепції поділу влади і обґрунтування ролі влади судової містяться в працях французьких політичних мислителів Ш.Л. Монтеск'є та Ж.Ж. Руссо. У контексті функціонування судової влади дуже важливе значення має висновки роботи Ш.Л.Монтеск'є, згідно з яким у кожній державі є 3 різновиди влади – законодавча, виконавча й провідна в питаннях цивільного права. Остання (її можна назвати судовою) карає за злочини й вирішує спори при зіткненні приватних осіб. Розглядаючи судову владу, науковець користується декількома вихідними положеннями. За своїм призначенням вона є регулюючою, необхідною, щоб стримувати від крайностей законодавчу й виконавчу [5, с. 290]. Він розвиває погляди на функції й процедури судової влади. На його думку, ця «третья» влада здійснює функції правосуддя й охорони свободи й особистої безпеки громадян. Що стосується ролі суду в цьому, Ш.Л. Монтеск'є вважав, що суддівських функцій замало, оскільки всі перешкоди, витрати й самі помилки правосуддя є тією ціною, яку громадянин сплачує за

свободу [5, с. 225].

Багато ідей цього філософа були проаналізовані в працях іншого французького мислителя – Ж.Ж. Руссо, який виступив з критикою багатьох позицій свого попередника. Якщо перший розглядав судову владу як засіб стримання законодавчої й виконавчої влад від крайностей, то другий набагато повніше представив спектр їх взаємовідносин, глибше дослідив істотні аспекти «третьої» влади, хоча й не використовував цього виразу в своїх основних працях.

У цілому ж можна сказати, що Ж.Ж. Руссо критично розвивав погляди Дж. Локка й Ш.Л. Монтеск'є, в результаті чого було створено основу стрункої теорії поділу влади в сучасній державі. Праці цих 3-х мислителів і становлять концепцію поділу влади, яку йменують «класичною». Засновники цієї теорії одним з пріоритетних у діяльності судової влади виділяли здійснення судом функції контролю за органами виконавчої влади при відправленні правосуддя.

Більшість українських і російських дореволюційних учених (В.М. Гессен, А.Д. Градовський, М.М. Ковалевський, М.М. Коркунов, О.М. Лазаревський) підтримували теорію поділу влади, але з певними обмеженнями. Вони звертали увагу на неможливість використання поняття «поділ

влади», а вважали доцільніше вести мову про поділ окремих функцій державної влади. 29 вересня 1862 р. в «Основных положениях судоустройства» в Російській імперії було законодавчо закріплено саме ідею поділу влади: «Влада судова відокремлюється від виконавчої, адміністративної й законодавчої» (ст. 1).

В історії українського державотворення перші спроби визнання принципу поділу влади з'явилися в Конституції щодо прав і вільностей Війська Запорізького Пилипа Орлика (1710 р.). Далі ця ідея знайшла відбиття в Універсалі Української Центральної Ради (1917 р.), а потім у Конституції Української Народної Республіки (1918 р.). Згідно з останньою судова влада в рамках цивільного, кримінального й адміністративного законодавства мала здійснюватися виключно судовими установами. Із прийняттям ідей марксизму-ленінізму ця концепція заперечувалася як непотрібна й навіть шкідлива. Тому в радянський період у Конституціях ані УРСР 1919 р., ані УРСР 1937 р., ані УРСР 1978 р. принцип поділу влади не знайшов свого втілення. У них хоча і йшлося про судову систему, але нічого не говорилося про судову владу як окрему її гілку [2, с. 5]. Досить тривалий час радянські вчені

розглядали проблему поділу влади лише з позиції розподілу праці, функціональної компетенції державних органів.

Із середини 80-х – початку 90-х років ХХ ст. ставлення до даної концепції починає змінюватися. З'являються висловлювання, що «трактування цієї теорії тільки в механістичному аспекті або в смислі розмежування компетенції навряд чи може відіграти важливу роль у справі формування соціалістичної правової держави» [12, с. 10, 11]. Перший крок у напрямку легалізації принципу поділу влади зроблено 8 червня 1995 р. при підписанні Конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України». За Договором визнавалося, що державна влада в Україні будується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Останню здійснюють лише суди (ст. 36). Як бачимо, термін «судова влада» у значенні принципу поділу влади в сучасному його розумінні вперше з'явився в законодавстві вже незалежної й самостійної України саме в даному Договорі.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, вико-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

навчу й судову. Ця стаття визначає засадничі положення поділу компетенції державних органів, а її зміст розкривається в інших підрозділах Основного Закону України.

Взаємодія органів судової влади й парламенту відбувається в декількох організаційно-правових формах. Основною формою впливу Верховної Ради України на суд є прийняття нормативно-правової бази, створення правового поля, в межах якого мають діяти усі суб'єкти правовідносин. Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в державі, вона приймає закони й постанови, обов'язкові для виконання на території України. Юрисдикційна діяльність судів має ґрунтуватися насамперед на прийнятих в установленому порядку актах законодавчої влади. Конституція України передбачає, що Верховна Рада приймає закони про права та свободи людини і громадянина, про їх гарантії, про судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, про організацію й діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів та установ виконання покарань, про основи організації й діяльності адвокатури. Ці питання мають регулюватися виключно на рівні закону (ст. 92 Конституції України). На відміну від країн англосаксонської правової сім'ї, суди при

розгляді справ не можуть проголосити закон нечинним. Таке виключне повноваження належить Конституційному Суду України. Отже, основною й односторонньою формою впливу парламенту на суд є законотворчість.

Верховна Рада України також виконує низку установчих щодо судової влади функцій. Так, парламент уповноважений обирати суддів безстроково (ст. 85 Конституції), формувати третину складу Конституційного Суду України (ст. 148), брати участь у формуванні Вищої ради юстиції (ст. 131) й Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ст. 75) [9]. Окрім цього, важливою гарантією забезпечення нормального функціонування судової влади є повноваження парламенту затверджувати Державний бюджет України, який визначає нормативи фінансування судів на поточний рік.

Взаємовідносини суду й органів виконавчої влади є багатоаспектними. Так, вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України – забезпечує здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, є суб'єктом законодавчої ініціативи, розробляє проект закону про Держбюджет України й забезпечує його виконання і звітує перед парламентом про його виконання.

Міністерство юстиції Украї-

ни, як один із центральних органів виконавчої влади, відповідає за розроблення і здійснення державної політики у сфері реформи правосуддя. Міністерство юстиції провадить законопроектні роботи з питань судоустрою, судочинства, статусу суддів, забезпечує повне і своєчасне примусове виконання судових рішень, проведення судових експертиз, укладає угоди про правову співпрацю з відповідними органами інших держав і міжнародними організаціями, організовує взаємодію з ними, забезпечує виконання міжнародних зобов'язань України з правових питань. Воно бере участь в утворенні й ліквідації судів загальної юрисдикції, за Законом «Про судоустрій України» воно вносить відповідне подання Президентів України, попередньо погодивши його з Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду (ст. 20).

Тривалий час Міністерство юстиції та його територіальні органи на місцях здійснювали організаційне забезпечення діяльності судів. До 1989 р. певні заходи здійснювались у межах концепції організаційного керівництва судами, що несумісно із засадою незалежності суддів [8, с. 22]. Доцільність збереження за цим Міністерством функції організаційного забезпечення

діяльності судів, починаючи з середини 90-х років, неодноразово ставилася під сумнів, оскільки вона не була основною його турботою, а лише одним із численних завдань.

Ситуація змінилась із прийняттям у 2002 р. Закону «Про судоустрій України», який передбачав утворення Державної судової адміністрації як окремої системи спеціалізованих органів виконавчої влади з єдиним завданням – організаційним забезпеченням діяльності судів [9, с. 441]. Воно полягає у створенні належних умов для нормальної роботи судів – їх достатнього фінансування, матеріально-технічного й кадрового забезпечення, організації ефективного діловодства, ведіння необхідної судової статистики й архіву, організації будівництва, ремонту, утримання й оснащення приміщень судів для комфортного й безпечного перебування там громадян і працівників суду, а також у визначенні оптимальної завантаженості, а значить, і чисельності суддів, упровадженні комп'ютеризації судочинства, діловодства й інформативно-аналітичного забезпечення, у вдосконаленні організації діяльності судів, проведенні на підставі аналізу й вивчення досвіду діяльності судів інших країн.

У той же час слід підкреслити залежність судової влади

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

від Державної судової адміністрації й органів виконавчої влади на місцях у матеріально-технічному забезпеченні: в організації й фінансуванні будівництва й ремонту (реконструкції) приміщень судів і забезпеченні їх технічного оснащення, у здійсненні заходів щодо забезпечення суддів належним житлом, у забезпеченні медичним обслуговуванням та санаторно-курортним лікуванням суддів і працівників апарату судів. Водночас, як судова влада має фактичну залежність від виконавчої влади, існує й той факт, що суди контролюють законність актів і дії виконавчої влади й мають право признати їх недійсними (за результатами розгляду скарг громадян).

Таким чином, проведене дослідження дозволяє дійти вис-

новку, що принцип поділу влади на гілки пройшов доволі тривалий процес свого становлення й розвитку. З аналізу конституційних норм видно, що український законодавець цілком сприйняв цю концепцію. Так, влада повинна поділятися і ввірятися в «різні руки»; її здійснюватимуть різні люди, які незалежно один від одного виконуватимуть державні функції. Отже, сучасна теорія поділу влади свідчить не просто про розподіл повноважень між ланками держапарату, а про 3 відносно незалежні й самостійні сфери владарювання особливих органів. Роль судової влади в механізмі поділу влади полягає ще й у стримуванні 2-х інших гілок у рамках конституційної законності й повноваженні здійснювати конституційний нагляд і судовий контроль щодо них.

Список літератури: 1. Баренбойм П. Божественна природа судової влади // Рос. юстиція. – 1996. – № 1. – С. 21-23. 2. Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 19 с. 3. Конституція України. – К.: Ін Юре, 2004. – 104 с. 4. Локк Дж. Твори : В 3-х т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1985. – 621 с. 5. Монтеск'є Ш.Л. Вибр. Твори – М.: Политиздат, 1955. – 799 с. 6. Нікеров Г.І. Судова влада в правовій державі (досвід порівняльного досліджування) // Держава і право. – 2001. – № 3. – С. 16-21. 7. Організація судових та правоохоронних органів: Підручник / За ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. – 528 с. 8. Петрухін І.Л. Проблема судової влади // Держава і право. – 2000. – № 7. – С. 15-21. 9. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002. – № 3018-III // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст. 441. 10. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України – Х., 2008. – 20 с. 11. Смородинський В.С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України – Х., 2001. – 19 с. 12. Чиркін В.Є. Розподіл влади: соціальні та юридичні аспекти // Рад. держава і право. – 1990. – № 8. – С. 10, 11.

Надійшла до редакції 26.12.2008 р.

З М І С Т
ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ТА ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Хаустова М.Г.	НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ В СІМ'Ї ПРАВОВИХ СИСТЕМ СУЧАСНОСТІ.....	3
Черниченко С.А.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ КРЕСТЬЯНСТВА В УКРАИНЕ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА (1921-1929 гг.).....	13

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Веніславський Ф.В.	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ	27
Чуб О.О.	КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА ДОСТУПУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	38
Лялюк О.Ю.	ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ РАД.....	45

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО Й ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Ігнатенко В.М.	СПЕЦИФІКА ОДНОСТОРОННІХ ПРАВОМІРНИХ ДІЙ У ЦИВІЛЬНО- ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ	52
Новікова В.В.	ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОПЛАТНОСТІ Й БЕЗОПЛАТНОСТІ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ДОГОВОРАХ ПРО НАДАННЯ ПОСЛУГ	60

ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА

Ярошенко О.М.	ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ.....	66
Цесарський Ф.А.	СТОРОНИ КОЛЕКТИВНОГО ДОГОВОРУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ III-IV РІВНІВ АКРЕДИТАЦІЇ.....	73

ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО Й АГРАРНОГО ПРАВА

Анісімова Г.В.	ПРИРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАГАЛЬНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ.....	83
Соколова А.К.	ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФЛОРИСТИЧНИХ ВІДНОСИН	95
Туєва О.М.	ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ГРОМАДЯН – ЧЛЕНІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ВИРОБНИЧИХ КООПЕРАТИВІВ.....	104

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Червякова О.Б.	АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ РЕСУРСАМИ.....	114
Коваленко Л.П.	СПЕЦІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ	122
Перепелица М.А.	ОСНОВАННЯ ВОЗНИКНОВЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЕСПОСОБНОСТІ.....	128

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВА

Туманянц А.Р.	ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В КРИМІНАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ ...	139
Пишньов Д.І.	ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ АПК.....	147

ПРОБЛЕМИ БОРТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

Кураш Я.М.	ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОБҐРУНТУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СВІТЛІ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ	154
Головкін Б.М.	КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КІЛЬКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ КОРИСЛИВОЇ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ.	165
Шостко О.Ю.	АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ	176

Черненко М.П.	МЕЖІ ПРИМУСУ ЗАСУДЖЕНИХ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ УКРАЇНИ	187
Дудніков А.Л.	КРИМІНАЛІСТИЧНА СИСТЕМА ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ	194

ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Тарасов О.В.	МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ПЕРСОНОЛОГІЯ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПЕРСОНОЛОГІЇ	202
---------------------	---	-----

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

Прищепя О.І.	ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ	209
Приходько Я.А.	НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБЛИВОГО ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ КРАЇНАХ СВІТУ	216
Макаренко О.Ю.	ДО ПИТАННЯ ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	223
Стеценко Н.С.	РОЛЬ ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ВИСВІТЛЕННІ ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ	230
Чемсак Ю.В.	ЗАВЕРШАЛЬНА СТАДІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ Й МІСЦЕ В НІЙ ІНСТИТУТУ ГОЛОСУВАННЯ	240
Давидова О.В.	ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	247
Шеверсва В.Є.	ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	255
Баранчук В.В.	ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАТЬ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОПИТУ	263
Данієлян Ю.О.	СУДОВА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	270

Збірник наукових праць

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Випуск 101

Відповідальний за випуск *проф. А.П. Гетьман*

Редактор *Г.М. Соловійова*

Коректор *Н.Г. Залюбовська*

Комп'ютерна верстка *А.С. Коваленко,*

І.В. Аскерова

В сборнике печатаются научные статьи, посвященные актуальным проблемам правоведения: теории и истории государства и права, конституционного и государственного строительства, гражданского, трудового, финансового, хозяйственного, административного, таможенного, экологического, уголовного права, уголовного и гражданского процессов, криминалистики, вопросам борьбы с преступностью.

Рассчитан на ученых, преподавателей, аспирантов, студентов и практических работников, интересующихся правовой тематикой.

Статьи в сборнике печатаются на украинском или русском языке.

План 2009.

Підп. до друку 01.04.2009. Формат 70x100 1/16. Папір офсетний.

Друк офсет. Умовн. друк. арк. 16,28. Облік.-вид. арк. 16,02. Вид.

Тираж 300 прим. Зам. № Ціна договірна.

Редакція академічного збірника
наукових праць «Проблеми законності»
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77

Друкарня
ФОП Костинський А.В.
м. Харків, вул. Лермонтовська, 27