

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КІРОВОГРАДСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 2
2017

Кропивницький - 2017

ББК 67
Н 34
УДК 34

Наукові записки. Серія: Право / Ред. кол.: Є.Ю.Соболь, В.Г.Гриценко, О.В.Батанов та ін. – Випуск 2. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. – 160 с.

ISBN 978-617-7365-03-6

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Заступник голови редколегії

Гриценко Володимир Григорович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Науковий редактор

Сокурєнко Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Члени редколегії:

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту юридичних і політичних наук Академії наук Республіки Молдова (Республіка Молдова);

Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права, юридичний факультет Університету Коменського в м. Братислава (Словацька Республіка);

Джафарова Олена Вячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції, Харківський національний університет;

Дрозд Олексій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;

Елзбіста Живуцька-Козловська – доктор юридичних наук декан факультету права та управління Університету Вармінсько-Мазурського в Ольштині (Республіка Польща);

Іншин Микола Іванович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Йустин Піскорскі - доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального права відділу Права і Адміністрації університету імені Адама Міцкевича в Познані (Республіка Польща);

Карел Марек – професор, доктор права, кандидат юридичних наук, професор кафедри підприємницького права юридичного факультету Університету Масарика в м. Брно (Чеська Республіка);

Настюк Василь Якович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Петков Валерій Петрович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту;

Прилипка Сергій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Рябовол Лілія Тарасівна – доктор педагогічних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Чумак Олександр Олексійович – доктор юридичних наук, доцент кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Юрах Віталій Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка.

Друкується за рішенням вченої ради Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 8 від 25.02.2017 року)

Статті подано в авторській редакції

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави та права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України

ISBN 978-617-7365-03-6

© Кіровоградський державний педагогічний університет
імені Володимира Винниченка, 2017

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Володимир ГРИЦЕНКО (Кропивницький)

В статті досліджуються найбільш актуальні наукові підходи щодо визначення правоохоронної системи України, наводяться їх переваги та недоліки, аналізуються ознаки за якими правоохоронна система відрізняється від інших систем державної влади.

Ключові слова: правоохоронна система, система правоохоронних органів, державне управління, адміністративне регулювання.

В статье исследуются наиболее актуальные научные подходы к определению правоохранительной системы Украины, приводятся их преимущества и недостатки, анализируются признаки по которым правоохранительная система отличается от других систем государственной власти.

Ключевые слова: правоохранительная система, система правоохранительных органов, государственное управление, административное регулирование.

The paper investigates the most relevant scientific approaches to the definition of law enforcement system of Ukraine, their advantages and disadvantages are denoted, the features which law enforcement system differs from other systems of government are analyzed.

Keywords: law enforcement, law enforcement agencies, public administration, administrative regulation.

Постановка проблеми. Конституція України стала основою реформування правової системи України, базою для впровадження нового державного механізму через поділ державної влади на гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Розвиток України в майбутньому, як незалежної, демократичної, стабільної, правової держави, потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення рівня ефективного функціонування, відповідності потребам суспільства та вимогам сьогодення. Це вимагає як структурних перетворень, так і нових підходів до відокремлення й нормативного закріплення функцій та компетенції між усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 12]. За таких умов особливої актуальності набуває проблема формування та функціонування правоохоронної системи України, що забезпечує виконання законодавства на території держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз наукової юридичної літератури дає можливість говорити, що визначенню поняття правоохоронної системи України як об'єкту адміністративно-правового регулювання присвячені праці вчених: М.М.Алексійчук, Р.В.Бараннік, Ю.А.Головін, І.Б.Зозуля, О.В.Ільченко, С.В.Ківалов, В.С.Ковальський, Л.М.Кучук, М.І.Мельник, Н.М.Мужикова, М.М.Орлов, І.С.Самощенко, І.В.Солов'євич, О.Ф.Скакун, О.В.Тюріна та інших, які приділяли увагу розгляду питання як загального визначення правоохоронних органів, так і окремим складовим структури системи правоохоронних органів України, розкриваючи основний зміст та сутність категорій, що досліджується.

Метою статті є загальнотеоретична характеристика правоохоронної системи України як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронна діяльність держави є гарантом правопорядку та законності, що втілюється через систему державних органів та організацій. Робота всіх державних органів здійснюється у рамках закону і сприяє утвердженню основ законності та укріпленню правопорядку, але існує цілий ряд державних установ та громадських організацій, які займаються виключно виконанням правоохоронної функції. Ці органи і іменуються правоохоронними [2, с. 23]. На сьогодні, серед усього розмаїття позицій найбільш часто виділяються два, які розглядають принципово різні підходи до визначення правоохоронної системи України.

При першому підході правоохоронна функція держави спрямована на виконання завдань і забезпечення законності та правопорядку, на боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Тобто за таким підходом, до правоохоронної системи слід відносити такі

органи, що займаються забезпеченням законності, безпеки та громадського порядку. Правоохоронна функція при цьому виконується засобом виявлення, припинення злочинів, викриття та встановлення винних, запобігання та профілактики правопорушень, безпосередньо впливаючи на криміногенні фактори. маючи на меті їх усунення або послаблення [3, с. 10]. Слід зазначити, що така позиція обмежує правоохоронну систему лише тими органами, що безпосередньо борються зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Стає зрозумілим, чому прихильники цієї позиції дали таку назву цій системі як «силові правоохоронні органи». Також треба зазначити, що такий підхід враховує не всі елементи правоохоронної системи, а обмежується лише переліком правоохоронних органів, що здійснюють правоохоронну функцію.

Другий підхід включає в перелік правоохоронних органів, що складають правоохоронну систему, усі органи, діяльність, яких стосується забезпечення правопорядку, охорони посадових осіб, підтримання громадського порядку та контролю за його дотриманням у період проведення масових заходів тощо [4, с. 76].

Обидва підходи не слід вважати науково обґрунтованими, бо перший підхід обмежує правоохоронну діяльність тільки боротьбою зі злочинністю та не враховує інші елементи правоохоронної системи, а другий застосовується для дуже широкого кола органів. Саме другий підхід отримав своє нормативне закріплення в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5] – єдиному нормативному акті, де міститься перелік правоохоронних органів, що на сьогодні не є вичерпаним.

Законодавчу базу правоохоронної системи України складає Конституція України, яка не тільки окреслює права і свободи людини і громадянина (розділ II) [6], але і надає чільне місце положенням правозабезпечувальної та правоохоронної функції держави.

Так, А.П.Гель дає таке визначення правоохоронної системи як сукупності державно-правових засобів, методів, гарантій, що забезпечують захищеність особи від протиправних порушень. Метою правоохоронної системи він вважає охорону прав, свобод та інтересів особи. Держава, в свою чергу, впроваджує систему юридичних норм та принципів, що сприяють регулюванню відносин між людьми, а також встановлює систему органів (або приймає участь в утворенні інших організацій і установ), діяльність яких спрямована на охорону вказаних норм від правопорушень. Правоохоронна діяльність (охорона права від посягань) є конституційним обов'язком усіх державних інститутів [4, с.12].

А.М. Куліш визначає правоохоронну систему як багаторівневу соціальну систему, яку складають правові засоби, методи та гарантії, що забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції. Вона має наступні властивості: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність, емерджентність [7, с.9]. Ми поділяємо думку Ю.О.Загуменної, що визначає систему правоохоронних органів як цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний, а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, яке полягає, перш за все, в охороні й захисті права [8, с.150].

Тому можна зробити висновок, що система правоохоронних органів, на відміну від інших систем державної влади, не має традиційної організаційної побудови як, наприклад, система органів виконавчої влади, а побудована на функціональному критерії. Схоже визначення пропонує О.В.Тюріна: система правоохоронних органів – цілісна сукупність спеціалізованих органів держави, до основного призначення яких відноситься охорона і захист основних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також інших суб'єктів права [9, с. 19]. О.Г.Бартко визначає правоохоронну систему як сукупність державно-правових засобів, методів та гарантій (охоронна функція правової системи, правоохоронна діяльність, охоронні юридичні норми та правовідносини, охоронні елементи правосвідомості та правової культури, правоохоронні органи, законність та правопорядок, який складається в результаті

реалізації охоронних норм), тих, що забезпечують захищеність людини від протиправних порушень [10, с. 7].

Системі правоохоронних органів притаманна певна ієрархічність, що обумовлена функціональним характером співвідлеглості правоохоронних органів та системоутворенням. Організаційний параметр передбачає побудову окремих видів правоохоронних органів, що становлять складові правоохоронної системи, які являють собою певні підсистеми, що характеризуються цілісністю, якісною своєрідністю та відносною самостійністю. Елементи цих підсистем зв'язані між собою субординаційними зв'язками, що зумовлює їх ієрархічний порядок побудови. Це значить, що правоохоронні органи в межах однієї підсистеми побудовані за організаційним критерієм [9, с.25].

Висновки. Як підсумок, треба зазначити, що для ефективного функціонування правоохоронних органів, виконання правоохоронних функцій, що покладені на них законом, виконання та дотримання посадовими особами цих органів законності, сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, обов'язковою умовою є узгоджена, чітка правова регламентація їх діяльності.

Застосування системного підходу дає підстави характеризувати правоохоронну систему як утворення, що наділене внутрішньою структурою та має певну ієрархію складових елементів. Правоохоронна система має не тільки складні та багатогранні цілі, завдання та функції, але і досить складну структуру.

Законодавча невизначеність щодо діяльності системи правоохоронних органів України тягне за собою негативні наслідки, що спричиняють неузгодженість: у відсутності злагодженого механізму втілення нормативно-правових гарантій правової захищеності правоохоронних органів: нечітке формулювання функціональних обов'язків, результатом чого є неефективне використання професійних навиків; заплутана система завдань та принципів діяльності правоохоронних відомств. Все це свідчить, що вітчизняна правоохоронна система потребує реорганізації, яку слід робити на підставі розпочатої реформи правоохоронної системи.

Розглянувши існуючі позиції щодо визначення поняття «правоохоронна система», доцільним буде запропонувати таке визначення: правоохоронна система України – це упорядкована побудова державно-правових органів державної влади, засобів, методів та гарантій, які спрямовані на забезпечення охорони суспільних відносин, захист прав, свободи та законних інтересів людини від протиправних дій, та сукупність спеціалізованих органів держави, що виконують правоохоронні функції.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / Сіверський інститут регіональних досліджень; Ред. Код. В.М. Бойко та ін. – Чернівці : Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. – 100 с.
2. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: КНТ, 2011. – 352 с.
3. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І.С.Марочкін, Н.В.Сібільова, В.П.Тихий та ін. / За ред. І. С. Марочкина, Н.В. Сібільової. – Х. : ГОВ «Одісеї», 2007. – 528 с.
4. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. виш. навч. закл. / А.П.Гель, Г.С.Семаков, С.П.Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2009. – 31 с.
8. Загуменна Ю.О.. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю.О.Загуменна // Право і безпека. – №3 (35). – 2010. – С. 145 – 150.

9. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тюріна Оксана Володимирівна. – К., 2001. – 184 с.

10. Бартко А.Г. Правоохранительная система: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А.Г.Бартко. – М., 1992. – 35 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Гриценко Володимир Григорович - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

УДК 351.861:342.51(477)

PROSPECTS OF INTRODUCING SCIENTIFIC ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE WORK INTO THE ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE

ПЕРСПЕКТИВИ ВНЕДРЕНИЯ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РАБОТЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РОБОТИ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Valeriy PETKOV (Cherkassy)

Стаття присвячена дослідженню застосування науково-обґрунтованих підходів управлінської праці в діяльність органів внутрішніх справ України. Розглянуто поняття, сутність та співвідношення понять «організація праці» і «наукова організація праці», роль менеджменту у повсякденній діяльності ОВС, проблеми підвищення ефективності управлінської праці керівного складу підрозділів ОВС. Значну увагу приділено нормуванню праці в сфері управління ОВС.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, адміністративна робота, організація праці, наукова організація праці, менеджмент, впровадження.

Статья посвящена исследованию применения научно обоснованных подходов управленческого труда в деятельность органов внутренних дел Украины. Рассмотрены понятие, сущность и соотношение понятий «организация труда» и «научная организация труда», роль менеджмента в повседневной деятельности ОВД, проблемы повышения эффективности управленческого труда руководящего состава подразделений ОВД. Значительное внимание уделено нормированию труда в сфере управления ОВД.

Ключевые слова: органы внутренних дел, административная работа, организация труда, научная организация труда, менеджмент, внедрение.

The article investigates the use of evidence-based approaches in the management of labor activity of the bodies of internal affairs of Ukraine. We consider the concept, nature and the ratio of the concepts of "labor organization" and "scientific organization of labor", the role of management in the daily activities of the ATS, the problem of increasing the efficiency of administrative work management staff ATS units. Considerable attention is paid to labor norms in the field of ATM management.

Key words: bodies of internal affairs, administrative work, organization of work, the scientific organization of labor, management, and implementation.

Formulation of the problem. Effective management is a manifestation of the analytical work of governing bodies and, in particular, managers who directly manage staff. Scientific organization of administrative work in the internal affairs bodies is the main task of effective management, and is the most important component of management science. However, the scientific organization of administrative work is one of the areas of scientific organization of labor. Scientific organization of administrative work is one of the manifestations of effective management and it particularly provides such organization, in which the practical implementation of specific measures is preceded by a thorough scientific analysis of the processes and conditions for their fulfillment, and most practical measures are based on the achievements of modern science and leading practices.

Analysis of recent research and publications. The problem of crime prevention highlighted in the writings of O.S. Mihlin, A.A. Muzyka, Antonian, O.M. Bandurko, T.A. Shulezhko, O.N.Yarmysh, G.S. Semakov, V.V. Skybytskyi and other scientists.

Prospects of introducing scientific organization of administrative work into the activity of internal affairs bodies of Ukraine, studied in the works of N.Maximova, V. Orzhehovskiy, O.Yaremenko, O. Balakyreva, V. Lazorenko, S. Nikitenko, O.M. Kostenko, I.V. Korzun and others.

Statement of purpose of the article. The purpose and object of the study is to examine the problems and prospects and to analyze the practical implementation of the scientific organization of administrative work in the activities of organs of internal affairs.

The main material of the research. In this very aspect the great significance is acquired by the manager, the head of structural subdivision of the bodies of internal affairs. "The effectiveness of manager's work, from the point of view of its general characteristics, is the realization of functional goals and duties of the bodies of internal affairs and their structural subdivisions based on political, legal and other factors. Ensuring the effective activity of an internal affairs body implies also the achievement of the social benefit of legal requirements, which demands from the manager and employees to choose and use the most effective means, methods, acceptance of law and other regulations in certain conditions" [1, p.73].

Considering the given issue it is first necessary to determine the difference between the notions of "organization of work" and "scientific organization of work". To our minds, it lies in the method and approach to solving the same problems, and in the degree of scientific validity of certain decisions. The word "scientific" in this case means that solving practical problems of organization of work should rely not on subjective, empiric evaluations and decisions, and arbitrary methods and practices, but on the combination of scientific and practical achievements that provide the most rational and effective organization of work processes [2, p.15]. Scientific organization of administrative work is an ongoing dynamic process of improving the forms and methods of work. Science and technology develop constantly, that's why the organization of work must develop on their basis as well. Thus, the scientific organization of administrative work is a regular creative process during which the organization of work is brought to correspondence with the changing development conditions. "Scientific organization of work should be defined as the process of implementation of scientific and practical achievements increasing the general work efficiency into existing organization of work" [3, p.29]. The following issues are of great importance in this definition. Scientific organization of administrative work is regarded as continuous improvement process. Achievements of science and practices are introduced into existing organization of work ensuring its transition to a new higher level. The purpose of scientific organization of administrative work is the increase of productivity. At the same time the scientific organization of administrative work provides not only for increase of productivity, but also for creating the most favorable conditions for comprehensive development and appropriate use of physical and spiritual forces of a human being and growth of his creative abilities.

As V.G. Aphanasyev states, the scientific organization of administrative work is not only a technical, but also a social problem. Here we speak about not just the ways of raising productivity using modern technical and organizational means, but foremost about building the system of relationships in a working group, increasing the interest to work, making it more attractive and creative, facilitating both physical and mental employee efforts, striving for work to become the means of improving his physical and spiritual abilities [4, p.115]. Scientific organization of administrative work, that is effective management, considers the scientific rationalization of any work (both mental and physical) in the sphere of management at the first place. Meanwhile, there is an idea that rationalization of administrative work, that is effective management, is possible and efficient only the sphere of production. "Here, to our mind, there acts the inertia of established views that often makes us believe into ungrounded but usual idea and deny the grounded but strange truth. The whole course of our social and economic life shows that the most sensible solution to the problem of scientific

management is nowadays a wide range of scientific organization of work simultaneously in all organs of state administration” [5, p.17].

Management is one of the types of mental activity; it is applied in the sphere of administration and community service and has a socially necessary character. However, its productivity is mediated through the performance of organizations, institutions, level of economic development, culture, crime prevention, etc. Activity in the administrative apparatus is generally creative by nature. Depending on the object it is combined with scientific, educational and other intellectual work. The effectiveness of management consists of manager’s ability to complete certain work in a time unit providing efficiency, reliability and optimal management. Direct measurement of performance of this work is possible only concerning technical performers and partly professionals. As for managers, the effectiveness of their work should be judged by the results of their impact upon the whole group’s activity, and not just by the efforts spent on their achievement. Sometimes it happens that the manager works a lot, fizzes about, and receives no positive results. In spite of specific features of management, while solving different problems of its productivity increase it is possible and necessary to apply existing experience in the organization of employees’ work. Above all it concerns such issues as the organization of workplace, up-bringing of conscientious attitude to work and standardization of certain types of administrative work. Just as the scientific organization of work involves the rationalization of labor processes, elimination of unnecessary and unwanted movements during the work, rationalization of managers’ work aims to improve the correlation between the results of labor officials and the costs of human and material resources. The situation with scientific organization of work in Ukraine is far from being perfect. So far, the ability to manage is almost a personal art of a worker that is taken out of nowhere due to long working experience. However, the science and practice have proven that working methods, and hence productivity, are not a personal matter, but the subject of scientific rationalization, after which the efficiency becomes mandatory for all [6, p.27].

V.G. Vishnyakov gives the following definition of the scientific organization of administrative work, “it is an administrative in some way ordered work, which is organized, put into the system based on the recommendations of modern science and synthesis of best experience” [7, p.3]. G.A. Thumanov considers that scientific organization of administrative work is a means of improving productivity of the person who operates the information and makes administrative decisions by introducing scientific methods in planning and time management, streamline business operations and creation of the best working conditions [8, p.72].

The scientific organization of administrative work sets three basic goals. Firstly, reducing of the resources is required for implementation of a certain management function. This may be achieved both by reduction in staff, and by the replacement of some skilled and thus highly paid workers with less qualified ones. Reducing of costs for the maintenance of buildings, stationery and transport costs is also important. Secondly, enhancement of the administrative work’s quality by improving the forms and methods of their execution and reducing work deadlines are necessary. Thirdly, improvement of working conditions of employees, care about their health and education, which in turn will increase their feedback, is also important. All these methods of rationalization should be taken into consideration. For example, the staff must not be reduced at the cost of depravation of management quality or work conditions of employees. Only by the way of its scientific organization it is possible to solve problems of management productivity increase. It is possible to solve these tasks with maximum benefit to society only when people in the subdivisions will act on the basis of all knowledge accumulated in a particular area, all experience, all science and technology.

Difficulty in developing and implementing measures for scientific organization of administrative work is explained by a number of both objective and subjective factors. The objective factors include: large variety of factors that influence the results of the managerial staff, in many cases impossibility to establish the order of work performance, different options of achieving the same goal, a small share of recurring operations, inability to observe and control the basic processes of administrative work directly, and difficulty of its quality assessment. Accordingly, the results of the

work of most staff management are not quantifiable; management effectiveness is often dependent on teamwork and become apparent after a considerable time. Finally, a significant number of militia workers have irregular working hours, which length is determined by the volume of their duties [9].

Effectiveness of administrative work is determined by two groups of factors of the worker's individual characteristics: qualification, experience, age, health, attitude to work and others, and also the environment in which he has to work (structure and staff, the psychological atmosphere in the group, equipment, payment, etc.). The task of the science of management is to identify the patterns of all these factors' impact on the productivity of a certain employee. It is possible to increase effectiveness of work by improving its quality (speeding management processes, improving information systems, improving the scientific validity of administrative decisions, improving the forms and methods of their implementation and control) and also by increasing the intensity of labor by mechanization, standardization of work, improving use of time and so on. One of the central problems of effective management is taking a full advantage of workers' abilities. This problem should be solved not only by creating the best working conditions, but also by the development of stimulation system. Sociological study established that worker at other equal conditions without work stimulation system produces only 50-70% of work he could do under its influence. In law enforcement bodies, as American scientists believe, it is necessary to continuously improve interaction of an investigator with workers of operative services during criminal procedure and investigation [10].

The task of management science is to develop the staff encouraging system for the most productive work, which is called motivation in the theory of management. There are three kinds of encouraging: organizational, material and moral. However, the organization of service in the administrative apparatus should encourage to hard work, to continuous training and development of professional skills. The employee must be in conditions of objectively existing growth. If the employee continues to serve, he must receive the seniority bonus, the latter should not be without qualification assessment, positive assessment can not occur without improvements in service, education, re-qualification system and so on.

Managers at all levels and ranks must associate material interest with the results of activity of the managed objects. Therefore, as N.H. Harutyunyan states, it would be appropriate to establish different payment categories on each position depending on education, work experience, qualification, and work conditions. The existing equality in pay does not encourage less experienced staff to extend their knowledge, improve skills [5, p.28]. "The system of moral and material stimulation for employees is being improved. A new step in this is the introduction by the Ministry of Internal Affairs of the reduced term of assigning special ranks to workers of certain services, including district inspectors. Unfortunately, many goals can not be fully realized. There are objective reasons for that, but still there are many organizational errors and non-realization by certain managers of the importance of this work "[11, p.28]. Needless to say, the salaries of workers of internal affairs bodies are currently not sufficiently differentiated. As the practice of foreign countries shows, not all possible is being done for that. For example, in Germany patrol service staff has additional benefits. They receive pension 5 years earlier; for 20 years of service the pension is increased by 30%; an additional payment for outside night service shift and Sunday shift has been introduced; the head of subdivision has the authority to deprive police officer of bonuses for poor quality service and its low efficiency.

Thus, the objective conditions of work in the administration should have a stimulating effect on the employee. However, the effectiveness of material and moral stimulation depends largely on the subjective attitude to it. If a worker doesn't care about the promised material or moral incentives, if he sees an opportunity to continue using them without extra efforts, he continues to work at a usual pace. Material stimulation of workers has its peculiarities. Principles of progress payment (interest) are effective, but they are inapplicable in many organs of administration.

Standardization of work in the administration sphere of internal affairs bodies is complicated due to the following reasons. We have to deal with the labor processes with prevailing mental, creative

work that defies direct observation and measurement; kinds of work are considerably diverse in their nature and content, uniformity of completion periods. The assessment is necessary not only according to certain workers' expenses, but to the results of all administration body's activity. Standardization of the administrative staff work must be achieving two interrelated goals. Firstly, it is the determination of the complexity of certain types of administrative work. This is necessary for proper division of labor and the use of employees according to their qualifications, to ensure compensation in accordance with its quantity and quality, and for analysis of productivity and its cost. Secondly, it is determination of the necessary number of employees. This is needed to establish the correct proportions between different categories of workers, to plan personnel and payroll.

In terms of complexity, the share of intellectual work, and engineering work all operations carried out by staff management can be divided into three groups:

operations that are homogenous, mass, stable, easy to complete. These are mostly organizational and technical operations related to recording, copying, reproducing of materials, also to receiving, sorting and transferring of business information, preserving and processing of documents, etc.;

operations associated with classification and systematization of operational, accounting, statistical and other data, calculation, selection of materials, reports, their analysis, etc. These are operations which require mental labor. Their characteristic feature is that they are constantly repeated in specified categories of workers (workers of functional services, investigators-methodists, etc.);

creative operations, unlike the second group of operations, are not systematically repeated and require initiative, experience, and high qualification. The main work of administration staff, operative workers, workers of branch services and investigators belongs to operations of such type.

Lack of clearly assigned duties complicates specialization, and lack of standards complicates the correct definition of the number of staff. Certain recommendations were developed concerning the personnel of some branch services; the practice of determining areas and staff needs of district inspectors for local internal affairs bodies was generalized; the methods of accounting the number of passport apparatus workers were suggested [12, p.47]. For example, analyzing the work of the passport apparatus, one may come to the conclusion that it is reduced to ten main types of work (functions), which in their turn are divided into separate transactions that may be fixed. It enables to take into account the time spent on selected activities and operations, to determine mid-progressive norms and hence the volume of work performed by any employee of the passport apparatus. Using the same method the required number of employees for all types of work is calculated. The most difficult thing is an objective accounting of all jobs and the actual time of their performance at middle organizational and technical conditions, experience and abilities of the employee.

With the help of statistical and mathematical studies of factors affecting the state of operative situation and the complexity of the respective roles of criminal search apparatus, the degree of dependence between the number of workers and each of these factors is determined. The recommendations of converting existing personnel of criminal search among internal affairs bodies depending on the state of operative situation are worked out. Nowadays the methodology for determining standards of personnel of the patrol militia service is being developed. Its development is carried out using various sociological research methods such as questionnaires and interviews, photographing and timing of working hours of patrol militiamen, the statistical analysis of the collected material using computer technology, survey of patrol militia service in urban internal affairs bodies, and experimental verification of the results. This has created a mathematical model, parameters of which determine the most appropriate number of patrol service on a certain city, a group of cities, and in Ukraine, in general. The investigator's work is now somewhat standardized by procedural terms of the investigation. Scientifically grounded standardization of investigators' work will allow to solve the problems of number and placement of investigative personnel; to maneuver personnel subject depending on seasonal and other fluctuations in crime rate; to create an objective criterion for

investigators' work evaluation [13, p.43]. However, standardization does not aim at establishing any production standards for militiamen.

Conclusions and recommendations for further research. Thus, the scientific organization of work is a continuous and dynamic process aimed at achieving the highest productivity of workers considering the nature and specifics of the tasks they complete based on scientific progress and best practices [14, p.78-79]. As we have considered, standardization of administrative work in internal affairs bodies often turns from a problem of "scientific organization of work" into the problem of "management" as a more general one, related to their organizational structure and regulatory functions of employees.

REFERENCES:

1. Degtyarev IL Actual issues of improving the style of work, culture and moral education of the officers of the internal affairs bodies. – K., 1977.- pp 72-74.
2. Shumilin B. Science and technology - at the service of the police // the Soviet militia, 1970. - № 8. - S. 14-15.
3. The scientific organization of labor and management. - M.: Economics, 1965. - 370 c.
4. The scientific management of society. Vol. 1. / Ed. VG Afanasyev. - M.: Thought, 1967. - 257 c.
5. Harutyunyan NH Improving scientific management // the Soviet state and the right. - 1969. - № 4. - S. 17-18.
6. Popov G.X. Technique of personal work. - M.: Moscow Worker, 1971. - P. 26-29.
7. VG Vishnyakov Law and scientific organization of administrative work. - M.: Knowledge, 1968. - 148 c.
8. Mist GA Management in the field of protection of public order. - M.: Ure. Literature, 1972. - 212 c.
9. About the order of payment pratsi pratsivnikiv organiv vnutrishnih right behind the robot in nichny hour: Mandate MVS Ukrainy od 30 kvit. 1992 p. Number 235. - K.: MVS of Ukraine, 1992. - 2 p.
10. Robert M. Bail social security today and tomorrow. - New York: Columbia University Press, 1978.
11. Anufriev M.I. About vdoskonalennya robots s Osobowa warehouse organiv vnutrishnih right / Formation, rozvitok vidomchoi osviti that science osnovni napryamki udoskonalennya pidgotovki kadriv Allied Ukraine: Materiali NAUKOVO-praktichnoi konferentsii 18 sichnya 2000 r. - Kharkiv: University vnutrishnih ref. - 2000. - P. 27-28.
12. Vahitov L. Panferov K. On the question of the number of employees of calculation procedure of passport machines // Soviet police. - 1971. - № 10. - S. 47-51.
13. Larin A. For scientific organization of labor inspector // Socialist legality. - 1966. - № 12. - S. 42-45.
14. Petkov VP Management i administruvannya: [The Teaching posibnik]: / pid zag. Ed. VP Petkova. - Kirovograd: KirYul HNUVS, 2010. – 303 p.

THE INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Petkov Valeriy Petrovych – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Professor of Civil and Legal disciplines of the Eastern University of Economics and Management.

УДК 343.353:343.35:001.5

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ – ФЕНОМЕН СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Надія АРМАШ (Київ)

У статті розглянуто поняття та сутність політичної корупції. Поняття «політична корупція», пропонується розуміти як одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній державно-владними повноваженнями в сфері формування державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. такий підхід дозволить індивідуалізувати питання відповідальності за корупційні діяння та підвищити ефективність запобігання проявам політичної корупції серед державних політичних діячів. Визначені суб'єкти політичної корупції та їх характеристика.

Ключові слова: політична корупція, державна політика, суб'єкти політичної корупції, державний політичний діяч.

В статье рассмотрены понятие и сущность политической коррупции. Понятие «политическая коррупция», предлагается понимать как получение неправомерной выгоды или принятия обещания / предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание / предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, наделенному государственно-властными полномочиями в сфере формирования государственной политики, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему

служебных полномочий и связанных с этим возможностей. такой подход позволит индивидуализировать вопрос ответственности за коррупционные деяния и повысить эффективность проявлений политической коррупции среди государственных политических деятелей.

Ключевые слова: политическая коррупция, государственная политика, субъекты политической коррупции, государственный политический деятель.

The article discusses the concept and essence of political corruption. The concept of "political corruption" is proposed to be understood as obtaining of undue advantage or acceptance of promise / offer of such benefit for itself or others, or under promise / offer or providing undue advantage to a person endowed with state authority in the field of public policy, or at its request other natural or legal person to persuade that person to unlawful use of granted to him authority and related opportunities. This approach will individualize liability for corruption and improve prevention of political corruption among the state politicians.

Key words: political corruption, public policy, participants of political corruption, a state politician.

Постановка проблеми. Боротьба з корупцією в нашій державі останніми роками вже стала своєрідним квестом кожної нової влади. Змінюються механізми, суб'єкти, умови боротьби з корупцією, реформується законодавство, створюються нові системи по боротьбі з цим явищем, але, наразі, саме явище лишається непорушним. Наукова спільнота намагається долучатися до процесу виводу країни з корупційної дійсності, пропонуючи різноманітні методики, удосконалюючи термінологію та механізми роботи органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогодні передумови, форми та способи вчинення корупційних правопорушень державними службовцями та відповідальність за них детально розкрита в науковій літературі. Розробки В.Я. Настюка, М.І. Хавронюка та багатьох інших науковців зробили суттєвий внесок у покращення ситуації в сфері попередження та боротьби з корупцією. А ось державні політичні діячі мають в своєму арсеналі досить суттєвий обсяг державно-владних повноважень, що є сприятливим середовищем для різних зловживань. Наприклад, реалізація дискреційних повноважень, незважаючи на їх невід'ємність від статусу державних політичних діячів, за умови порушення меж дискреції провокують появу особливого виду корупції – політичної корупції.

Мета статті. Зважаючи на рівень загрози для суспільства та держави, що несуть в собі прояви корупції в діях державних політичних службовців, пропонуємо визначити сферу політичної корупції предметом дослідження даної статті.

Виклад основного матеріалу. У літературі існують багато визначень такого явища, як політична корупція. «Політична корупція – це посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення» [1, с. 67]. «Політична корупція – це особлива форма боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси всіх груп суспільства, а багатомільйонні хабарі та інші види підкупу окремих політиків і партій. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу» [2]. «До політичної корупції відносяться дії, щопов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний. Визначення та характеристика політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі» [3, с. 72].

Нормативна база державно-правових відносин має на увазі чітке співвідношення засобів політичного адміністрування з його стратегічними й тактичними цілями. Корозійність у цьому процесі виявляється в тому, що при використанні нормативно закріплених засобів суб'єктами владарювання починають переслідуватися не передбачені законом цілі. Саме в деформації цілепокладання й мотиваційних засад політичної діяльності виявляється девіація, тобто відхилення від існуючих норм. А те, що це сама девіація, а не «коректування поставлених завдань відповідно до вимог моменту», свідчить той факт, що завуальовані під гарні демократичні гасла цілі при уважному дослідженні є корисливими й дискредитуючими саму ідею демократії [3].

Необхідно зазначити, що до суб'єктів політичної корупції (в юридичному сенсі) можна

віднести тільки тих осіб, серед повноважень яких є вироблення та реалізація державної політики в різних сферах народного господарства. У зв'язку із цим не можна погодитись з існуючою позицією зарахування до цієї категорії суб'єктів тих осіб, які «причетні» [4, с. 69] до вироблення та здійснення державної політики. Дійсно, «Словник української мови» дає таке визначення цього слова: «**Причетний**, *а, е, до кого — чого, рідше кому, чому*. Який має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось. Людина, яка має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось» [5, с. 97]. Складається враження, що використання цього слова при кваліфікації діянь «політичних корупціонерів» повністю забезпечує потребу правоохоронних органів у юридичному критерії при оцінюванні дій публічних службовців. Проте, виникає невиправдане розширення кола суб'єктів політичної корупції за рахунок осіб, які хоч і причетні до вироблення політики держави, але не напряму (шляхом прийняття владних рішень, вчинення юридично значущих дій), а побіжно (шляхом внесення подань, голосування тощо). Так з'являється обгрунтування досить широкого суб'єктного складу:

«На загальнодержавному рівні – це, насамперед, державні та політичні діячі, якими, зокрема, є Президент України, керівники та члени найвищих органів державної влади, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, керівники політичних партій. До цієї категорії суб'єктів слід також віднести керівників і членів державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади та, маючи конституційний статус, діють як незалежні органи (Центральна виборча комісія, Вища рада юстиції (в подальшому Вища рада правосуддя), Рахункова палата тощо). Виходячи з правового статусу та реального впливу на здійснення повноважень державними та політичними діячами, до суб'єктів політичної корупції можна також зарахувати частину державних службовців першої категорій (зокрема, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України). На регіональному рівні (область, місто) до таких суб'єктів можуть бути віднесені керівники місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також депутати обласних і міських рад, тобто ті, на кого на регіональному рівні покладається організація забезпечення реалізації державної політики на місцях. Віднесення цих осіб до суб'єктів політичної корупції є певною мірою умовним, оскільки вони не є власне політиками. Однак при цьому вони в області чи місті репрезентують державну владу, є головними провідниками державної політики в регіонах країни» [6, с. 67-68]. На нашу думку, вже в самій наведеній аргументації закладений певний дуалізм розуміння політичної корупції: з одного боку йдеться про осіб, які уповноважені виробляти державну політику, з іншого – про осіб, котрі її реалізують. Такий підхід унеможливує конкретизацію в питанні розмежування політичної та неполітичної (адміністративної, звичайної) корупції. Оскільки при цьому до кола осіб, що реалізують державну політику, можна за певних умов віднести майже всіх публічних службовців (разом зі службовцями органів місцевого самоврядування) та ще частину посадових осіб приватного права за рахунок виконання ними делегованих повноважень органів державної влади та дії адміністративних договорів.

Погоджуючись у цілому з висновком про те, що «такий (політичний) статус зазначених осіб апіорі надає вчиненим ними корупційним діянням політичного характеру, навіть якщо вони вчиняються винятково з особистих (не політичних) мотивів» – ми не можемо погодитись із використанням мотиваційного моменту в контексті подальших авторських досліджень. Так, зазначається, що «у цьому випадку визначальним є офіційний статус суб'єкта правопорушення, що передбачає наявність у нього політичних та/або великих владно-розпорядчих (державних) ресурсів. Можливість неправомірного використання політичних і державних владних повноважень дозволяє вважати політичну корупцію особливим видом зловживання владою. У результаті політичної корупції відбувається обмін (у неправомірний спосіб) політичних і державних ресурсів на ресурси іншого роду: політичну підтримку, матеріальні блага, інші особисті та політичні вигоди» [7, с. 67]. На наш погляд, вести мову про мотив вчинення

корупційних діянь у цьому випадку є недоцільним. Для усіх корупційних діянь, незалежно від суб'єкта, об'єктивної чи суб'єктивної сторони відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII мотив є факультативною ознакою складу правопорушення і в усіх випадках він буде єдиний – корисливий.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є мета, яку вказаний Закон визначає, як «одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [8]. У будь-якому випадку політичність ані мети, ані мотиву для кваліфікації діянь не мають жодного значення. А ось що дійсно має значення, так це те, на що направлене протиправне діяння – об'єкт правопорушення. І якщо родовим об'єктом корупційних діянь має виступати державний лад, то безпосереднім об'єктом політичної корупції є політика держави у відповідній сфері.

Послідовність у визначенні юридичних термінів вимагає встановлення зв'язку поняття «політична корупція» з поняттям «державний політичний діяч», оскільки саме в такий спосіб є можливим індивідуалізувати відповідальність цієї специфічної категорії публічних службовців за корупційні правопорушення. *Політична корупція* – це одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній публічними державно-владними повноваженнями в сфері вироблення державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Отже, вважаємо за доцільне зараховувати до кола суб'єктів політичної корупції осіб, які мають статус державного політичного діяча відповідно до чинного законодавства, або є такими за змістом займаної ними посади. Тим паче, що логіка законодавця збігається з нашою теорією, оскільки в згаданому нами Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» окремим пунктом виділені особи, які власне переважною більшістю відповідають загальним характеристикам державного політичного діяча: «а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим» [8]. Звичайно, деякі позиції виходять за межі статусу державного політичного діяча (наприклад, Президент України, Генеральний прокурор України), оскільки наміром законодавця не охоплювалось відмежування суб'єктів саме за ознакою наявності чи відсутності такого статусу, але як основу для визначення поняття «політична корупція» використовувати цей перелік цілком можливо.

Найбільш ґрунтовним національним дослідженням проблеми поширення політичної корупції в Україні стали напрацювання аналітиків Центру О. Разумкова. Серед інших цікавих та слушних висновків вчені акцентують увагу на необхідності розмежування політичної та бюрократичної корупції. За їх позицією, «головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення «правил гри»), тоді як бюрократична («звичайна», «дрібна») – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень). Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб'єкти політичної корупції

можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати «обхідні шляхи» для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил» [9].

Безумовно, характеристика посади залишає свій відбиток не тільки на адміністративно-правовому статусі особи, але й на її професійних можливостях. Не можна навіть уявно зіставити можливості міністра та рядового спеціаліста того ж міністерства. І тут виникає аналогія із передумовами розмежування адміністративних і політичних посад в Уряді. Неодноразово наголошували і ми [10, с. 45], і інші науковці [11, с. 71; 12, с. 9-13; 13, с. 307; 14, с. 39] на тому, що таке розмежування спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, деполітизацію державної служби і, в кінцевому рахунку, підпорядкування інтересів держави інтересам її громадян. Але чи могли наміри науковців спровокувати появу політичної корупції як явища? Адже найбільший відсоток і реальна можливість вчинити політичні корупційні дії не у представницьких органах, а саме в уряді, де сконцентровані майже всі реальні важелі впливу в державі. Проте, науковці не мають стосунку до появи такого деструктивного явища в нашій державі, та й сам принцип розмежування політичних та адміністративних посад є скоріше чинником, що має гальмувати поширення корупції як такої.

Висновки. Врешті, поняття «політична корупція», пропонується розуміти як одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній державно-владними повноваженнями в сфері формування державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. такий підхід дозволить індивідуалізувати питання відповідальності за корупційні діяння та підвищити ефективність запобігання проявам політичної корупції серед державних політичних діячів.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
2. Міщенко С. Політична корупція: український діагноз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=7223
3. Дерєга В.В. Політична корупція: визначення та особливості / В.В. Дерєга // Наукові праці. Серія «Політологія», 2009. – Том 110. Випуск 97. – С. 72–76.
4. Чушлинов А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс / Под ред. доц. Е.В. Кобзевой. – Саратов : Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004. – 50 с.
5. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
6. Словник української мови / За заг.ред. І. Білодіда. – Т. 8. – Київ : «Наукова думка», 1977. – 832 с.
7. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
8. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України № 3206–VI від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011, № 40. – Ст.404.
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії / Інформаційно–аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії» 27 листопада 2009 р. – К. : Центр Разумкова, 2009. – 90 с.
10. Армаш Н.О. До питання розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців / Н.О. Армаш // Форум права. – № 1, 2012. – С. 45–51.
11. Авер'янов В.Б. Кодифікація адміністративного законодавства: нове бачення перспективи / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 43–47.
12. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.

13. Мельниченко В.І. Політична нейтральність і професійність державної служби України / В.І.Мельниченко // Університетські наукові записки. – 2005, № 1–2 (13–14). – С. 302–307.

14. Мотренко Т. Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях / Т. Мотренко // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : Матеріали XVIII Міжнарод. Конгресу з підготовки вищих державних службовців (15–17 червня 2005 р., Київ) / Укл. С. В. Соколик. – К. : «К.І.С.», 2005. – С. 35–39.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного, господарського права та процесу, Київський університет права НАН України.

УДК 342.922

ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК ВЛАСТИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Олександр МИКОЛЕНКО (Одеса)

Стаття присвячена розгляду таких особливостей провадження в справах про адміністративні правопорушення як диспозитивність та публічність. Аналізуються недоліки чинного законодавства України у цій сфері.

Ключові слова: принципи та властивості провадження, диспозитивність, публічність, провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Статья посвящена рассмотрению таких свойств производства по делам об административных правонарушениях как диспозитивность и публичность. Анализируются недостатки действующего законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: принципы и свойства производства, диспозитивность, публичность, производство по делам об административных правонарушениях.

The article considers such properties of proceedings of administrative violations as dispositivity and publicity. Shortcomings of the current legislation of Ukraine of this sphere are analyzed.

Keywords: principles and properties of the dispositive proceedings, publicity, legal proceedings of administrative violations.

Постановка проблеми. Поняття «диспозитивність провадження» та «публічність провадження» є суперечливими за змістом як в науці адміністративного права, так і в процесуальних юридичних науках. Частина науковців визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, інша частина науковців розглядає їх не як принципи, а як категорії, що є значно більшими та вагомішими за принципи, а представники третьої частини науковців не визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, оскільки їх не було нормативно закріплено у відповідних кодексах України [1, с. 27].

Не викликає сумніву той факт, що «публічність» превалює над «диспозитивністю» в будь-якому виді юридичного процесу. Навіть в цивільному процесі, де ініціатива щодо вчинення певних дій в основному надходить від учасників процесу (сторін, третіх осіб, захисника і ін.), держава виступає в якості арбітра в правовому спорі, а суд, який від імені держави здійснює свою діяльність, наділяється для цього відповідною компетенцією. Так публічна сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення полягає сьогодні у відкритій заяві держави про свою виняткову компетенцію щодо вирішення питання про притягнення порушників до адміністративної відповідальності та обов'язку гарантувати під час провадження дотримання чинних законів, а також прав і свобод громадян.

«Диспозитивність» та «публічність» як невід'ємні властивості провадження в справах про адміністративні правопорушення майже не досліджувались в юридичній літературі. Хоча слід відзначити, що всі наукові праці, які присвячені проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення, так чи інакше розкривають різні аспекти прояву диспозитивності і публічності провадження на всіх його стадіях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Це питання частково висвітлювалося у працях таких видатних вчених як: А.С. Васильєв, О.М. Бандурка, Д.М.Бахрах, М.Ю. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.Я.Масленніков, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко та інших вчених України і Росії.

Метою статті є розгляд диспозитивності і публічності як базових властивостей провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Дуже часто серед принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення називають принципи диспозитивності і публічності [2, с. 152]. Натомість, якщо проаналізувати норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), то помітимо, що серед них відсутні принципи диспозитивності і публічності. Законодавець виділяє в КУпАП лише принцип законності (ст. 7), принцип рівності всіх учасників провадження перед законом (ст. 248), принцип відкритості (ст. 249) та принцип встановлення об'єктивної істини по справі (ст. 251). Всі інші принципи провадження самостійно виводяться науковцями України шляхом аналізу норм КУпАП. Серед таких принципів в юридичній літературі, як правило, називають принцип змагальності, принцип інтересів держави і особистості, принцип самостійності і незалежності органів, що розглядають справу по суті, принцип економічності, принцип оперативності, принцип усності провадження, а також принципи диспозитивності та публічності [3, с. 33].

Все це говорить про те, що законодавець, відмовившись від публічності як від принципу, май же у всіх процесуальних нормах КУпАП підкреслює першочергове значення даної властивості провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так ст. 245 КУпАП серед основних завдань провадження називає: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Ст. 255 КУпАП покладає право адміністративного переслідування та проведення адміністративного розслідування на органи внутрішніх справ, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Національного банку України тощо. Ст. 213 та глава 17 КУпАП закріплює компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоуправління щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Отже публічність пронизує собою майже всі процесуальні правовідносини, що виникають, змінюються та припиняють своє існування в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Якщо розглядати публічність як невід'ємну властивість провадження у справах про адміністративні правопорушення, то ставити її на один рівень з принципами провадження було б помилковим, адже система принципів провадження побудована на основі його публічності. При цьому доречним є питання про співвідношення публічного та диспозитивного в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Адже диспозитивність, як можливість суб'єктів адміністративного процесу розпоряджатися своїми правами на власний розсуд в межах, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, теж має свої прояви в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

В кримінальному, цивільному, господарському та адміністративному судочинстві диспозитивність проявляється в двох аспектах: 1) як можливість суб'єктів процесу розпоряджатися своїми правами в рамках встановленої процесуальним законом свободи вибору; 2) як право впливати на кінцеве рішення по справі (визначати предмет позову).

На відміну від названих вище процесуальних проваджень, в провадженні в справах про адміністративні правопорушення сьогодні набув свого прояву лише перший аспект диспозитивності.

Якщо прояви диспозитивності в адміністративному провадженні розглядати як позитивні і необхідні відступи від публічності, то їх дослідження допоможе з'ясувати сутність

публічності та межі її використання в адміністративному провадженні.

Отже, перший аспект прояву диспозитивності полягає у тому, що суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення (крім органів адміністративної юрисдикції) розпоряджаються своїми правами в межах встановленої адміністративно-процесуальним законодавством свободи вибору.

Щоб зрозуміти особливості прояву диспозитивності в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, розглянемо процесуальні права одного з учасників провадження - особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Так, ст. 268 КУпАП закріплює за особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, наступні процесуальні права: право знайомитися з матеріалами справи; право давати пояснення; право надавати по справі докази; право заявляти клопотання; право при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, що за законом має право на надання правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи; право виступати рідною мовою й користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, на якій ведеться провадження; право оскаржити постанову по справі.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, вправі знайомитися з матеріалами справи на стадії адміністративного розслідування, про що свідчать положення ст. 256 КУпАП, а також на стадії розгляду справи й прийняття постанови, коли досліджуються докази по справі (ст. 279 КУпАП). При цьому вона може давати письмові пояснення, що є джерелом доказів. Усні пояснення можуть бути розглянуті як докази в справі лише в тому випадку, якщо вони зафіксовані у відповідних процесуальних документах або звучать з вуст особи, яка присутня на засіданні, де розглядається справа про адміністративне правопорушення. Ст. 279 КУпАП закріплює, що на засіданні заслуховуються всі особи, які беруть участь у розгляді справи. Це значить, що раніше незафіксовані в процесуальних документах відомості, які особа озвучила на засіданні в усній формі, можуть бути при певних обставинах визнані органом адміністративної юрисдикції доказами по справі та враховані при ухваленні остаточного рішення.

Серед зазначених вище процесуальних прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, одним з найважливіших виступає право заявляти клопотання. Так вона вправі клопотати про залучення до справи речових доказів, про призначення по справі експертизи тощо. Клопотання заявляється в письмовій формі та підлягає негайному розгляду органом (посадовою особою), у веденні якого перебуває справа.

Важливими гарантіями захисту прав і свобод особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є можливість користуватися юридичною допомогою захисника, виступати рідною мовою користуючись послугами перекладача, якщо вона не володіє мовою, на якій ведеться провадження, та оскаржити постанову по справі [4, с. 899-900].

Це не повний перелік процесуальних прав, якими наділена особа, що притягується до адміністративної відповідальності. Аналіз статей глави 19 і 20 КУпАП дозволяє до процесуальних прав такої особи віднести: 1) право відмовитися підписувати протокол про адміністративне правопорушення з викладом у протоколі мотивів своєї відмови (ст. 256); 2) право заперечити факт вчиненого порушення або вид і розмір стягнення, що накладається на місці вчинення правопорушення (ст. 256); 3) право вимагати від органів, що здійснили адміністративне затримання особи, повідомити про це власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений їм орган (ст. 261); 4) право не погодитися з результатами огляду на стан сп'яніння, проведеного за допомогою індикаторної трубки „Контроль тверезості” або іншого технічного приладу з наступним оглядом в органах охорони здоров'я (ст. 266); 5) право оскаржити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів (ст. 267).

Отже реальна можливість суб'єктами процесу реалізовувати в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення процесуальні права, свідчить про існування в

провадженні крім публічних, також і диспозитивних начал, які слід розглядати як необхідні та позитивні відступи від публічності в провадженні.

Другий аспект диспозитивності, який полягає у можливості учасників провадження впливати на кінцеве рішення по справі. Цей аспект диспозитивності, на нашу думку, міг би набути свого прояву в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, якби у учасників провадження була реальна можливість впливати на предмет розгляду. Наприклад, в межах кримінального процесу цей аспект диспозитивності набуває свого прояву у можливості подачі цивільного позову та у справах приватного обвинувачення. На жаль, ініціатива при вирішенні питання про порушення адміністративної справи, при винесенні постанови по справі та при вирішенні питання про відшкодування заподіяної адміністративним проступком шкоди належить виключно органам (посадовим особам) адміністративної юрисдикції.

Недосконалість КУпАП полягає також і у відсутності чіткої процесуальної термінології. Наприклад, поняття „порушення справи” та „момент порушення справи” не були використані законодавцем в процесуальній частині КУпАП. Лише в деяких статтях є натяк на використання зазначених термінів:

□ в ст. 250 КУпАП мимохіть згадується про право прокурора та його заступників „порушити провадження по справі про адміністративне правопорушення”;

□ в ст. 247 КУпАП використовується поняття „розпочати провадження”.

Отже акцент в КУпАП було зроблено на понятті „складання протоколу про адміністративне правопорушення”, з яким начеб то пов’язано порушення провадження по справі.

Якщо при вирішенні питання про порушення справи про адміністративне правопорушення учасники провадження позбавлені адміністративно-процесуальним законодавством ініціативи, то, здавалося б, у вирішенні питання про відшкодування заподіяної правопорушенням шкоди, законодавець повинен був надати потерпілому „зелене світло”. На жаль і тут публічність була розглянута законодавцем як основна властивість провадження в справах про адміністративні правопорушення. Хоча, як побачимо далі, публічність провадження була застосована законодавцем у дещо специфічній формі, яка має сьогодні більше негативного ніж позитивного впливу на механізм захисту прав потерпілого в адміністративному провадженні.

Чинне законодавство ініціативу щодо вирішення питання про відшкодування майнової шкоди закріпила в ст. 40 КУпАП за органами адміністративної юрисдикції. Тобто вирішення питання про відшкодування правопорушником заподіяної ним майнової шкоди є правом, а не обов’язком органу адміністративної юрисдикції. Виходить, що держава самостійно вирішує питання про відновлення майнових благ потерпілого, якщо для цього є всі необхідні підстави: наявність протиправного діяння, майнової шкоди, причинного зв’язку між ними і вини правопорушника [5, с. 125]. Потерпіла ж особа в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення позбавлена можливості ініціювати вирішення питання про відшкодування майнової шкоди і вимушена цілком покладатися на компетенцію відповідних органів адміністративної юрисдикції. Але оскільки ці органи наділені правом, а не обов’язком стягувати у відповідних випадках з винної особи майнову шкоду, то потерпілій особі залишається мало надії на відшкодування шкоди в порядку адміністративного провадження. І як підтверджують матеріали практики, таке відшкодування шкоди реально не відбувається в межах такого провадження.

Існуючий механізм відшкодування майнової шкоди в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення себе не виправдав. Це пояснюється тим, що орган адміністративної юрисдикції більше зацікавлений у вирішенні питання про притягнення порушника до адміністративної відповідальності, ніж у відновленні порушених майнових прав потерпілого шляхом відшкодування заподіяної адміністративним проступком шкоди. А тому надане чинним законодавством право (ст. 40 КУпАП) не використовується за призначенням.

Вважаємо, що публічність провадження повинна проявлятися в ст. 40 КУпАП у вигляді закріплення обов'язку адміністративно-юрисдикційних органів (посадових осіб) в межах своєї компетенції і на основі дотримання законодавства у справах про адміністративні правопорушення, а також в повній відповідності з інтересами держави, суспільства і окремої особи, забезпечувати виявлення наслідків адміністративного правопорушення (майнового, фізичного або морального характеру) і відшкодовувати заподіяну адміністративним правопорушенням майнову шкоду.

До того ж ініціатива у вирішенні питання про відшкодування майнової шкоди в адміністративному провадженні повинна належати не органам адміністративної юрисдикції, а безпосередньо потерпілому. Для цього необхідно змінити положення ст. 40 КУпАП таким чином, щоб ініціатива по відшкодуванню заподіяної майнової шкоди надходила не від органу адміністративної юрисдикції, а від самого потерпілого у вигляді заяви, клопотання чи позову. При цьому необхідно прокурора наділити правом подавати заяву (клопотання, позов) про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, якщо цього вимагає охорона інтересів держави. Такі зміни свідчили б про відступи від публічності в провадженні в справах по адміністративні правопорушення, але вони мали б позитивний вплив на захист прав учасників провадження та розвиток адміністративно-процесуального законодавства в цілому. Проте цей підхід має також певні недоліки. Йдеться про строки давності притягнення до адміністративної відповідальності, що передбачені ст. 38 КУпАП, і які не дозволяють оперативно відреагувати на правопорушення і вчасно потерпілій особі звернутися до органу адміністративної юрисдикції з такою заявою.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити наступні висновки.

По-перше, диспозитивність та публічність є невід'ємними властивостями провадження в справах про адміністративні правопорушення. Публічність провадження проявляється у відкритій заяві держави про свою виняткову компетенцію щодо вирішення питання про притягнення порушників до адміністративної відповідальності та обов'язку гарантувати під час провадження дотримання чинних законів, а також прав і свобод громадян. Диспозитивність провадження проявляється у позитивних і необхідних відступах від публічності, коли створюються умови для учасників провадження на власний розсуд реалізовувати свої процесуальні права та впливати на кінцеве рішення по справі.

По-друге, публічність є фундаментом практично для всіх адміністративно-процесуальних відносин в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. Відступ від публічності в адміністративному провадженні не тільки можливий, а й іноді є корисним для встановлення законності і правопорядку в нашій державі. Адже взаємопроникнення публічності і диспозитивності іноді дає несподівані результати, які адміністративний процес повинен використовувати на свою користь для вирішення поставлених завдань.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Грошевий Ю., Говорун Д. Скарга як засіб реалізації принципу публічності (до проекту Кримінального процесуального кодексу України) / Ю. Грошевий, Д. Говорун // Вісник національної Академії прокуратури України. – № 1. – 2012. – С. 50-56.
2. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность : учебное пособие / А. И. Миколенко. - изд-е 3-е перераб. и допол. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 360 с.
3. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник [для вищих навч. закл] / О. М. Бандурка, М.М.Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с. (рос. мовою).
4. Кодекс Украины об административных правонарушениях : Научно-практический комментарий / А.С.Васильев, Е. В. Додин, А. И. Миколенко, О. П. Подчерковный [и др.] ; под общ. ред. А. С. Васильева, А.И.Миколенка. – 6-е изд., доп. и перераб. - Х. : ООО «Одиссей», 2008. – 1024 с.
5. Сиротяк М. Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Р. Сиротяк. – Харків, 2007. – 204 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Миколенко Олександр Іванович - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

УДК 342.745

ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У ПРОЦЕСІ КЕРІВНИЦТВА ПІДРОЗДІЛОМ ОВС В НАДЗВИЧАЙНИХ УМОВАХ

Сергій ПЕТКОВ (Київ)

Стаття присвячена дослідженню обставин, які дозволяють визначити ситуацію як надзвичайну. Розглянуто надзвичайні умови та їх класифікація. Досліджено діяльність ОВС в екстремальних ситуаціях та визначеної їх основні завдання. Наголошено, що процес управління органами внутрішніх справ в надзвичайних умовах характеризується такими ознаками як безперервність, циклічність, послідовність, здійснення процесу в різних напрямках.

Ключові слова: надзвичайні умови, органи внутрішніх справ, управлінський цикл, процес управління, управлінська діяльність, управлінське рішення.

Статья посвящена исследованию обстоятельств, которые позволяют определить ситуацию как чрезвычайную. Рассмотрены чрезвычайные условия и их классификация. Исследована деятельность ОВД в экстремальных ситуациях и определения их основные задачи. Отмечено, что процесс управления органами внутренних дел в чрезвычайных условиях характеризуется такими признаками как непрерывность, цикличность, последовательность, осуществления процесса в разных направлениях.

Ключевые слова: чрезвычайные условия, органы внутренних дел, управленческий цикл, процесс управления, управленческая деятельность, управленческое решение.

The article investigates the circumstances that allow to define the situation as an emergency. Extraordinary conditions and their classification have been considered. The activity of the police in emergency situations and determination of their main tasks have been surveyed. It has been emphasized that the management of the internal affairs authorities in emergency situations is characterized by such features as continuity, recurrence, sequence of the process implementation in diverse directions.

Keywords: emergency conditions, internal affairs authorities, management cycle, management process, management activity, management decision.

Постановка проблеми. Радикальні зміни в соціальному, політичному, економічному становищі нашої держави відображають важливий етап формування громадянського суспільства. Пріоритетним напрямком багатогранної діяльності органів державної влади є надійний захист демократичних досягнень нашого народу, прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, всіх форм власності від злочинних та інших протиправних зазіхань.

Органи внутрішніх справ, як складова частина всієї системи державних органів, повинні надійно функціонувати в будь-якій, у тому числі й надзвичайній обстановці, забезпечуючи охорону суспільного порядку і суспільної безпеки, що є додатковою гарантією захисту життя, здоров'я, майнових і інших прав громадян, а також конституційного ладу нашої держави. Раптові зміни й ускладнення оперативної обстановки, що викликані явищами соціального, природного, техногенного, біологічного походження, а також введенням режиму надзвичайного або воєнного стану, порушують звичайний ритм діяльності населення, створюють загрозу життю і здоров'ю великої кількості людей, дезорганізують роботу державних установ, транспорту, зв'язку, тягнуть за собою матеріальні втрати. Все це загострює соціальну напруженість у суспільстві, сприяє зростанню злочинності й інших антигромадських проявів.

Виклад основного матеріалу. Імовірність виникнення явищ, що створюють особливі умови для органів внутрішніх справ, досить висока й у близькому майбутньому не зменшиться. Так, деякі регіони нашої держави знаходяться в сейсмічних зонах та зонах, схильних до періодичних повеней, паводків, обвалів, зсувів, сходів сніжних лавин і т.п.; міграція населення, що постійно збільшується, веде до підвищення ризику виникнення епідемій, епізоотій, епіфітотій; розвинена промислова, енергетична, транспортна інфраструктура обумовлює

можливість катастроф, аварій, вибухів і пожеж. Звільнившись від кайданів командно-адміністративної системи, суспільство одержало натомість нестабільність економіки, падіння життєвого рівня частини населення, поглиблення соціального розшарування суспільства – факторів, що негативно впливають на загальний рівень злочинності, особливо організованої. З'являються нові, раніше невідомі в Україні види злочинів, у тому числі, терористичної спрямованості, пов'язані з застосуванням вогнепальної зброї, вибухових пристроїв, захопленням заручників. Кримінальні злочинці все частіше вдаються до методів, що використовувалися в минулому політичними терористами. У процесі формування правової держави не тільки не знижується, але навіть зростає імовірність виникнення групових порушень суспільного порядку під час масових заходів політичного, комерційного, спортивного характеру, а також масових безпорядків. Про це свідчить як вітчизняний досвід, так і досвід держав з давніми демократичними традиціями.

Вказані проблеми вимагають дальшого пошуку вдосконалення системи керування органами внутрішніх справ в особливих умовах. При цьому значущими є обставини об'єктивного та суб'єктивного характеру:

- обмеження фінансових і матеріально-технічних ресурсів, які можуть бути використані в недалекому майбутньому для забезпечення функціонування системи керування органами внутрішніх справ в особливих умовах, а також їх технічного оснащення й озброєння;

- комплексне використання сил і засобів органів внутрішніх справ для вирішення завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як у повсякденних, так і в особливих умовах;

- наявність двох тенденцій: певної децентралізації керівництва силами й засобами в повсякденній обстановці, зумовленій розширенням самостійності територіальних підрозділів і створенням у перспективі місцевої (муніципальної) міліції, з одного боку, а також необхідності якнайжорсткішої централізації керівництва в разі виникнення надзвичайних ситуацій – з іншого;

- вимоги щодо забезпечення високої оперативно-службової та оперативно-бойової готовності органів, підрозділів внутрішніх справ, вищих навчальних закладів МВС України і внутрішніх військ МВС України до вирішування завдань у будь-якій обстановці, аж до введення надзвичайного стану в країні, і у воєнний час;

- вимоги щодо забезпечення стійкого керівництва всім угрупованням сил і засобів органів внутрішніх справ України на оперативно-стратегічному, оперативному й оперативно-тактичному рівнях;

- обов'язкове урахування вітчизняного та зарубіжного досвіду діяльності сил охорони правопорядку в надзвичайній обстановці, досвіду проведення конкретних спеціальних операцій, навчань і оперативних ігор.

Прийнято розрізняти декілька обставин, які дозволяють визначити ситуацію як надзвичайну. По-перше, особливий правовий режим. По-друге, створення нових структурних підрозділів та органів керівництва. По-третє, залучення додаткових сил та засобів. По-четверте, створення нової системи менеджменту та зв'язку. По-п'яте, проведення спеціальних операцій. Обставини виникнення надзвичайних умов поділяються на природні біологічні та соціальні. До явищ природного характеру відносяться: повені, землетруси, оповзні, обвали, бурі та урагани, снігові замети тощо. До явищ біологічного характеру: епідемії, епізоотії, епіфітотії, масові поширення шкідників сільськогосподарських культур, які носять характер стихійного лиха і т. ін [1, с. 61].

До явищ соціального характеру: кримінальні прояви групових порушень громадського порядку, масові безладдя, втечі злочинців з місць позбавлення волі, скоєння особливо небезпечних злочинів, захоплення злочинцями літаків і заручників тощо, та некримінальні прояви: масові неорганізовані виступи громадян і незаконно створених організацій, масові політичні, спортивні, культурні, та інші заходи [2, с. 12-13].

У соціальних умовах можна виділити умови, викликані діяльністю людини – техногенні (катастрофи, аварії). Надзвичайні умови виникають також під час особливого періоду та у воєнний час, коли на ОВС покладаються спеціальні завдання у частині цивільної оборони, мобілізаційної роботи тощо.

Надзвичайні умови порушують звичайний ритм життя населення районів, міст, селищ, створюють загрозу для здоров'я та життя багатьох людей, завдають великої матеріальної шкоди, порушують діяльність державних установ, транспорту, зв'язку, загострюють соціальну напругу, причому збільшується рівень злочинності та інших порушень громадського порядку.

При визначенні поняття надзвичайних умов необхідно розмежувати умови «надзвичайні», «екстремальні» та «особливі». Ці поняття, на нашу думку, мають різний зміст. Якщо надзвичайними є обставини, які викликають підвищену суспільну небезпеку для життя людей та збереження матеріальних цінностей без постановки дій у певні рамки, то екстремальними умовами можна назвати такі надзвичайні умови, які можуть завдати катастрофічних наслідків (тобто смерть людей тощо), що можуть поставити дії людей, які піддалися їх впливові, та органи держави у рамки дій, які можна назвати «крайньою необхідністю», що потребують по відношенню до них прийняття адекватних актів управління. Як зазначає С.О. Кузніченко: «Основною метою управління органами внутрішніх справ у зазначених умовах є недопущення трансформації аномального явища техногенного чи природного характеру у соціально-небезпечні явища» [3, с. 9].

У цілому ж особливі та надзвичайні умови потребують від ОВС прийняття певних заходів, але не являють собою, як правило, суспільної небезпеки, значної загрози у випадках їх своєчасної локалізації та ліквідації. У зв'язку з цим, причини виникнення надзвичайних умов відносно діяльності ОВС можна розділити на об'єктивні та суб'єктивні. Перші з них не залежать від діяльності органів внутрішніх справ, а другі виникли в наслідок незадовільної їх діяльності, наприклад, перевищення влади працівниками міліції тощо. Необхідно також враховувати, що класифікація надзвичайних умов має не тільки теоретичну, а й практичну значимість, бо кожний з наведених типів має свій ступінь суспільної небезпеки, залежно від якого начальник міськрайоргану внутрішніх справ приймає керівне рішення щодо захисту населення, попередження та ліквідації шкідливих наслідків, організації взаємодії з державними органами та правоохоронними структурами [4, с. 136].

Класифікацію надзвичайних умов можна провести за наступними критеріями та напрямками: за причинами виникнення: об'єктивні, суб'єктивні; за поширенням дій: місцевого, регіонального, державного значення; за часом виникнення: прогнозовані (очікувані), непрогнозовані (раптові). Разом з тим, непрогнозовані надзвичайні умови поділяються за ступенем раптовості на три типи: очікувана подія відома, а керівне рішення, яке повинне бути реалізоване при її появі, відпрацьоване та готове, невідомий тільки час події; очікувана подія відома лише в загальних рисах, а тому керівне рішення підготувати вчасно практично неможливо; час виникнення події також невідомий; невідомий не тільки час виникнення події, а й характер самої дії, яка створює надзвичайно велику невизначеність відносно того, як діяти в обстановці раптовості.

Підхід до класифікації надзвичайних умов може бути неоднозначним. Наприклад, стихійні лиха (надзвичайні події), залежно від їх характеру та ступеня суспільної небезпеки можна умовно поділити на такі, які закономірно повторюються (повені, снігові та піщані заноси) та виникають раптові (землетруси, урагани, епізоотії, пожежі). Надзвичайні особливі умови місцевого значення можуть мати місце в окремому населеному пункті, мікрорайоні, вони не викликають небезпеки для регіону та держави в цілому. У таких умовах можуть успішно діяти органи внутрішніх справ із наданими їм силами та засобами. Надзвичайні умови регіонального значення є такими, що поширюються на територію області та території, які знаходяться поблизу, становлять собою небезпеку для населення регіону, завдають значної матеріальної шкоди, потребують великих зусиль від правоохоронних органів та органів влади

(наприклад, в Закарпатській області). Надзвичайні умови державного значення, хоча і мають своє обмежене місце виникнення та поширення, але одержують загальнодержавний статус за наслідками (наприклад, аварія на Чорнобильській атомній електростанції) [5, с. 116].

Цілий ряд явищ соціального (кримінального та некримінального характеру), природного та біологічного походження можна передбачити і спрогнозувати на основі аналізу інформації, наукових досліджень, вивчення закономірностей природи. Ці обставини дозволяють органам внутрішніх справ вчасно підготуватися шляхом тренування, вивчення, накопичення сил і засобів до виконання обов'язків в особливих умовах. Крім того, надзвичайні ситуації можуть виникати в діяльності не тільки всього органу, а й окремих його працівників чи їх групи. Найчастіше екстремальні ситуації виникають під час припинення хуліганства та інших правопорушень, які мають місце на вулиці чи в громадському місці, при розгляді побутових конфліктів, затриманні злочинців, під час складання документів у їх присутності. Більшість таких випадків мала місце, коли працівник був наодинці із правопорушниками та не очікував агресивної поведінки, не спостерігав за поведінкою порушника, відволікався на інші дії, виявляв нерішучість. Здійснюючі підготовку ОВС до діяльності в надзвичайних умовах, керівник повинен забезпечити підготовку до дій у таких умовах як усього колективу в цілому, так і окремих його працівників. Здійснення процесу керівництва ОВС у надзвичайних умовах залежить від причин їх виникнення, наслідків та завдань, які необхідно вирішити. Завдання ОВС випливають із правових актів, які регламентують діяльність міліції. Зазначається необхідність вироблення основних можливих форм і шляхів маневрування прийомми в складних ситуаціях, які виникають у ході проведення масових заходів, у межах, які допускають правові норми» [6, с. 12].

До основних з них належать: попередження, припинення та ліквідація групових порушень громадського порядку й масових безпорядків; розшук і затримання озброєних та особливо небезпечних злочинців; затримання злочинців, які намагаються захопити повітряне судно чи інші важливі об'єкти; забезпечення посиленої охорони особливо важливих та інших об'єктів; забезпечення громадського порядку та безпеки під час великих виробничих аварій, катастроф, токсичних і радіаційних заражень місцевості; забезпечення громадського порядку та безпеки під час пожеж; участь у рятуванні людей та надання їм допомоги; забезпечення охорони майна, яке залишилося без догляду.

До діяльності у надзвичайних умовах ОВС готуються завчасно з урахуванням оперативної обстановки, існуючої інформації, політичних, економічних та соціальних умов, географічного положення та інших обставин. Під час підготовки з цивільної оборони працівники вивчають основні методи захисту від вражаючих факторів того чи іншого стихійного лиха.

Передчасно визначаються місце та час можливого виникнення подій та явищ, які можуть викликати надзвичайні умови. Якщо можна спрогнозувати настання і розвиток надзвичайних умов або вони очікуються, розробляються типові спеціальні плани, відповідно до яких здійснюється підготовка особового складу та необхідного матеріально-технічного забезпечення ОВС. Для того, щоб типові плани керування відповідали своєму призначенню, необхідно розробляти їх відповідно до конкретних цілей, наприклад типовий план «Повінь» – для місцевості, де вони регулярно трапляються; «Пожежа» – для населених пунктів із вогнебезпечними об'єктами; «Визволення» – на випадок захоплення особливо важливого об'єкта; «Розшук» – з метою розшуку та затримання озброєних, особливо небезпечних злочинців на території обслуговування органу. Поєднувати різні завдання в одному типовому плані недоцільно. У міськрайорганах можуть розроблятися й інші цільові плани, наприклад: «Набат», «Хвиля», «Перехват». У таких планах визначаються: існуючі сили та засоби, склад зведеного загону, додаткові сили, резерви, строки підвищеної чи бойової підготовки особового складу, схема зв'язку. До плану додаються оперативні карти, схеми збору особистого складу, основні та запасні місця дислокації, порядок взаємодії з іншими органами. У плані

визначаються також підстави та порядок їх введення в дію, керівні рішення у вигляді планів-проектів, відпрацьованих на тактичних заняттях із особовим складом в умовах, наближених до реальних. Типові плани багаторазового використання дають можливість економити час при розробці керівних рішень, обирати оптимальні варіанти та порядок дій з розрахунку сил попередньої підготовки особового складу до дій при надзвичайних умовах.

Особлива увага приділяється психологічній підготовці особового складу, спеціальному, фізичному та професійному тренуванню та загартуванню працівників. При високій загальній підготовці особового складу, навіть при не прогнозованих подіях, орган внутрішніх справ не буде поставлений у складне становище. В підготовці до дій в надзвичайних умовах велику увагу слід приділити зв'язкам органів внутрішніх справ з громадськістю. Вітчизняні та іноземні автори відзначають значну криміналізацію суспільства, особливо молоді. Але саме молодь може стати активним помічником міліції і сил цивільної оборони під час лиха. Необхідно сприяти поглибленню дружніх стосунків органів внутрішніх справ з усіма верствами суспільства, а також з іншими правоохоронними структурами.

Таким чином, типовий план являє собою керівне рішення, призначене для багаторазового використання в типових ситуаціях, включаючи систематизований перелік необхідних дій суб'єкта керування з мобілізації особового складу та ефективного використання сил і засобів у надзвичайних умовах.

Під час керування підрозділами ОВС в екстремальних екологічних ситуаціях, виникає низка завдань, які необхідно швидко і невідкладно вирішити. До них належать: уточнення параметрів можливої зони забруднення; встановлення контрольно-перепускного пункту; забезпечення роботи формувань цивільної оборони на місці аварії; розміщення техніки і транспорту; виділення необхідних сил і засобів для охорони майна та матеріальних цінностей; підтримання охорони громадського порядку на місці аварії, захист особового складу від ураження факторами лиха; забезпечення життєдіяльності органу внутрішніх справ, постійна хімічна та радіаційна розвідка; збір інформації та інші завдання. Звичайно, всі ці завдання будуть успішно виконуватися тільки за умови попередньої підготовки органу до дій у таких чи подібних надзвичайних ситуаціях.

Процес керівництва в органах внутрішніх справ в надзвичайних умовах являє, як і процес керівництва в цілому, єдину систему взаємопов'язаних і в певному порядку виконуваних дій, які можуть розглядатися як елементи або стадії [6, с. 104]. Цей процес визначає динаміку реалізації цілей менеджменту через систему конкретних дій, операцій, що ставляться суб'єктом керування та виконуються підпорядкованими йому об'єктами. Разом з тим, необхідно від, що весь цей механізм знаходиться в зв'язку із загальними цілями, що ставляться перед МВС України під час виконання конкретних завдань по боротьбі із злочинністю, правопорушеннями, профілактичною діяльністю тощо. Серед фахівців управління існує також думка, що управлінський процес – це сукупність різних видів діяльності працівників управлінських структур, які обмежені часом виникнення управлінської ситуації, її закінченням, шляхом прийняття і реалізації управлінського рішення або відмови від нього. Таке визначення значно обмежує підхід до поняття управління і зменшує впливовість управлінської структури на загальне функціонування середовища існування системи як одного з елементів управління. Наприклад, підготовка до дій у надзвичайних умовах – це складова процесу управління ОВС у надзвичайних умовах.

Процес управління має низку загальних ознак, головними з яких є: безперервність, циклічність, послідовність, здійснення процесу в різних напрямках. Безперервність даного процесу обумовлена самою природою управління та пов'язана з необхідністю постійного впливу на відповідні об'єкти. В процесі управління робиться оцінка стану об'єкта впливу, виявляються проблемні ситуації, складаються цілі та завдання, ведеться пошук шляхів їх вирішення, організується виконання наміченого, потім оцінюються досягнуті результати і виявляються нові проблеми. Циклічність процесу управління виявляється в закономірному

повторі зазначених основних операцій, їх одиничному, одноразовому обігу — від виникнення проблеми і до її вирішення, що отримало назву управлінського циклу. Послідовність складається з поетапного виконання окремих дій, що становлять єдиний механізм виконання конкретної мети, яка є кінцевим результатом діяльності системи та її структурних підрозділів. До обов'язкових дій, які постійно повторюються, належать: визначення проблем, постановка цілей; розробка варіантів рішення; підбір виконавців; оцінка процесу виконання рішення, його корегування; облік і оцінка результатів виконання рішення [7, с. 56].

Разом з тим, управлінський процес здійснюється комплексно, з врахуванням всіх проблем, які існували і можуть виникнути в ході діяльності всіх структурних підрозділів і середовища, в якому існує система, тобто здійснюється за різними напрямками. «Ефективне використання ресурсного забезпечення управлінської діяльності в органах системи Міністерства внутрішніх справ і внутрішньо-організаційних факторів відповідно до нормативно заданих цілей, запланованих заходів багато в чому залежить від проміжних факторів соціального та організаційно-психологічного характеру, тобто від темпераменту, активності й ініціативності виконавців поставлених правоохоронних завдань, їх мотивації і стимулювання, методів, способів та форм управління, психологічного клімату в тому чи іншому службово-трудоному колективі, соціального захисту осіб рядового і начальницького складу, міри врахування їх інтересів та індивідуальних особливостей. Розгляд зовнішньої і внутрішньої об'єктивації управлінської діяльності в ОВС як ключового моменту перетворення правоохоронних цілей завдань в реальну дійсність суспільного життя дозволило зробити наступний висновок: управлінська діяльність в органах системи МВС кінцевою своєю метою має такий соціальний стан, коли максимальною мірою будуть захищеними правоохоронні інтереси людини і громадянина, а також їх найрізноманітніші за формою і характером об'єднання. Такий соціальний ефект виникає лише внаслідок раціональної побудови системи управління в цих органах, правильного узгодження їх цілей, функцій, завдань, форм і методів діяльності із закономірностями, потребами й інтересами суспільства. Сутність даного соціального ефекту полягає також в тому, що він повинен бути сталим, прогресуючим, обіймати не тільки «знятий» результат вже здійсненої діяльності, але й бути джерелом наступного розвитку, виступати постійною і необхідною ланкою в ланцюгу безперервного відтворення суспільного життя» [8, с. 10-11].

Управлінський цикл – це сукупність здійснюваних послідовно повторюваних управлінських операцій, у ході яких суб'єкт управління досягає бажаних результатів [8, с. 16-17]. У кожному циклі спостерігається обов'язкова послідовність управлінських дій (операцій). Додержання їх черговості має важливе значення для забезпечення високої якості управління.

Цикл управління ОВС у надзвичайних умовах складається з наступних елементів: отримання інформації; її аналіз і оцінка; визначення мети; постановка завдань; прийняття рішення. Такий цикл повинен повторюватися безперервно. Якщо була поставлена якась мета або завдання, то їх досягнення (вирішення проблеми) завжди зумовлює нову ситуацію, що вимагає нових управлінських рішень. Наприклад, ставиться завдання встановити осіб винних у скоєні злочинів. Якщо ці особи були вже встановлені, то виникає наступна проблема, виявити їх місцезнаходження. Для цього необхідно організувати їх розшук, під час того здійснити окремі оперативно-слідчі дії. Якщо в результаті цих заходів виявлено місце знаходження злочинців, то виникає наступна проблема – їх затримання, що становить уже наступний цикл дій. Одночасно з цими циклами організовується і проведення попереднього слідства у справі, тобто окремих видів послідовно здійснюваних управлінських операцій (циклів). Якщо врахувати, що одночасно здійснюється не один злочин, і що розкриття, розгляд справ про злочини – це частина обсягу дій, які вирішують органи внутрішніх справ, то можна уявити всю складність і багатогранність цього процесу в управлінні.

Показниками ефективності системи управління в ОВС в цілому, і особливо в

надзвичайних умовах, є реальні результати діяльності підрозділів, результати охорони громадського порядку, організованість і дисципліна членів підрозділів у процесі виконання покладених завдань. А також рівень керованості й рівень активності членів підрозділів, установка керівника на реально прогнозовану перспективу, винахідливість, ініціатива, ділова направленість керівника для досягнення конкретної мети, дотримання законності усіма учасниками управлінського процесу. В цей же час, «організаційно-управлінське забезпечення застосування заходів здійснюється багатьма суб'єктами управління, які повинні враховувати фактори, що впливають на законність, обґрунтованість та ефективність цих методів» [9, с. 15].

Ще на початку ХХ ст. фахівці з управління помітили, що зміна соціально-економічних і політичних умов зумовлює зміни параметрів, характеру та стилю управління, що викликає негативні процеси в самій системі, яких на думку деяких науковців, боятися не треба, їх необхідно вміти лише прогнозувати та змінювати (відновляти). Як зазначає А.С. Віханський, соціальне управління, як й інші системи, проходить через п'ять етапів свого розвитку: успішний прогрес розвитку системи; повільний прогрес; стабільний стан системи; повільний регрес (зворотній процес розвитку системи); швидкий регрес [10, с. 69]. Звідси можна зробити висновок про те, що управління, як і будь-який інший процес, не може постійно удосконалюватися. Постійне поліпшення з часом переходить у регрес, який призводить до занепаду суспільних відносин в управлінні та економічних процесів у ньому. Однією із закономірностей розгортання циклів суспільного розвитку є те, що на початку кожної «зростаючої хвилі» спостерігаються значні зміни в умовах життя суспільства, які вимагають відповідних змін в процесі управління, що викликає, у свою чергу, нову зростаючу хвилю управлінської діяльності. Коли ж починається занепад позитивної діяльності циклу і вичерпані можливості інтенсивного його поліпшення, тоді гостро виявляються негативні явища, які існуюча система може нейтралізувати шляхом прийняття нових управлінських рішень, змінами відносин в галузі кадрових та інших процесів.

При розгляді змісту процесу управління ОВС в надзвичайних умовах необхідно враховувати, що він містить наступні аспекти: технічний, організаційний, соціальний, правовий, технологічний. З технічної точки зору процес управління – це управління інформаційними потоками, при якому враховуються якісні зміни в характері сучасної злочинності, забезпеченні органів внутрішніх справ сучасною комп'ютерною технікою і новими інформаційними технологіями. В організаційному плані процес управління – це постійне поновлення або відтворення зв'язків, забезпечення оптимальної взаємодії між службами, підрозділами органів внутрішніх справ. У правовому аспекті – це суворе дотримання законності при прийнятті і реалізації управлінських рішень. Соціальний бік процесу управління в сучасних умовах характеризується тим, що відносини між учасниками процесу базуються на принципах демократії, соціальної справедливості, забезпеченості, соціальної захищеності тощо. Технологічна сторона процесу включає сукупність дій, акцій, процедур, що виконуються працівниками управління, які складають комплекс управлінських рішень і заходів їх реалізації. З викладеного вище можна зробити висновок, що процес управління – це діяльність об'єднаних в конкретну організаційну структуру суб'єктів управління (керівників, спеціалістів), які направлені на вирішення практичних проблем і досягнення поставлених перед системою управління цілей шляхом реалізації необхідних видів діяльності, які ґрунтуються на відповідних принципах управління і застосування відповідних методів.

Однією з найбільш відповідальних видів робіт, які в процесі управління ОВС у надзвичайних умовах виконують керівники та інші посадові особи ОВС, є розробка й прийняття управлінських рішень [11, с. 112].

Кожна практична дія в органах внутрішніх справ починається з прийняття конкретного рішення, яким передбачається безперервна система, заходів її реалізації, що приймаються на різних етапах управління і повинні відповідати загальним вимогам. Рішення повинні бути практично та теоретично обумовленими і об'єктивними, враховувати всі особливості ситуації,

відповідати конкретним умовам і поставленим цілям, відповідати вимогам законодавчих актів, наказів МВС, інструкцій та настанов, повинні прийматися в межах компетенції суб'єкта управління, тобто відповідати функціональним обов'язкам посадових осіб, які їх приймають. Рішення повинні бути також своєчасними, тому що рішення, яке прийняте із запізненням, як і передчасно, знижує ефективність управління і може призвести до тяжких наслідків.

Управлінське рішення в органах внутрішніх справ завжди, і особливо в надзвичайних умовах, має директивний, владний характер і є обов'язковим для виконання всіма особами, яким воно адресується. Управлінське рішення в ОВС приймається в одноособовому порядку навіть тоді, коли воно колегіально обговорювалося. Управлінське рішення встановлює обов'язкові правила поведінки, що регулюють окремі управлінські відносини; управлінське рішення може стосуватись як всього колективу, так і окремих його членів. При прийнятті управлінського рішення необхідно застосовувати науковий підхід. Управлінське рішення приймається у встановленому процедурному порядку, який регламентується відповідними нормативними актами. «Важливою особливістю будь-якого процесу прийняття управлінських рішень, що виражає його загальні ознаки, є те, що він являє собою загальний вид управлінської праці, «головну загальну та необхідну функцію управління» [11, с. 29].

Процес підготовки й прийняття управлінських рішень, незважаючи на складність умов, проходить декілька етапів: отримання інформації; аналіз зібраної інформації; складання проекту рішення; організація виконання управлінського рішення. Етап отримання інформації складається із збирання інформації, її обробки та систематизації (розміщення в різноманітні звіти, таблиці тощо). На цьому етапі формуються канали зв'язку, за якими надходить інформація (телефон, радіо, телеграф, телетайп тощо). Отримання інформації відбувається на всіх етапах управлінського процесу, тому що йому притаманна безперервність. У час високих технологій, коли інформація стає найбільшою цінністю, накопичення та систематизація інформації, як вважають французькі автори, стають одними з головних завдань в діяльності ОВС.

При її отриманні застосовуються наступні методи: вивчення документів і попереднього аналітичного матеріалу; спостереження та опитування населення; опитування особового складу; аналізу та вивчення кримінальних та адміністративних справ; вивчення практики роботи судових органів, прокуратури та інших правоохоронних служб і об'єднань громадян. Таким чином отримується інформація, яку неможливо отримати іншими способами, іншими каналами, яка найбільше віддзеркалює громадську думку.

При аналізі зібраної інформації вивчаються: умови, що впливають на стан злочинності; сили та засоби ОВС; стан взаємодії між службами ОВС та іншими органами; матеріально-технічне забезпечення органів (підрозділів); умови дорожнього руху та дорожньої безпеки на обслуговуваній території; стан пожежної безпеки і охорони громадського порядку. Залежно від того, який характер буде мати управлінське рішення (стратегічне, тактичне), аналіз може бути комплексним, під час якого всебічно вивчаються проблеми загального характеру (наприклад, складання плану роботи органу внутрішніх справ), приватним або частковим. Комплексний аналіз визначає цілі більш узагальнених рішень, які будуть прийняті в майбутньому, більше варіантів й більше шансів вибору кращих управлінських рішень. Після проведення цих заходів ухвалюється проект майбутнього рішення, який включає: вивчення проекту посадовими особами, які компетентні його приймати і відносно яких приймається управлінське рішення, доопрацювання положень проекту на колегіях і оперативних нарадах тощо, узгодженість окремих положень проекту з різними службами органу внутрішніх справ, письмове погодження з проектом рішення керівників підрозділів органів внутрішніх справ, прийняття проекту за основу компетентним суб'єктом управління. Етап організації виконання управлінського рішення є важливим елементом управлінської діяльності та включає: організацію виконання особистих рішень суб'єктом управління, організацію виконання рішень вищих суб'єктів управління тощо.

Складність, різноманітність управлінської діяльності начальника органу (підрозділу) внутрішніх справ полягає в тому, що в процесі своєї повсякденної діяльності йому доводиться приймати 50-60 видів управлінських рішень з різних напрямків діяльності, що обумовлює необхідність знання їх сутності та змісту. Класифікувати ці рішення можна за різними підставами, за різними критеріями, залежно від того, де проходить процес, на який необхідно впливати. Так за змістом вони поділяються на рішення з організації системи управління та організації процесу управління. За направленістю безпосереднього впливу – на зовнішні та внутрішньо системні. За ініціативою прийняття управлінського рішення – на ініціативні, направлені на використання вищих суб'єктів управління. За масштабом розповсюдженості поширення, силами і заходами вирішення – на тактичні, стратегічні, оперативні. З колом осіб (за юридичними ознаками) – на індивідуальні, нормативні, рекомендаційні та імперативні. За часом безпосередніх дій – на не обмежені в часі дії, а також розраховані на визначений період часу й такі, що припиняють свою дію по мірі їх виконання. За обсягом проблем управління – на загальні, окремі, приватні. За характером безпосереднього впливу – на оперативно-розпорядчі, нормативно-організаційні, господарчо-забезпечувальні.

Зовнішні рішення забезпечують взаємодію органу з оточуючим середовищем, в якому вони функціонують (направлені на злочинність, злочини, правопорушення, взаємодію з громадськими формуваннями). Внутрішньосистемні забезпечують взаємодію органу з середовищем, в якому вони існують, і виявляються в складанні наступних документів: графіків чергувань у підрозділах, установах; планах роботи органів, підрозділів, окремих працівників; наказах керівників органів, підрозділів з організації їх роботи тощо. Ініціативні рішення приймаються самими органами без вказівок вищих суб'єктів управління [12, с. 73]. Тактичні рішення розраховані на довгостроковий термін (до 5 років). Стратегічні рішення розраховані на тривалий час і містять весь комплекс діяльності органу (підрозділу) або його основні напрямки (наприклад, концепція реформування системи МВС України, спеціальні плани дій «Гром», «Перехват», «Повінь»; спеціальні операції «Мак», «Підліток», «Гастролер» та ін.).

Індивідуальні рішення стосуються окремих осіб і подій (наприклад, накази про призначення, догану, подяку, покарання). Нормативні рішення обов'язкові для виконання усіма працівниками органу (наприклад, наказ про режим роботи органу). Рекомендаційні рішення знаходяться у висновках стройових оглядів, матеріалах передового досвіду, наказах МВС України. Імперативні – зобов'язують об'єкти виконувати вимоги, які встановлюються рішеннями суб'єкта. Окремі приймаються з конкретних питань і мають оперативний характер. Письмові рішення розглядаються як певним чином оформлений письмовий документ. У багатьох випадках такі рішення оформлюються в суворій формі (плани слідчих, оперативних заходів тощо) з необхідними атрибутами. Усні рішення не є другорядними і належать до виконання, а у випадках їх невиконання гарантуються примусовими заходами (вимоги, вказівки, накази, розпорядження). Управлінське рішення в ОВС також може бути передано за допомогою жестів, сигналів, знаків тощо.

Отже, управлінське рішення – це усвідомлений акт організаційної діяльності ОВС, пов'язаний з вибором мети, шляхів і способів її досягнення. «Динаміка процесу прийняття управлінського рішення дозволяє виділити проміжні та кінцеві рішення. При цьому проміжні рішення досить часто мають оціночний характер і пов'язані із визначенням подальших шляхів досягнення поставлених цілей і вирішенням завдань, необхідних для цього. Як для кінцевих, так і для проміжних рішень, інформація виступає у ролі базової категорії. Однак при цьому важливе виокремлення самостійного виду проміжного рішення, пов'язаного з визначенням об'єму, якості, ступеню достатності інформації, для прийняття управлінського рішення. Таке рішення можна охарактеризувати як «інформаційне рішення», що визначає межі придатності інформації для вирішення відповідних завдань управління з точки зору її обсягу, своєчасності та інших необхідних параметрів» [12, с. 8].

Організація виконання управлінських рішень як важливий елемент управлінської

діяльності включає організацію виконання особистих рішень та організацію виконання рішень вищих суб'єктів управління. Найбільш конкретно сутність організаційної діяльності як стадії управлінської діяльності, виявляється у випадках, коли орган внутрішніх справ виступає як об'єкт управління, тобто виконавець управлінського рішення, яке було отримане від об'єкта управління [13, с. 116]. Стадія організації виконання управлінського рішення охоплює наступні чотири головні елементи організаторської роботи: усвідомлення та деталізація управлінського рішення; добір і розстановка виконавців, їх навчання та інструктаж; забезпечення діяльності виконавців, контроль, облік, корекція управлінського рішення; регулювання системи управління. Кожний з наведених вище елементів є складним утворенням, яке передбачає здійснення більш дрібних управлінських операцій. Можна висунути цілу низку управлінських гіпотез, здійснити аналіз і синтез інформації, прийняти науково-обумовлене управлінське рішення, але не досягти бажаних результатів у зв'язку з неефективною організацією виконання цього рішення або незнання технології його здійснення виконавцями.

«Особливе місце в процесі управління належить стадії організації виконання управлінського рішення, оскільки ефективність його прийняття залежить не тільки від виявлення проблеми в діяльності органів внутрішніх справ, її осмислення та вибору шляхів її вирішення, але й від реалізації його на практиці. Зазначена стадія є кінцевою у процесі управління, тому від належного рівня організації її виконання залежать і результати здійснення попередніх стадій. Її значення полягає, по-перше, у безпосередньому виконанні самого управлінського рішення, а по-друге, у визначенні рівня ефективності його прийняття» [15, с. 11].

Отримавши управлінське рішення (команду, наказ), виконавець повинен, насамперед, з'ясувати його, а потім, якщо це необхідно, деталізувати. «Ефективність процесу прийняття усних рішень визначається насамперед тим, які процедури використовуються керівником у ході підготовки й обґрунтуванні рішень і як ці рішення доводяться до виконавців, корегуються і контролюються. Виходячи з цього, уявляється доцільним не тільки фіксувати зміст усних рішень і вести їх облік, але й регламентувати всі найважливіші процедури їх практичного виконання» [17, с. 123].

З'ясування точного смислу команди і змісту управлінського рішення забезпечуються точним, редакційно вірним формулюванням встановлених приписів, підвищеною увагою виконавців до вивчення сутності управлінського рішення, необхідним рівнем кваліфікації особи, яка керує та контролює виконання управлінського рішення. З'ясування управлінського рішення починається з усвідомлення його загального змісту і головної ідеї, яку бажав довести до виконавця суб'єкт управління (керівник). «Якщо всі вимоги керівником дотримані, то кожен учасник наради почуває себе співавтором прийнятого рішення. Він добре розуміє необхідність і доцільність ухвалення рішення, готовий докласти свої зусилля для його виконання, а це у свою чергу значною мірою підвищує ініціативу і творчу енергію виконавців управлінських рішень у досягненні заздалегідь намічених результатів» [17, с. 121].

На нашу думку, є помилкою в управлінні, коли недостатня увага приділяється організації виконання розпоряджень загального характеру. Наприклад, часто виконавці вважають складним для з'ясування такі команди управління, як «звернути особливу увагу на боротьбу з квартирними крадіжками» тощо та подібними. Такі розпорядження не досить ефективно впливають на виконавців, але форма загального припису, в яку вони оформлені, не перешкоджає з'ясуванню їх основної ідеї. У діяльності французької жандармерії значна перевага надається саме ініціативній роботі працівників.

У даному випадку можна припустити, що вищий суб'єкт управління далеко не завжди може сформулювати деталізовані приписи, а іноді повинен свідомо уникати цього, для того, щоб не звузати обсяг виконавчих дій об'єкта управління. У процесі усвідомлення управлінського рішення необхідно з'ясувати питання, незрозумілі виконавцям. Ці, а також інші положення, що викликали непорозуміння, повинні бути роз'яснені або виключені з

управлінського рішення. При необхідності в процесі з'ясування управлінського рішення виконавець повинен: вивчити управлінське рішення за суміжними напрямками своєї діяльності, ознайомитися із спеціальною літературою; використовувати допомогу компетентних осіб, – наукових працівників, експертів, спеціалістів тощо.

З метою досягнення повної ясності з приводу всіх приписів, що містяться в управлінських рішеннях, суб'єкт управління роз'яснює, коментує, а за потреби - доповнює або змінює їх. У тих випадках, коли організується виконання складного і комплексного управлінського рішення, воно повинно бути ще й деталізованим. Необхідність деталізації виникає також відносно рішень, які містять приписи загального характеру, коли рішення загального завдання, поставленого суб'єктом управління, досягається зусиллями багатьох виконавців і кожний з них реалізує свої локальні функції. Процес деталізації можна поділити на наступні стадії: відокремлюються складові частини управлінського рішення; загальна мета розподіляється за напрямками, засобами, методами її досягнення, змістом тощо. Управлінське рішення деталізується таким чином, що кожний рівень управління, кожна служба відокремлюють у ньому свої завдання, які за рівнями доводяться до виконавців, а останні, в свою чергу, їх завдання конкретизують. У підсумку, після деталізації стисло на початку рішення, можуть бути складені значні за обсягом плани роботи, переліки конкретних завдань виконавцям або їх обов'язки.

Здійснюючи добір й розстановку виконавців, керівник розглядає комплекс наступних дій, до яких необхідно віднести організаційні заходи, кадрові проблеми, виховні, педагогічні та психологічні фактори, знання своїх підлеглих. Головною особливістю щодо добору і розстановки кадрів є те, що для виконання поставлених завдань пріоритет надається добору виконавців для вирішення завдань, а не навпаки. Керівник, встановлюючи завдання, може прогнозувати індивідуальні особливості підлеглих-виконавців, але повинен враховувати їх в межах виконання конкретних функцій.

Інструктаж – наступний етап організаторської роботи, який знаходить свій вияв у тому, що керівник (відповідальний за виконання управлінського рішення) роз'яснює безпосереднім виконавцям перед початком виконання рішення сутність та особливості тих завдань, які ставляться перед ними, а за можливості, роз'яснює мету та бажаний результат діяльності, розподіляє функції виконавців. При цьому бажано, щоб інструктаж проводила особа, яка винесла (склала) управлінське рішення. В ході інструктажу можуть бути висвітлені наступні питання: зміст загального управлінського рішення та його завдання; завдання і відомості про дії структурних підрозділів органу та окремих його виконавців; завдання і заходи, які підлягають виконанню працівниками конкретного підрозділу; стисле викладення і оцінка обстановки, що склалася; можливі зміни обстановки і варіанти можливих дій; час готовності до початку і закінчення дій; способи і засоби підтримки зв'язку з безпосереднім керівником; підрозділи та виконавці, які повинні діяти спільно; способи і засоби підтримання зв'язку з сусідніми підрозділами; порядок і обсяг інформації, яку повинні мати керівники; матеріально-технічне та інше забезпечення; посадові особи, що здійснюють контроль; відповідальність за здійснення конкретних завдань і заходів конкретних керівників і виконавців. У ході інструктажу керівник, який його проводить, організовує вивчення нормативних документів і рекомендацій, навчальної та іншої літератури, наводить приклади однорідних дій при виконанні аналогічних управлінських рішень, проводить репетиції та тренування підлеглих. Готуючи підлеглих до дій у надзвичайних умовах, керівник повинен приділити велику увагу не лише формуванню професійних умінь і навичок, а й поглибленню відомостей з основ медичних знань.

На стадії забезпечення діяльності виконавців і функціонування підлеглих йому систем керівник повинен створити умови для успішної їх роботи. З цією метою, керівник повинен вирішити питання забезпечення правового, матеріально-технічного, фінансового, організаційного характеру. А також приділити увагу відповідності фактора часу обсягу роботи, яку необхідно виконати. Правове забезпечення складається із забезпечення уявлення

виконавцем своїх прав та обов'язків, які знаходять своє закріплення в конкретних відомчих нормативних актах шляхом складання наказів, надання розпоряджень, вказівок тощо. Незабезпечення останніх правами може призвести до порушень законності і службової дисципліни. Матеріально-технічне і фінансове забезпечення передбачає відповідне забезпечення виконавців усім необхідним (технікою, спеціальними засобами, грошима), що є передумовою виконання головних завдань органу. Відповідність фактору часу обсягу завдань, які висуваються управлінським рішенням, передбачає досягнення бажаних результатів у максимально стислі терміни, з реальним врахуванням необхідного часу. При цьому необхідно передбачити негативний вплив, який створюється організаційними і територіальним бар'єрами, і засоби щодо його подолання. Для виконання рішення керівник повинен організаційно його забезпечити. Під цим необхідно розуміти проведення цілої низки заходів: проведення нарад, обговорення питань, колегій з виконання конкретних рішень; розробка методичних вказівок, рекомендацій тощо; планування робочого часу працівників; встановлення проміжних етапів роботи, організація поточного контролю. Велике значення на цьому етапі має правильна організація взаємодії між виконавцями, координація їх зусиль, визначення їх прав і обов'язків. Керівник повинен також визначити, коли, в яких ситуаціях і в якому обсязі він може втручатися в діяльність виконавців.

Постійний і кваліфікований контроль має, як це неодноразово підкреслювалось, велике значення в управлінні. Як функція процесу управління і елемент організаційної роботи контроль — це система нагляду і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управлінському рішенню (законам, планам, нормам, правилам, наказам тощо), виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від загально прийнятих принципів організації і регулювання управлінського процесу. Контроль в органах внутрішніх справ, як загальна функція будь-якого процесу управління, найбільше зосереджується в руках керівництва і штабних підрозділів. Кожен керівник повинен контролювати як виконання своїх розпоряджень, так і управлінські рішення вищих суб'єктів управління. За своєї суттю контроль є однією з форм цілеспрямованого впливу на об'єкти, якими управляють. Ця ознака контролю – контроль плюс управлінський вплив – найбільш чітко виявляється в низових структурних підрозділах. Чим вище рівень управління, тим більше контрольних функцій надається в якості самостійної функції. Наприклад, на рівні МВС-УМВС контрольні та інспекційні повноваження настільки масштабні та самостійні, що виникає необхідність створення цільових структурних підрозділів для їх реалізації (бригади, комісії).

Облік у надзвичайних умовах – це здійснюваний у ході контролю процес отримання, обробки і систематизації відомостей про результати діяльності ОВС у надзвичайних умовах та реалізація виконавцями доручених їм завдань, виражені в якісних показниках. Облік і контроль взаємопов'язані між собою, а відомості, отримані протягом під час їх розробки, є нічим іншим як інформацією про режим функціонування системи управління та ефективність попереджувальних зусиль.

Корегування – процес внесення уточнень і змін в прийняті і вже реалізовані управлінські рішення. Корегування управлінських рішень в ОВС необхідно з двох причин: по-перше, суб'єкти управління зазвичай не мають повної інформації про всі об'єктивні фактори, що впливають на систему управління; по-друге, управлінські рішення завжди певною мірою динамічно змінюються протягом часу дій прийнятого рішення. Іноді, навіть цілком обґрунтованим є доповнення та уточнення їх, після закінчення певного періоду. Крайнім випадком корегування є повна відмова від виконання управлінського рішення, яке здійснюється в формах призупинення його дії, відміни рішення або прийняття нового рішення.

Облік умов функціонування, що змінюються, може здійснюватися за допомогою регулювання системи управління. Якщо корегування, як правило, пов'язано з прийняттям нових управлінських рішень, зокрема, нормативних актів, то регулювання полягає в поточній розпорядливості, при якій суб'єкт управління оперативно втручається в діяльність підлеглих

йому систем і окремих виконавців. Крім того, корегування системи управління по відношенню до деяких рішень може виступати в формі регулювання системи управління.

Висновки. Підкреслимо, що управлінське рішення тією або іншою мірою завжди містить пропозиції, які практика може не підтвердити, тому що не існує і не може існувати так званих ідеальних або абсолютних управлінських рішень, а достатньо обумовленими можуть вважатися такі рішення, які не відображають окремих деталей події, але правильно фіксують їх загальну направленість і переважні тенденції, залишаючи свободу дій для безпосередніх виконавців.

У роботі ОВС часто виникають ситуації, коли необхідно виконувати завдання в умовах постійних і різких змін оперативно-службової обстановки. Інколи такі ситуації бувають настільки складними, що їх завчасно неможливо передбачити навіть найретельніше розробленими планами. Виходячи з умов, які склалися, керівник ОВС повинен у такій ситуації виявляти ініціативу, вносити в типові плани необхідні корективи залежно від обставин. Отже, управління органом повинно бути не тільки оперативним, а й гнучким і безперервним. Під безперервністю при цьому розуміється стійкість й живучість системи управління, постійне знання керівником оперативної обстановки та можливість впливати на неї, тому що порушення цієї вимоги неможливо в умовах, коли обстановка набуває загрозливого характеру.

За останні роки МВС України здійснено ряд конкретних заходів, які направлені на поліпшення управлінської діяльності як центрального апарату МВС, так і низових його ланок на місцях. Для того, щоб привести управління органами та підрозділами внутрішніх справ у струнку організаційну систему, колегією МВС, Штабом та іншими галузевими службами підготовлено низку нормативних актів, що регламентують діяльність ОВС у надзвичайних умовах. Регламентація управління ОВС в особливих умовах — вельми актуальна проблема, яка вирішується поки що далеко не так, як потребує час та нагальні потреби практики.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Полозов Г.В. Правовые и организационные вопросы деятельности милиции в период стихийных бедствий. – Ташкент: 1973. – С. 61.
2. Кузнiченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання): дис... канд. юр. наук. – Харків: НУВС, 2001. – С. 12-31.
3. Про підвищення готовності сил МВС України до дії під час надзвичайної ситуації: Наказ МВС України від 22 берез. 1993 р. № 143. – К.: МВС України, 1993. – 104 с.
4. Про забезпечення виконання Закону України «Про цивільну оборону України»: Наказ МВС України від 22 берез. 1993 р. № 142. – К.: МВС України, 1993. – 10 с.
5. Об утверждении Инструкции о порядке перевода личного состава органов, подразделений, учреждений, заведений системы МВД Украины на усиленный вариант оперативно-служебной деятельности: Приказ МВД Украины от 5 окт. 1995 г. № 662. – К.: МВД Украины, 1995. – 6 с.
6. Кузнiченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання): Автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: МВСУ НУВС, 2001. – С. 9.
7. Лаптий В.А. Система управления органами внутренних дел в особых условиях. Теоретические и практические проблемы. – К.: 1997. – С. 136.
8. Лаптий В.А. Основы управления органами внутренних дел в особых условиях: Учебник. – К.: 1996. – С. 116.
9. Полiщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів. – Автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: УВС, 1999. – С. 12.
10. Лазаренко Д.И., Мординов В.С., Сипайлов Ю.А. Самопомощь и взаимопомощь при поражении ядерным, химическим и бактериологическим оружием. – М. : Медицина, 1971. – 40 с.
11. Качулин М.В. Беседы с населением о гражданской обороне. – М. : Атомиздат, 1968. – 32 с.
12. Это должен знать и уметь каждый: Памятка для населения. – М. : Воениздат, 1985. – 96 с.
13. Розпорядження «Про затвердження Положення про підрозділ міліції швидкого реагування «Беркут»: Наказ МВС України від 31 серп. 1998 р. № 636. – К.: МВС України, 1998; О создании специальных подразделений милиции охраны «Титан»: Приказ МВД Украины от 28 янв. 1993 г. № 42. – К.: МВД Украины, 1993. – 16 с.; Про заходи щодо забезпечення збереження зброї, боєприпасів і спеціальних засобів: Наказ МВС України від 6 лип.

2001 р. № 541. – К.: МВС України, 2001. – 39 с.; Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 30 лип. 1993 р. № 583 «Про внесення доповнень до правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Українській РСР»: Наказ МВС України від 10 верес. 1993 р. № 576. – К.: МВС України, 1993. – 2 с., (2). Про серйозні недоліки в організації підготовки та забезпеченні безпеки особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 21 жовт. 2000 р. № 728. – К.: МВС України, 2000; Про прийняття на оснащення електрошокаера IP-4 та внесення доповнень до наказів МВС України від 10.08.94 р. № 441 та від 20.04.95 р. № 234: Наказ МВС України від 11 серп. 1999 р. № 624. – К.: МВС України, 1999. – 3 с. Про прийняття на озброєння «Форт-12» і його модифікації та внесення доповнень до додатків 1 і 2, затверджених наказом МВС України від 12.06.93 р. № 234: Наказ МВС України від 13 лип. 1999 р. № 540. – К.: МВС України, 1999. – 2 с.; Про прийняття на оснащення особового складу органів внутрішніх справ, навчальних закладів, внутрішніх військ МВС України пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, устаткованих гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії та зазначених патронів, затвердження Інструкції про порядок їх придбання і застосування та про внесення доповнень до додатків, затверджених наказами МВС України від 10.08.94 р. № 448, від 25.01.95 р. № 60, від 15.04.95 р. № 233, від 20.04.95 р. № 234: Наказ МВС України від 25 трав. 2000 р. № 326. – К.: МВС України, 2000; Про внесення змін до Інструкції про порядок постійного зберігання і носіння табельної зброї, боєприпасів і спеціальних засобів працівниками міліції, затвердженої наказом МВС України від 25.10.95 р. № 60: Наказ МВС України від 22 черв. 1999 р. № 482. – К.: МВС України, 1999. – 1 с.

14. Rudolf Hirsh. Junge leute und ihre Note vor Gericht. Eros und Ehe vor Gericht. Gerichts-berichte. Verlag Neue. – Berlin, 1995; Politische Bildung. – Aanduvg, 1987; Arbeits-feld Recht. – Hamburg, 1988.

15. Петков С.В. Організаційно-правові основи співпраці ОВС з молодіжними спортивно-патріотичними товариствами // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Донецьк, 2000. – № 2. – С. 46-53; О введении в действие Временной инструкции об организации работы инспекций по делам несовершеннолетних горрайлинорганов и Временного положения о приёмниках-распределителях для несовершеннолетних органов внутренних дел: Приказ МВД Украины от 10 июня 1992 г. № 362. – К.: МВД Украины, 1992. – 49 с.

16. Про затвердження Інструкції щодо порядку спільного виконання завдань охорони громадського порядку працівниками міліції та військовослужбовцями Національної гвардії України: Наказ МВС України, Командуючого Національною гвардією України від 26 лип. 1993 р. № 437/139. – К.: МВС України, 1993. – 5 с.; Об утверждении Устава патрульно-постовой службы милиции Украины: Приказ МВД Украины от 28 июля 1994 г. № 404. – К.: МВД Украины, 1994. – 239 с.; Про затвердження Статусу патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28 лип. 1994 р. № 404. – К.: МВС України, 1994. – 226 с.; О повышении эффективности реагирования на сигналы тревоги из охраняемых объектов и уровня профессиональной подготовки нарядов милиции: Приказ МВД Украины от 15 окт. 1992 г. № 598. – К.: МВД Украины, 1992 г. – 12 с.

17. Троицкий Н.С. Управление силами и средствами горрайорганов внутренних дел в условиях массовых беспорядков: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1982. – 62 с.

18. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Харків: Основа, 1996. – С. 104.

19. Салига С.Я. Основи менеджменту: навч. посібник. – К.: ОКО, 1994. – С. 56.

20. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України. – автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: НУВС, 2002. – С. 10-11.

21. Методические рекомендации к «Основам управления в ОВД»/ Укл. А.М. Бандурка, А.К. Бессмертный, А.М. Комзюк. – Харків: 1995 – С. 16-17.

22. Михайлов В.А. Меры пресечения в уголовном судопроизводстве: автореф. дис... док. юр. наук. М.: 1996. – С. 15.

23. Виханский А.С. Проблемы развития управления общественным производством. – Харьков: 1991. – С. 69.

24. Васильев А.В. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно-правовые проблемы. – Одесса: АО БАХВА, 1997. – С. 29.

25. Jacques Borge et Nicolas Viasnoff Archives de la police. – Milan: Editions Michele Trinckvel. – 205 с.

26. О порядке сбора, обработки и представления оперативной информации: Приказ МВД Украины от 1 июня 1992 г. № 325. – К.: МВД Украины, 1992. – 27 с.

27. Про внесення змін до Положення про організацію постачання матеріально-технічних ресурсів у Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 10.11.93 р. № 702: Наказ МВС України від 22 січ. 2001 р. № 46. – К.: МВС України, 2001. – [1] с.

28. Лаптий В.А. Организационные основы специальных операций, которые утверждают органы внутренних дел. Методические рекомендации (управленческий аспект). – К.: НАВСУ, 1997. – С. 73.

29. Фандалюк О.В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: НУВС, 1999. – 21 с.

30. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: НУВС, 2003. – С. 8.

31. Зуйков Г.Г. Основи наукової організації управління і праці в органах внутрішніх справ. – Москва: Юр. література, 1974. – С. 116.
32. Кувакін С.В. Організаційні форми управління органами внутрішніх справ: загальнотеоретичний аспект: Автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків: НУВС, 2001. – С. 11.
33. Dieu Fransios Gendarmerie / Defense Nationale – Paris: 1998.
34. Оказание догоспитальной помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях. – Запорожье: Издатель, 1991. – 24 с.; Никифорова Н.П. Первая помощь при бытовых травмах у детей. – М.: Медицина, 1971. – 32 с.; Харламов Г.Е., Рябов В.С. Самопомощь и взаимопомощь при ранениях и поражениях. – М.: Медицина, 1971. – 16 с.; Уваров Б.С., Орешников В.А. Как восстановить кровообращение и дыхание при несчастных случаях. – Ленинград: 1968. – 22 с.
35. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1989. – С. 39.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Петков Сергій Валерійович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту внутрішніх справ України.

УДК 316.6: 159.92

PLACE AND ROLE OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS IN THE MECHANISM OF PROVIDING OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN

МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

МІСЦЕ І РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Eugene SOBOL (Kropivnitskiy)

У статті розглядається місце і роль органів внутрішніх справ у механізмі забезпечення прав і свобод людини. Та визначено повноваження органів внутрішніх справ у механізмі забезпечення прав людини.

Ключові слова: правовий механізм, органи внутрішніх справ, права і свободи людини, права людини, правовий статус, суспільство.

В статье рассматривается место и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод человека. И определены полномочия органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека.

Ключевые слова: правовой механизм, органы внутренних дел, права и свободы человека, права человека, правовой статус, общество.

The article examines the place and the role of internal affairs bodies in the mechanism of providing of human rights and freedoms. It is defined the powers of internal affairs bodies in the mechanism of providing of human rights.

Key words: Legal mechanism, organs of internal affairs, rights and freedoms of man, human rights, legal status, society.

Formulation of the problem. The real possibility of realization and defense of basic rights of man is provided a concrete person above all things by the legal mechanisms of the state. Providing of rights and freedoms of man is conditioning, necessary for realization human rights, and directions of government activity are providing of realization of human rights, guard and defense of rights and freedoms of man. Exactly the state is under an obligation to provide everybody, if its rights are broken, effective facilities of legal defense.

Analysis of recent research and publications. The problem of place and role of organs of internal affairs in the mechanism of providing of rights and freedoms of man highlighted in the writings of I.V. Korzun, I.P. Lanovenko, F.A. Lopushanskyi, M.P. Melentieva, O.S. Mihlin, A.A. Muzyka, O.M. Bandurko, G.S. Semakov, V.V. Skybytskyi, V.M. Smitiienko, V.A. Serebriakova, Ye.V. Sereda, S.Yu. Farenjuk, T.A. Shulezhko, O.N. Yarmysh and other scientists.

Legal mechanism of providing of human rights — one of important facilities of influence, control process of providing, which is built-in in the structure of providing of human rights and operates for maintenance of it the normal stable state, removals of defects, which appear [3].

Statement of purpose of the article. The aim and the object of the study is to analyze the place and role of the internal organs in the mechanism to ensure human rights and freedoms and defined the powers of internal affairs bodies in the mechanism of providing of human rights.

The main material of the research. The major factor of the real providing of rights and freedoms of man, next to their confession, observance and respect, guaranteeing, which is carried out by specific facilities — guarantees, which give all elements of legal status persons of the real maintenance, due to which unimpeded realization of rights and freedoms, their guard from possible illegal encroachments and defense, becomes possible from illegal violations, is.

Taking into account differences in guaranteeing (providing) of human right it is possible to divide into two groups. Rights for realization of which in society belong to first from them, in the state already there are necessary terms and facilities (foremost, terms are economic, material), or realization of which does not require perceptible financial charges from the side of citizen. To this group rights belong mostly personality and political. One of the most convincing indexes of social realization of such rights there is that it is possible to set the real legal guarantees of their functioning, guard and defense.

Other group is human rights providing needs in realization of which, those or other social charges, above all things material, — material, financial, «skilled» — it rights are socio-economic, cultural. If at disposal of society, the states exist facilities, necessary for providing realities of realization of certain right by every citizen, it can be «equipped» legal guarantees, and consequently, can purchase status of valuable equitable legal right. In those cases, when the mentioned facilities temporally inaccessible and must appear in a prospect (for example, rights on habitation, on the proper level of the financial providing), the proper human right can be proclaimed the state only as intention, purpose, aspiration which will send its activity to organization, on stimulation of the gradual forming of the proper terms for realization of concrete right [5].

One of major backer-ups rights and freedoms of man the organs of internal affairs is an administrative supervision essence of which consists in the active and systematic looking after a conduct, by actions both separate citizens and different groups of people in the process of their intercourse; in the estimation of their actions; comparison of accordance of conduct of person the norms of administrative law, analysis and prognostication of such conduct; conditioning for providing of the personal rights for honest before a law people; warning and stopping of offences; use of measures on the exposure of persons which create obstacle a man in realization of these rights and freedoms.

To the derivatives from an administrative supervision as backer-up rights and freedoms of person the organs of internal affairs is a right for the relation of requirements and orders of administrative character. In the case of refuse, non-fulfillment or improper implementation, by public servants or separate man of requirements, orders of workers of militia, in relation to conditioning for legitimate realization of rights and freedoms of man, and also their defense, in the field of public peace and safety, militias are given plenary powers to apply the measures of compulsion both preventive character.

The measures of suppression are used in the cases when there is the real threat of credible not legal actions which encroach upon rights and freedoms of person and can cause it harm. Such measures have preventive character.

In those cases, when the measures of suppression came short, the measures of the administrative stopping, aimed at stopping of not legal conduct, removal of harmful consequences, conditioning, for defense of the personal rights for a victim, are used. In most cases of application of measures of the administrative stopping it is related to offence which creates the real threat of inviolability of person, in a that number in necessary cases — and offender.

The method of defense of the personal human rights is jurisdiction activity of militia, which is used in relation to the violator of rights and freedoms of man. For jurisdiction activity it is conferred the right the circle of public servants of organs of internal affairs, which express the reaction of the state on a not legal conduct by taking away of imperious act, is expressly certain a legislation, executing the certain form of influence on the conduct of person thus, educating it in a spirit respect to the laws, warning of feasance of the repeated offences.

Considerable part of relations in relation to providing of rights and freedoms of man in the field of public peace and safety is provided the norms of administrative law. Carrying out the analysis of essence of these relations, it follows to go out from position the «state is personality», and in which the state comes forward on behalf of society, and personality as a man is provided with concrete rights and duties which make it legal status. Question of providing of rights and freedoms of man in the general context of problems of it legal status it remains one of most actual and meaningful, the more so on the stage of forming in Ukraine of the legal state. Without regard to wide developed of this theme by legal science, round these questions numeral discussions precede to this time.

On the whole, mechanism of providing of rights and freedoms of man in activity of organs of internal affairs it is possible to present as two subsystems. First is the system of guard, which includes for itself legal facilities which set the limits of legal limitation the organs of internal affairs of individual freedom of citizens (facilities of guaranteeing) and providing of legality during application of measures of compulsion, that limit such freedom (facilities of guard). Second is the system of defense — makes unity of legal facilities, which provide proceeding in the broken right, bringing in, to responsibility of guilty, compensation of harm, caused offence (facilities of guaranteeing), and organization of activity of organs of internal affairs, in relation to realization of legal facilities of defense of rights and freedoms of man (facilities of defense). The necessity of application of facilities of defense arises up in the case of violation of rights and freedoms of man the public servants of organs of internal affairs. The use of internal affairs of the noted measures organs is regulated laws and other legal acts, which are complemented organizational and control-observant by activity, which allows realizing the real legal acts and the same to prevent illegal encroachment from the side of separate people, public servants, on rights and freedoms of man.

Functioning of Ukrainian society in the high-quality new state takes place at permanent economic and socio-political changes that foresees the necessity of providing of public law, personal safety of citizens, all patterns of ownership and vitally important interests of society and state enforcement. For this reason location of organs of internal affairs in Ukraine is determined the them by a functional orientation on: defense of rights and freedoms of man, proclaimed Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and international agreements of Ukraine; prevention violation of rights and freedoms of man and assistance their renewal; realization operatively official to activity in accordance with Constitution of Ukraine, legislation, international standards, in this industry; an improvement and subsequent development of international cooperation is in industry of defense of rights and freedoms of man; providing of equality all before a law and prevention of any forms of discrimination in relation to realization of the rights and freedoms a man; an assistance legal knowledge of population and defense of confidential information is about a person [9].

Actually all internal and external functions of the state directly or mediated directed on providing, realization and perfection of honest before a law guarantees of rights and freedoms of man. In obedience to it public organs and other imperious subjects of the state are certain in the process of realization by them the activity obliged more concretely and in detail to realize positions which are contained in the norms of Constitution of Ukraine. It touches public of different degrees authorities, and also public and official servants foremost [1]. Providing, realization, guard and defense of rights and freedoms of person, is carried out through their various functions that touch industry of legal status of person. At the same time guaranteeing of rights and freedoms is not leading direction of their activity, but carried out mainly in connection with the use of general post imperiously administrative plenary powers. The special place in this system is occupied by a court, office of public prosecutor and

other law enforcement authorities. Law enforcement authorities are the system of state and the public formings the basic function of which is a fight against criminality and other offences. The office of public prosecutor, courts, organs of Ministry of justice, organs of Ministry of internal affairs, security Service, State department of Ukraine on questions implementation of punishments, Custom service, boundary service, advocacy, notary, tax militia, different state commissions and committees which carry out, law-enforcement activity [8].

The social role of Ministry of internal affairs of Ukraine in the state is stipulated it having a special purpose setting, executive tasks and functions, by forms and methods of activity, well-regulated a legislation. The main setting of organs of internal affairs consists in realization of guard and defense of man, his rights, freedoms, personal and property safety. Therefore in this direction of activity of militia most model comes forward as a subject of providing of safety that called to execute the function of mass law-enforcement maintenance of population [6].

The sphere of activity of organs of internal affairs has a difficult structure. It includes for itself the certain groups of public relations, which are constrained: with protecting of person and state from criminal and other not legal encroachments; with providing of public peace and public safety; with defense of objects regardless of patterns of ownership; with opening and investigation of crimes; with providing of observance of rules of stay in Ukraine of foreigners and persons without citizenship and others like that.

At the same time a militia will realize separate rights and freedoms of man and citizen, which are not related to protective activity, but foresee the grant of the proper services, also.

The analysis of tasks and functions that is executed by different subdivisions of the system MIA Ukraine testifies that in activity of organs of internal affairs (to the militia) of question of providing, realization, guard and defense of rights, freedoms and legal interests of man occupy the special place. Practically all services of organs of internal affairs by means of various facilities and methods participate in the decision of these tasks directly on the areas of work [4].

The analysis of legislation and practices of work of various services allow to define such basic directions of activity of organs, services and subdivisions of MIA of Ukraine in relation to providing of realization, guard and defense of constitutional rights, freedoms and legal interests of citizens : defense of man, his life, health, rights, freedoms and legal interests regardless of age, sex, nationality, racial belonging, languages and others like that; non-admission is in the activity of illegal limitations and violations of rights, freedoms and legal interests of citizens.

A militia next to other law enforcement authorities is called to bring a mechanism over of legal safeguard in an action. She must provide application of measures of state compulsion, having for an object removal of obstacles for realization a man and citizen of the rights and implementation of duties, proceeding in them the broken rights, freedoms and legal interests, bringing in of winy persons to legal responsibility [7].

The characteristic feature of activity of organs of internal affairs is that they in relationships with an individual present all society, and at defense of his interests quite often forced scope, set by a law, succeeded to limitation of rights and freedoms of this person. But such limitation swims out exceptionally from confession of respect of rights and freedoms of other persons, inhibition of requirements of moral, public peace, general prosperity [2].

Quality of work of militia largely depends on her legal settlement, implementations of duties that are put before her workers. These duties must be based on principles of humanity and observance of rights and freedoms of man.

Conclusions and recommendations for further research. The organs of internal affairs (militia), comparatively with other law enforcement authorities, decide the widest circle of the questions, related to defense of rights, freedoms and legal interests of man. From essence of right swims out, that realization of constitutional rights and freedoms of man is impossible without providing of these rights organizationally-executive activity of public organs and public or official servants, because activity of the last is the certificate of reality of freedom of person, by the necessary

factor of transition of legal possibilities of fruition, envisaged in Constitution of Ukraine, in practice of vital functions of everybody in our country. Therefore it is very important to define a role and value of the state on the whole, her separate organs in providing of realization of constitutional rights and freedoms of man. Here an important role is played by effective activity of law enforcement authorities, in particular organs of internal affairs (to the militia). Their functions in the mechanism of realization of rights and freedoms of man, as marked already, various: from creation of the assured terms of their realization in public places to defense criminally of broken, with application by law of the forced measures.

REFERENCES:

1. Administrative Law of Ukraine: Manual for Legal. universities and faculties, ed. *J.P. Bytyaka*, Kharkov 2000, s. 59.
2. *E.A. Guide*, Universal human rights standards and ensure their implementation in diyalnsti police: abstract. dis. ... Candidate. Legal. of Sciences. — C.: National Academy of Sciences of Ukraine, Inst of State and Law. V.M. Koretsky, Kyiv 2000, s. 8–10.
3. *K.G. Bagpipe*, Problems of a mechanism to ensure individual rights and freedoms, “Bulletin of Zaporizhia Law Institute” 2000, № 3, s. 38–48.
4. *M.I. Anufriev*, The bodies of internal affairs at the turn of the millennium, “Science. Bulletin. Dnipropetrovsk. Legal. Institute of the Ministry of Interior of Ukraine” 2000, № 1, s. 3–15.
5. *M.M. Gurenko*, The development of political and legal thought on guarantees of rights and freedoms of man and citizen: Monohrafiya, Kyiv 2002, s. 252.
6. *O. Klimovich* national system of human rights (in the context of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, “Law of Ukraine” 2001, № 1, s. 34–37.
7. *O.V. Negodchenko*, Ensuring human rights and freedoms and investigative, “Bull. to share experiences of MIA of Ukraine”, Kyiv 2003, s. 14–21.
8. Protection of rights, freedoms and lawful interests of citizens of Ukraine in the process of policing: Mater. mizhvuz. of scientific and practical. conf. (Department for work with personnel of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Donetsk. Inst ext. Affairs Ministry of Ukraine in Donetsk. Proc. University of those, 27 April 2001), president. yet. *I.G. Kirichenko*, Donetsk 2001, s. 4.
9. The administrative activities of the Interior. Chapeau: textbook. for students and university students of MIA of Ukraine, ed. *I.P. Holosnichenko*, YA.YU. Kondratyev, Kyiv 1999, s. 5.

THE INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sobol Eugene Yuriyovych – doctor of jurisprudence, associate professor, Head of the department of state and legal disciplines and administrative law of the Kirovohrad State Pedagogical University of Volodymyr Vynnychenko.

УДК 349.4

ЗЕМЕЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ХЛІБОРОБСЬКОЇ ЦИВІЛІЗАЦІЇ

Михайло БУРДІН (Харків)

У статті досліджено становлення і розвиток інституту земельної власності та відповідних земельних відносин в історії української хліборобської цивілізації. Прослідковано, що в період княжої доби правові норми земельної власності тісно поєднувалися з політичними інститутами самоврядування. Приватновласницькі земельні відносини сприяли формуванню консолідованого суспільства на засадах миру, добробуту, правди. Показано, що Польська держава після Люблінської унії проводила політику руйнування традиційних прав і свобод приватного землевладіння та рівноправних земельних відносин, що призвело до національно-визвольної війни під проводом Б.Хмельницького і відновлення козацьких вольностей. Російське самодержавство після скасування козащини утвердило інститут кріпацтва і метафору «Малоросія» для знищення української вільнолюбної нації і перетворення її на безправну масу.

Ключові слова: земельна власність, земельні відносини, звичаєве право, правовідносини, суб'єкти земельної власності, інститут кріпацтва.

В статье исследованы становление и развитие института земельной собственности и соответствующих земельных

отношений в истории украинской сельскохозяйственной цивилизации. Прослежены, что в период княжества правовые нормы земельной собственности тесно сочетались с политическими институтами самоуправления. Частнособственнические земельные отношения способствовали формированию консолидированного общества на принципах мира, благополучия, правды. Показано, что Польское государство после Люблинской унии проводила политику разрушения традиционных прав и свобод частного землевладения и равноправных земельных отношений, что привело к национально-освободительной войны под руководством Богдана Хмельницкого и восстановление казацких вольностей. Российское самодержавие после отмены казачества утвердило институт крепостничества и метафору «Малороссия» для уничтожения украинского свободолюбивой нации и превращения ее в бесправное массу.

Ключевые слова: земельная собственность, земельные отношения, обычное право, правоотношения, субъекты земельной собственности, институт крепостничества.

In the article the process of formation and development of the institution of land property and appropriate land relations in the history of Ukraine as a grain-growing civilization have been surveyed. It has been highlighted that during the Middle Ages law perception of the land property were closely combined with political institutes of self-government. Privately owned land relations contributed to the formation of a consolidated society based on peace, prosperity, truth. It is shown that the Polish state after the Lublin Union pursued a policy of destruction of traditional rights and freedoms and equal rights of private ownership of land relations, which led to a national liberation war led by B. Khmelnytskyi and restoration of Cossack liberties. After the abolition of Cossacks Russian monarchy approved the institution of serfdom and the metaphor of "Little Russia" to destroy the freedom-loving Ukrainian nation and its transformation into a powerless mass.

Keywords: land property, land relations, common law, legal relations, subjects of land property, institute of serfdom.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлюється тим, що, поперше, нині, як і на початку ХХ ст., українське державотворення супроводжується реформуванням правової основи земельних відносин і юрисдикції земельної власності. По-друге, актуальним є й вивчення української землеробської спадкоємної традиції з її найважливішим компонентом – юридичним і духовним поцінуванням земельної власності. По-третє, відхід від великоросійської кріпосної спадщини земельних відносин на початку минулого століття та від радянської колгоспної і радгоспної земельної власності в сучасних умовах потребує наукового критичного осмислення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим аспектами вивчення даної проблематики присвячено праці М. Драгаманова, Л. Кушинської, Ю. Липи, А. Панюка та ін.

Мета статті полягає дослідженні інституту земельної власності та відповідних земельних відносин в історії української хліборобської цивілізації.

Виклад основного матеріалу. Українська нація є однією з європейських хліборобських цивілізацій з досить виразною демократичною правовою культурою, в якій закріпилася традиція володіння селянами і міщанами приватною земельною власністю. Ю.Липа вважав, що українцям властива «культура пшениці, що стала символом краю, зафіксована навіть на національному прапорі (небо і лан пшениці)... Найбільш давнім звичаєм українців є ритуал символів різдвяної ночі, що святкується всіма європейськими народами (крім московинів) як найбільше свято в році. Символом українців є сніп пшениці і кутя – страва з вареної пшениці і меду... Власне культура пшениці характеризує українську територію» [1, с. 54].

Під дією внутрішніх і зовнішніх факторів, зокрема комерціалізації виробництва сільськогосподарської продукції та посилення зовнішніх торгівельних відносин, сформувалися тісні міжнародні зв'язки, які супроводжувалися рецепцією частково німецького, частково римського права в систему правовідносин русів-українців. Торгівля зерном русів-українців з європейськими державами зафіксована Костянтином Порфірородним, який згадає договір між візантійським імператором Василем I і Руссю часів Аскольда (приблизно 873–874 рр.). В цей період був укладений перший Рафальштеттенський митний статут, яким встановлювалося мито з товарів, що надходили з Русі в Баварію [2, с. 170]. Вже за часів Антсько-поляньського союзу хлібороби створили свої експортні центри. Ю.Липа зазначає, що міста Давньої Греції отримували від антсько-поляньських виробників зернових культур близько 1 млн. пудів збіжжя, зокрема 2,1 тис. кварт пшениці [1, с. 60]. Торгівля потребувала правових норм регулювання товарного обігу та митних платежів. С.Шелухін стверджує, що в 911 р. Олег від імені Руських земель уклав з візантійцями договір і «подає, як руське київське право, майже дослівний переклад з XII римських таблиць». Це означає, що у звичаєвому праві русів-українців були елементи римського права. «Руська Правда», згідно висновків С.Шелухіна, «дихає римським

правом» [3]. В.Ключевський наводить версію, що походження терміна «Русь» також має римський вислід: слово «русь» походить від латинського «gus» – село, тобто селом римляни називали весь слов'янський світ; цей слов'янський селянський світ і засвоїв назву, дану йому римлянами [4, с. 95].

Завдяки своєму географічному положенню, родючим ґрунтам, сприятливим для вирощування сільськогосподарської продукції, та водним шляхам сполучення між варягами і греками, сходом і заходом, Руські землі з їх міським і сільським населенням долучалися до культур інших народів. Про це свідчить і той факт, що на рубежі IX–X ст. Руські землі мали високий загальнокультурний рівень розвитку, співмірний європейському.

Земельна власність русів-українців – це неодмінний наслідок як природного середовища (родючих ґрунтів), так і успадкованої землеробської культури. Персоналізація суб'єктів приватновласницького господарювання у селях і містах Руських земель окреслила межі формування самоврядних громадських інститутів. Децентралізація влади також була пов'язана з приватним сімейним господарюванням. Згідно висновків багатьох дослідників історії держави і права, а також духовної культури української нації, хліборобська праця на родючих землях українського лісостепу та степової зони сприяла формуванню малих соціальних груп, перешкоджаючи водночас утворенню характерної для мешканців північних і північно-східних земель великих патріархальних родин-общин, в структурі яких особистість неминуче розчинялася в комунітарному, общинному, хоровому [5, с. 8–10]. Інститут приватної власності в онтології і звичаєвому праві сформувався в межах всіх Руських земель, об'єднаних православною вірою, з центром у м. Києві. На відміну від феодального періоду розвитку багатьох європейських країн і Великоросії, в історії держави і права України інститутів, притаманних феодальній державі, не існувало до окупаційного режиму Російської імперії. Тому дивним, на наш погляд, є факт, що у багатьох наукових виданнях до цього часу Київську Русь характеризують як «ранньофеодальну державу», а період від середини XVII–XVIII ст. в українській історії держави і права відноситься до пізнього феодалізму [6, с. 14].

Зауважимо, що форми земельної власності певною мірою визначають і форму державно-правового устрою. К.Маркс доповнив теорію держави і права новими категоріями, серед яких поняття «виробничі відносини» має логічний зв'язок із земельною власністю і земельними відносинами. Ф.Енгельс досить чітко сформулював логіку становлення приватної власності і держави за допомогою категорії «сім'я», змістом якої є суб'єкт приватновласницького господарювання. У хліборобській культурі русів-українців історично першими формами земельної власності були сімейна і громадська. Давньоруська церковнослов'янська мова утримує терміни, які логічно взаємопов'язані, – «власність» і «влада». Влада в Київській Русі належала Віче, яке, згідно з висновками М.Володимирського-Буданова, складалося з громадян старшого міста [7, с. 53]. Руські землі того часу були досить урбанізованими, і міста являли собою важливий інститут політичної організації земель. У цьому контексті державно-правова система Руських земель істотно відрізнялася від феодальних держав тим, що «король на заході ділив владу з могутньою аристократією, але в Київській Русі існував найважливіший компонент, якого не було на Заході – місто» [8, с. 16]. Соціально-економічний і суспільно-політичний союз між суб'єктами земельної власності (ремісників, купців, селян) був наслідком і передумовою домовленостей задля захисту своїх приватних, корпоративних і суспільних інтересів. Земельні відносини в межах Руських земель були онтологічно, духовно і в системі звичаєвого права концептуалізовані приватновласницькою формою землеволодіння, землекористування і землевпорядкування.

Другим важливим фактором, що логічно споріднюється з наявними формами земельної власності і вічевою формою народовладдя, був мир як стан суспільної злагоди і суб'єктивного самоусвідомлення свого громадянського статусу всіх мешканців Руських земель. В «Руській Правді» поняття «мир» використовується «для означення ширшої спільноти – міста з сільським районом навколо нього. Специфічною системою руської земельної системи було спільне

володіння землею декількома співвласниками» [8, с. 147]. Поняття «мир» у державно-правовій лексиці того часу означало солідарну соборність усіх мешканців, які не мали у своїй суб'єктності взаємно агресивних і ворожих умонастроїв. Цим пояснюється і той факт, що після хрещення Русі церква ввела це поняття для позначення своїх прихожан («мирян»). Мир, на думку С.Франка, – це «первинна єдність... суспільства в своїй основі... соціальна єдність в її живій глибині... первинна об'єднувальна сила» [9, с. 90].

Вся складність розуміння засад юрисдикції земельної власності в історії українського народу полягає саме в глибині осмислення понять «віче», «мир» та взаємовідносин між віче та інститутом виконавчої влади – князем, що вибудовувалися на основі укладання «ряду» (договору, угоди). В цьому контексті Дж.Локк вважав, що «людям дано землю в користування задля їхнього затишку та підтримки, а використання вочевидь вимагає привласнення... працюючи, людина поєднує власність у вигляді своєї особи зі спільним фондом природи, утворює таким чином свою власність і відсуває решту людей від створеного продукту» [10, с. 950]. Завдяки тому, що руси-українці володіли досить високим рівнем агрокультури та мали у сільськогосподарському виробництві передові для того часу знаряддя і технології обробітку землі, вони мали надлишок продукції, який виводився на товарний ринок. В.Паїк зазначає, що «у сколотський час вживано плуг із бронзовим, опісля залізним лемехом і телігою, анти додали до плуга залізний наральник. Упровадження цього винаходу в оранці полегшувало її, спричиняючи до збільшення кількості і якості рільничих продуктів» [11, с. 189]. Такі інновації істотно поглиблювали взаємозалежність між суб'єктами земельної і ремісничої власності та купецько-фінансовими корпораціями. Виробничі відносини між ними характеризувалися комерціалізацією, яка спричиняла необхідність соціальної координації умов і засобів своєї життєдіяльності. Комерція, пише А.Уайтхед, створює умови для відносин між людьми і між суспільствами, які ґрунтуються на переконаннях, що складали основу «інтелектуального ферменту». У найбільш загальному сенсі комерція означає будь-який вид обміну, здійснюваного людьми, засобами взаємного переконання [12, с. 464–465]. Отож, можемо стверджувати, що хліборобська культура українців, ґрунтована на земельній приватній власності, поступово творила у суб'єктів земельних відносин раціональність, комерційні здібності та життєві позиції з мотивацією до публічного дискурсу для досягнення спільної мети. Вплив комерції, нової агротехнології, збільшення міст в Руських землях та зростання їх значимості як політичних і культурних центрів завершився формуванням української національної культури і політичної нації. М.Володимирський-Буданов стверджує, що «національна єдність населення і його свідомості (хоча і не зовсім повної) досягла значно більшої ясності і міцності, ніж єдність влади. З точки зору національної вся Руська земля уявлялася вже єдиним цілим навіть в очах ворогуючих князів» [7, с. 64].

Зі сказаного випливає, що земельна власність і земельні відносини та їх суб'єкти були сформовані як національно-державні, а тому їх слід розглядати в ієрархічній (вертикальній) і горизонтальній площині у правовому і соціально-економічному вимірах. Відомо, що селяни Руських земель, яких іменували смердами, «складали становий хребет нижчих класів у сільських районах... Смерд володів оброблюваною ним землею» [8, с. 158]. У правознавчій літературі смерд визначається в статусі закріпаченого селянина. Прибічники концепції феодального устрою Руських земель стверджують, що за правління княгині Ольги виник інститут великокнязівського домену, що спричинило перетворення землевласників на княжих васалів, а членів громади – на феодально залежне сільське населення [13, с. 90]. В.Ключевський пише, що «смерд – представник сільської спільноти... смердами називалося все вільне сільське населення» [4, с. 116]. У найбільш чисельній селянській верстві смерди – вільні власники своєї орної землі, вони мали всі політичні, громадянські права, які реалізували на віче. Вони були рівноправними суб'єктами соціально-економічних і політичних відносин на всіх рівнях структурованих інститутів державної влади. Бояри як соціальна верства «не мали ні станової корпоративності, ні станових привілеїв» [7, с. 37]. Місцеве управління «знаходилося в руках

органів місцевого самоуправління – приміського і волосного віче і виборних чиновників» [7, с. 72]. Отже, упродовж усього існування державності Руських земель суб'єкти земельної власності сільських і міських громад зміцнювали тенденцію до рівноправних виробничих, політичних і соціокультурних відносин. Це означає, що земельні відносини формувались на основі узгодження інтересів шляхом публічного дискурсу, тобто утвердження принципу договірних відносин.

У договірних відносинах між суб'єктами земельної власності та представниками інститутів державної влади позначилися принципи тогочасного державного права. «Договори, не встановлюючи норм для вітчизняного руського права, мають, однак, значення і для внутрішньої історії джерел руського права: під впливом народу вищої культури руси вперше намагаються виразити норми свого права в об'єктивній (письмовій) формі, до того ж зробити їх для себе обов'язковими в силу зовнішнього примусу і клятви» [7, с. 81]. Загалом землевласники Київської Русі стабілізували традицію зміцнення політичних і соціально-економічних засад земельних відносин і становили ядро соціальних сил, з інтересами яких мали рахуватися бояри і князі. Водночас землевласники виокремили зі свого середовища «лучших мужів», «мудрих мужів», «знатних мужів», тобто руську еліту, яка мала моральний авторитет і завдяки йому посіла провідне місце у системі державної влади і в організації правопорядку.

Після татаро-монгольської навали політичним центром Руських земель стало Галицько-Волинське князівство, в якому збереглися приватновласницькі земельні відносини і самоврядування в союзі з князівською владою. Проте окремі бояри-землевласники, які воліли за взірцем польської й угорської аристократичних землевласницьких держав створити і в Галицько-Волинському князівстві подібну систему державної влади, організували змову проти князя і віче. «У боротьбі з боярством по боці князя ставали міщани і селяни» [14, с. 74]. Це була перша і остання спроба великих землевласників Галицько-Волинської держави порушити традиційні народоправні інститути та форми земельної власності і землеволодіння. Галицько-Волинська держава зберегла всі правові засади приватного землеволодіння селян, міщан, бояр, дружинників і завадила деконструкції соціального організму. Смерди залишалися вільними, «жили на власних дворищах і займалися хліборобством... за голову смерда була така сама кара, як за боярина» [14, с. 90].

У наступному періоді історії держави і права України – Великому Князівстві Литовському – всі правові норми приватного землеволодіння і правовідносин між суб'єктами земельної власності збереглися. Литовські князі керувалися нормами «Руської Правди» і принципом «старини не рухаємо, нового не вводимо». У Великому Князівстві Литовському основи руського (українського) права стосовно земельної власності і земельних відносин знайшли подальший розвиток у Литовських Статутах. Міста здобули Магдебурзьке право, внутрішня торгівля відбувалася інтенсивніше. «Українське господарство XV–XVI ст. було самовистачальне... По селах був усюди добробут, навіть заможність... Не маємо статистичних цифр, щоб оцінити, яке було співвідношення експорту до імпорту, але імовірно, що торговий баланс був позитивний – Україна більше вивозила» [14, с. 124]. Суб'єкти приватної земельної власності були самодостатніми в усіх сферах суспільного життя і формували земельні відносини на основі комерційно-монетарного механізму й укладання договорів. Зауважимо, що в українських землях «монгольське панування завершилося в середині XIV ст., тобто раніше майже на століття, ніж у Московії» [8, с. 24]. Отже, є підстави стверджувати, що правові норми на приватновласницьке землеволодіння зберігалися й розвивалися впродовж усієї князівської доби. Українське громадянство не мало інститутів феодалізму і земельні відносини були рівноправними. Суб'єкти всіх форм земельної власності були «живучим творчим організмом, що шукав шляхів до поширення своїх життєвих умовин. Ці надбання з часів Великого князівства залишилися для українського народу політичним капіталом також на пізніші часи» [14, с. 120]. Згідно висновків М.Володимирського-Буданова, державно-правова культура першого періоду (князівського) істотно відрізняється від московського періоду тим, що

українське державне право має в собі «приватноправовий характер влади, але не є приватною владою», тоді як московське – «стає переважно поліцейським», а право – кримінально-наказовим [7, с. 72].

Слід наголосити, що належно досягнути правові засади приватновласницьких земельних відносин в історії українського народу та об'єктивно оцінити культуру землеробства в усій її повноті є принципово важливим для сьогодення, щоб відокремити всі нашарування російської (євразійської) правової культури імперського феодалізму з інститутом кріпацтва і общинного землеволодіння. В українській традиції селянин є власником своєї орної землі, самодостатнім господарем з рівноправною політичною суб'єктністю. Цього не можна побачити в умовах, коли після Люблінської унії українські землі стали частиною Польської держави. Поневолення селян і міщан у Польській державі було планомірним, загальним, наступальним і навіть брутальним. Так, із заведенням панщини селян одночасно позбавили політичних і громадянських прав, у т.ч. права звертатися до суду в разі самовільного захоплення землі польською шляхтою. Польський король «вилучив селян з-під державного судівництва і віддав під присуд пана». Великий князь Казимир позбавив селян права на землю, «польське право визнавало землеволодіння тільки за князями, шляхтою та церквою», заборонено переходити селянам з однієї громади до іншої [14, с. 126–127]. Таким чином, селянин цілком втратив особисту свободу. Крім того, католицька церква розпочала широкомасштабний наступ на права православних віруючих і церкви. Все це викликало масове невдоволення українського селянства та цілий ряд повстанських рухів, які завершилися національно-визвольною боротьбою під проводом Б.Хмельницького.

Після утворення козацької держави право приватної земельної власності було відновлено. Істотно удосконалена система державного управління, яка стала військово-адміністративною. «В Україні вирізилися основні соціальні верстви: шляхта, козацтво, духовенство, міщанство й селянство (посполиті), верства магнатів, у руках яких були величезні земельні латифундії; повстання... безповоротно викинуло з України панів-магнатів» [15, с. 58]. Основним завданням політики козацької правлячої верстви з часів Б.Хмельницького було створити правові норми і механізми забезпечення приватною земельною власністю якнайбільшої чисельності української спільноти. Водночас виявилася тенденція правового закріплення привілейованого стану козацької старшини. Тож можна стверджувати, що саме в козацьку добу почалася руйнація кореневої засади всієї правової культури українського народу, що дісталася у спадок від княжих часів, а саме рівних політичних і громадянських прав всіх суб'єктів земельної власності. Проявилася негативна тенденція у політико-правовому світогляді козацької старшини, яка виражалася у відсутності спільного бачення майбутнього незалежної України: одна частина зберігала вірність православ'ю і орієнтувалась на єднання з Московією, друга – воліла примиритися з Річчю Посполитою при збереженні усіх національних суверенних прав громадян, у т.ч. права земельної власності, третя частина орієнтувалась на політичний союз з Туреччиною, щоб вибороти незалежність і від Польщі, і від Московії. Проте Унія активізувала католицьку церкву у боротьбі проти українського православ'я і тим самим проклала місток до Московії [16, с. 173]. Незважаючи на внутрішні суперечності у середовищі козацької старшини з приводу майбутнього української держави і прав селян на приватне володіння землею, через всю історію козацтва збереглися інститути земського управління, хоча й підпали під вплив полкової адміністрації. Проте вільний селянський, міщанський і військовий козацькі стани мали виборний уряд, який переважно дотримувався європейських цивілізаційних принципів.

Після скасування Гетьманщини Петром I розпочалася широкомасштабна інтервенція кріпацьких інститутів через систему «жалування» служилому дворянству українських земель разом із селянами. М.Драгоманов у цьому контексті писав, що козацька Україна була «новонародженою землею вольною, хоч і мала погані зерна, як початок кріпацтва», але вони не були укорінені. Коли ж «Україна пристала до Московського царства, з його самовільним царем, з кріпацтвом, жившого без науки, – то царська самоволя заїла вольності українські;

московське боярство помогло зрости на Україні зернам кріпацтва» [17, с. 573–574]. У Московській державі реальним носієм земельної власності було самодержавство, а земля віддавалась у володіння державним чиновникам і землеробам задля того, щоб продуктами сільськогосподарського виробництва забезпечити потреби того ж таки самодержавства, зміцнюючи мілітарні сили. Соціальний статус селян, які володіли землею, і дворян, які управляли від імені держави селянами, визначався не майновими відмінностями, а приналежністю до структур влади. Дія державно-правового механізму самодержавства у сфері земельних відносин зводилася до організації виробництва сільськогосподарської продукції, яка відчувувалася на користь держави, що посилювало внутрішні суперечності і спричинило масові селянські повстання, зокрема Є.Пугачова, С.Разіна та ін. Антикріпосницькі повстання були ініційовані переважно представниками колишніх козацьких спільнот, які прагнули відновити вольності. Л.Бущик зазначає, що національно-визвольний рух в 90-х рр. XVI ст. був переважно в Україні і Білорусії [18, с. 207]. Інститут кріпацтва в російському самодержавстві істотно гальмував розвиток агротехнології. Так, приміром, в українському землеробстві основне знаряддя – плуг – існував з VI ст., тоді як в Московії у XVII ст. «в землеробстві продовжували застосовувати такі примітивні знаряддя, як соха і борона», загальний рівень розвитку сільського господарства був вкрай низьким [18, с. 249].

Згідно висновків дослідників історії держави і права України М.Грушевського, І.Лисяка-Рудницького та ін., Московське царство, що успадкувало золотоординську правову систему і православну церкву Руських земель, після перенесення політичного центру з Києва у Москву привласнило собі назву української державності «Русь». І.Лисяк-Рудницький пише, що «стара назва українського народу – «Русь» – була привласнена російською нацією і державою. Ця термінологія має величезний вплив на спосіб мислення західних учених, що зазвичай пов'язують новітню Росію із середньовічною Руссю, про яку вони говорять як про «Київську Росію» [19, с. 44]. Петро I приєднав українські землі до Росії, Катерина II виокремила їх як адміністративну одиницю під назвою «Новоросія». Терміном «Малоросія» російська державність упроваджувала статус України як «молодшого брата» Росії, а в масовій свідомості «малоросів» – комплекс меншовартості. З того часу і донині триває русифікація українського народу.

Висновки. Сказане дає підстави стверджувати, що вилучення з контексту правових норм приватної власності на землю для сільгоспвиробників, по-перше, позбавляє суб'єктів сільськогосподарського виробництва смислу їх цільового розвитку; по-друге, не сприяє мотивації для нарощення сил і засобів задля збільшення товарної продукції і забезпечення власного і суспільного добробуту; по-третє, формує усталене розуміння рівності в бідності усіх селян, що сприяє історичному відтворенню відповідної правової культури.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Липа Ю. Призначення України / Ю. Липа. – Львів : Просвіта, 1992. – 307 с.
2. Пашуто В. Т. Очерки по истории Галицко-Волынской Руси / Отв. ред. Б. Д. Греков. – М. : Изд-во АН СССР, 1950. – 333 с.
3. Шелухін С. Історично-правні підстави Української державності / С. Шелухін. – Вінніпег, 1929. – 28 с.
4. Ключевский В. О. Сочинения: В 9 т. – Т. VI. Специальные курсы / Под ред. В.Л.Янина; Послел. Р.А.Киреевой; Коммент. сост. В.Г.Зими́на, Р.А.Киреева. – М. : Мысль, 1989. – 476 с.
5. Літопис Руський / Пер. з давньорус. Л. Є. Махновця; Відп. ред. О. В. Мишанич. – К. : Дніпро, 1989. – 591 с.
6. Сільське господарство України – від минулого до сьогодення: у 4-х т. – Т.ІІ. Від становлення земельних відносин до комплексної механізації виробництва / М.В. Зубець, В.І. Власов, І.М. Годунов та ін. – К. : Аграрна наука, 2005. – 280 с.
7. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1995. – 640 с.
8. Вернадский Г. В. Киевская Русь / Г. В. Вернадский. – Тверь ; М. : ЛЕАН ; Аграф, 2001. – 448 с.
9. Франк С. Л. Духовные основы общества / С. Л. Франк. – М. : Республика, 1992. – 510 с.
10. Доннеллі Дж. Права людини і західний лібералізм // Лібералізм: Антологія. 2-ге вид. / Упоряд.

- О.Проценко, В.Лісовий. – К. : Смолоскип, 2009. – 1128 с.
11. Паїк В. Корінь безсмертної України і українського народу / В. Паїк. – Львів : Червона калина, 1995. – 236 с.
12. Уайтхед А. Н. Избранные работы по философии / А. Н. Уайтхед ; пер. с англ., общ. ред. и вступ. ст. М. А. Кисселя. – М. : Прогресс, 1990. – 720 с.
13. Кушинська Л. А. Звичаєве право та його еволюція у східнослов'янському суспільстві (VI–XI ст.) : монографія / Л. А. Кушинська. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2008. – 142 с.
14. Крип'якевич І. П. Історія України / І. П. Крип'якевич. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.
15. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Вид-во «Центр Європи», 1995. – 163 с.
16. Ясениця П. Річ Посполита обох народів / П. Ясениця. – Варшава, 1997.
17. Драгоманов М. П. Вибране / Упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р.С.Міщук; Приміт. Р.С.Міщука, В.С.Шандри. – К. : Либідь, 1991. – 688 с.
18. Бушик Л. П. Иллюстрированная история СССР. XV–XVII вв. / Под ред. и с предисл. д.ист.н. А.А.Зимины. – М. : Просвещение, 1970. – 445 с.
19. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : у 2 т. / І. Лисяк-Рудницький. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 520 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Бурдін Михайло Юрійович - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Харківського національного університету внутрішніх справ.

УДК 349.22

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ І ВИПЛАТИ ДОПОМОГИ ПРИ НАРОДЖЕННІ ДИТИНИ

Ольга БУРЛАКА (Київ)

У статті аналізується чинне національне законодавство, що регулює питання призначення і виплати допомоги жінкам у зв'язку з народженням дитини. Автором акцентовано увагу на недосконалісті правового регулювання надання допомоги при народженні дитини, проаналізовано його стан до внесення змін Законом «Про запобігання фінансової катастрофи і створення передумов для економічного зростання в Україні» і після. Внесено пропозиції щодо поліпшення матеріального становища сімей з дітьми.

Ключові слова: сім'ї з дітьми, державна соціальна допомога, допомога при народженні дитини.

В статті анализируется действующее национальное законодательство, регулиующее вопросы назначения и выплаты помощи женщинам в связи с рождением ребенка. Автором акцентировано внимание на несовершенстве правового регулирования предоставления помощи при рождении ребенка, проанализировано его состояние до внесения изменений Законом «О предотвращении финансовой катастрофы и создания предпосылок для экономического роста в Украине» и после. Внесены предложения по улучшению материального положения семей с детьми.

Ключевые слова: семьи с детьми, государственная социальная помощь, помощь при рождении ребенка.

The article analyzes the existing national legislation governing the appointment and monetary assistance payments to women in connection with a child's birth. The author has accented attention at imperfection of the legal regulation of the provision of assistance at a child's birth, has analyzed its condition before making amendments to the law "On prevention of financial disaster and creation of the preconditions for economic growth in Ukraine" and after that. Proposals for improving financial conditions of families with children have been made.

Keywords: families with children, the state social assistance, monetary assistance payments at a child's birth.

Постановка проблеми. Державна соціальна допомога сім'ям з дітьми є одним із необхідних засобів поліпшення їх матеріального стану, підтримання і забезпечення життєвих потреб таких сімей. Оскільки у зв'язку з економічною кризою, яка розгорнулася в Україні підвищився рівень безробіття працездатного населення, рівень бідності сягнув свого піку, в тому числі і сімей з дітьми. Адже виховання дитини, її розвиток є складним процесом і таким, який потребує значних матеріальних затрат батьків для забезпечення власних дітей усім необхідним. Тому значна частина сімей з дітьми в Україні знаходяться за межею бідності та не в змозі самотужки подолати складні життєві обставини в яких вони опинилися. В даній ситуації важливу роль відіграє саме державна соціальна допомога сім'ям з дітьми, яка у більшості випадків виступає єдиним джерелом доходів сім'ї.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Так для вирішення питань щодо порядку надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, суб'єктів надання, видів такої допомоги та встановлення тих категорій громадян, які мають на неї право, було розроблено систему національного законодавства, до якої входять нормативно-правові акти різної юридичної сили. Так, це, зокрема, Закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-ХІІ [1], «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21.06.2001 № 2558-ІІІ [2], «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-ІІІ [3], «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» від 24.01.1995 № 20/95-ВР [4], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 № 2342-ІV [5], «Про дитяче харчування» від 14.09.2006 № 142-V [6]; Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності» від 28.01.2000 № 113/2000 [7] тощо.

Мета статті полягає у визначенні особливостей призначення і виплати допомоги при народженні дитини, для досягнення якої необхідно проаналізувати чинне законодавство у досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних нормативно-правових актів, який встановлює право сімей з дітьми на державну допомогу, види такої державної допомоги та особливості їх отримання, джерела покриття державної допомоги, систему органів, які призначають і виплачують допомогу сім'ям з дітьми, а також їх відповідальність за порушення чинного законодавства у сфері соціального захисту сімей з дітьми є Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», в ст. 1 якого передбачено, що громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених цим Законом та іншими законами України [1].

Також відповідний Закон визначає, що під дітьми, які виховуються у сім'ї, необхідно розуміти не тільки рідних, але й усиновлених та тих дітей над якими встановлено опіку чи піклування. Тому в певній мірі в залежності від цього вищезазначений Закон передбачає такі види допомоги сім'ям з дітьми, як: 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; 2) допомога при народженні дитини; 3) допомога при усиновленні дитини; 4) допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; 5) допомога на дітей одиноким матерям.

Проте необхідно зазначити, що цей перелік не є вичерпним, оскільки в ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» визначено, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та об'єднання громадян за рахунок власних коштів можуть запроваджувати додаткові види допомоги та встановлювати доплати до державної допомоги сім'ям з дітьми [1].

Слід зауважити, що однією з умов успішного функціонування сім'ї та виховання дитини, зниження соціальної напруженості в суспільстві є розвиток сфери соціальної підтримки сім'ї та дітей. Пріоритетами соціальної політики України є перевага загальнолюдських і сімейних цінностей перед іншими, тому країна на законодавчому рівні виділила неповнолітніх дітей та сім'ю, яка їх виховує та утримує, як найбільш вразливу категорію населення. Україна визнає сім'ю головною структурною одиницею суспільства, головною функцією якої є народження та виховання дітей. При цьому на конституційному рівні гарантовано охорону сім'ї, дитинства, материнства та батьківства [8]. Одним із видів соціального захисту сімей з дітьми є соціальні допомоги, до яких і належить допомога при народженні дитини.

Статтею 10 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» передбачено право батьків (опікунів) дитини на отримання допомоги при народженні дитини. Проте обов'язковою умовою є проживання батьків (опікунів) разом з дитиною з метою створення належних умов для її повноцінного утримання та виховання [1]. У Законі також зазначено, що одноразова допомога, призначена опікуну, вважається власністю дитини. Тобто опікун зобов'язаний витратити надані йому кошти в інтересах дитини і для забезпечення її основних потреб.

Для отримання допомоги при народженні дитини одному з батьків необхідно зібрати всі необхідні документи, щоб підтвердити факт наявності у нього права на таку допомогу. Одним із основних документів, який є підставою призначення допомоги при народженні дитини батькам є свідоцтво про народження дитини; опікунам – рішення про встановлення опіки. Потім відповідними особами подається заява до органу праці та соціального захисту населення про виплату допомоги при народженні дитини. До цих документів вони також додають паспорт або інший документ, що посвідчує особу, оригінал та копію свідоцтва про шлюб (якщо у шлюбі), витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про народження дитини для виплати допомоги у зв'язку з народженням дитини, виданий відділом реєстрації актів цивільного стану, або довідка для призначення допомоги при народженні дитини, видана виконавчим органом сільської, селищної, міської (крім міст обласного значення) рад.

Орган праці та соціального захисту населення за місцем проживання одного з батьків (опікуна), з яким постійно проживає дитина, має право отримувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій відомості, необхідні для призначення допомоги при народженні дитини. У разі народження (встановлення опіки) двох і більше дітей допомога надається на кожну дитину. Допомога при народженні дитини призначається за умови, якщо звернення за її призначенням надійшло не пізніше 12 місяців з дня народження дитини. Проте, є певні винятки, наприклад, допомога при народженні дитини, не одержана через смерть одного з батьків, якому ця допомога була призначена, виплачується матері (батьку, опікуну) за умови звернення за нею не пізніше ніж через 12 місяців після смерті отримувача допомоги [9].

Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, тобто з розрахунку на кожний місяць це по 860 грн. Особам, які на 30 червня 2014 року мали право на отримання допомоги при народженні дитини у розмірі, встановленому на першу дитину, після досягнення дитиною двох років на наступні 12 місяців призначається щомісячна допомога у розмірі 130 гривень, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1]. У разі працевлаштування отримувача допомоги або виходу на роботу виплата допомоги у розмірі 130 гривень припиняється.

Слід зауважити, що у зв'язку із складною економічною ситуацією в Україні, бойовими діями на Сході, було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 № 1166-VII [10], який вніс суттєві зміни у систему виплат допомоги сім'ям з дітьми. Так, до прийняття цих змін Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» містив 6 видів допомог (зараз 5), до яких належала і допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (станом на 2016 рік її відмінено). Фактично сім'ї з дітьми, які позбавлені такого виду допомоги будуть отримувати щомісячно 860 грн. в рамках допомоги при народженні дитини. Проте, на нашу думку, це порушує принцип адресності соціальних допомог, оскільки сім'ї з дітьми в Україні є з різними матеріальними достатками, комусь ця допомога взагалі особливої ролі не зіграє, для когось вона є єдиним джерелом для існування. Тому доречним, на нашу думку, була б норма, щодо виплати допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців.

Також допомога при народженні дитини (до внесення відповідних змін) виплачувалась диференційовано, тобто по-перше, вона встановлювалася в залежності від прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років; по-друге, її розмір залежав від кількості дітей у сім'ї: на першу дитину виплачувалась - у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму; на другу

дитину - кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму; на третю і кожен наступну дитину кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму. Наприклад, розрахуємо в якому б розмірі отримувала сім'я з дітьми допомогу при народженні дитини у 2016 році, якщо б відповідну норму не відмінили. Так, прожитковий мінімум для дітей віком до 6 років з травня 2016 року становить 1228 грн.; з грудня 2016 року – 1313 грн. На першу дитину відповідно сім'я отримувала б допомогу у розмірі 36840 грн. (з травня 2016 р.), 39390 грн. (з грудня 2016 р.); на другу дитину – 73680 грн. (з травня 2016 р.), 78780 грн. (з грудня 2016 р.); на третю і кожен наступну дитину – 147360 грн. (з травня 2016 р.), 157560 грн. (з грудня 2016 р.). Аналізуючи дані, можемо зауважити, що на першу дитину розмір допомоги при народженні дитини був би трішки меншим, проте на другу, третю і наступну дитину він би суттєво збільшився. Тобто це говорить про те, що сім'я отримуючи допомогу на дитину в таких розмірах була б у більш вигіднішому матеріальному становищі.

Ще однією суттєвою зміною у виплаті допомоги при народженні дитини, є те, що раніше на дитину одноразова виплата здійснювалась у 10 кратному розмірі прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, тобто 12280 грн. (з травня 2016 р.), 13130 грн. (з грудня 2016 р.), відповідно до діючих на сьогодні норм, які регулюють дане питання, як було вже вище нами зазначено, що одноразова допомога на дитину становить – 10320 грн.. Також можна сказати і про наступні періодичні виплати, які зараз продовжено на три роки на першу, другу, третю і наступну дитину і які становлять 860 грн. (раніше 2 роки – на першу; 4 роки – на другу; 6 років – на третю і наступну дитину). У зв'язку з тим, що до внесення змін, про що вже йшла мова вище, Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» передбачав диференціацію розміру допомог, то і періодичні виплати були б вищими. Наприклад, допомога при народженні дитини на першу дитину сплачувалась б за кожен місяць протягом 2 років у розмірі – 1023 грн. (з травня 2016 р.), 1094 грн. (з грудня 2016 р.); на другу дитину – 1279 грн. (з травня 2016 р.), 1368 грн. (з грудня 2016 р.); на третю і кожен наступну дитину – 1876 грн. (з травня 2016 р.), 2006 грн. (з грудня 2016 р.). Відповідні розрахунки говорять самі про себе, і про те, що держава, так би мовити вирішила з економити саме на сім'ях з дітьми, коли вони і до відповідних, на нашу думку, негативних змін вже потерпали від бідності. Також такі зміни негативно вплинули і на ріст народжуваності, оскільки в більшості випадків молодь замислюється над тим, чи варто взагалі народжувати другу (третю) дитину, так як статки більшості сімей не дозволяють в повній мірі забезпечити дитину всім необхідним.

Тому слушним вважаємо твердження О. Овдіна, який зазначає, що на сьогоднішній день переважна більшість напрямів стимулювання народжуваності в Україні залишаються декларативними і саме так вони сприймаються населенням. Фактично головним стимулом з боку держави залишається допомога при народженні дитини. Тому необхідно за першої-ліпшої нагоди, за умов стабілізації фінансового стану держави, повернутися до питання надання додаткових виплат при народженні принаймні другої дитини. Це вимагає відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Також в умовах посилення інфляції державна допомога потребуватиме відповідної індексації [11, с. 160], з яким ми беззаперечно погоджуємось. І вважаємо, що позбавляти сімей з дітьми, які є і так вразливими і менш захищеними верствами населення, тих мінімальних соціальних гарантій є ніщо іншим, як порушення їх основних конституційних прав на достатній рівень життя. Тому держава повинна знаходити інші шляхи для вирішення складної економічної ситуації, яка склалася в нашій країні, але ні в якому разі не за рахунок сімей з дітьми.

Щодо опікунів, то допомога при народженні дитини призначається їм на кожен взяту під опіку дитину у розмірі, установленому при народженні дитини. Якщо допомога при народженні дитини вже була призначена до моменту встановлення опіки, виплата допомоги опікуну продовжується у такому самому розмірі. У разі влаштування дитини до дитячого закладу на повне державне утримання допомога призначається і виплачується в розмірі, установленому при народженні дитини, шляхом перерахування коштів на відкритий в установі

уповноваженого банку рахунок дитини в порядку, затвердженому Мінсоцполітики, Мінфіном, МОЗ.

Одному з батьків дитини (опікуну) допомога при народженні дитини призначається і виплачується органами соціального захисту населення за місцем їх реєстрації. Допомога може бути призначена за місцем фактичного проживання за умови подання довідки про неодержання зазначеної допомоги в органах соціального захисту населення за місцем реєстрації. Покриття витрат на виплату допомоги при народженні дитини (в тому числі військовослужбовцям) здійснюється за рахунок коштів державного бюджету у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів [9].

У разі перебування дитини разом з матір'ю в слідчому ізоляторі або установі виконання покарань допомога призначається і виплачується шляхом перерахування на відкритий у банківській установі вкладний (депозитний) рахунок дитини на підставі звернення адміністрації слідчого ізолятора або установи виконання покарань за умови, що звернення за її призначенням надійшло не пізніше ніж через 12 календарних місяців після народження дитини. Вкладні (депозитні) рахунки на ім'я дітей відкриваються адміністрацією слідчого ізолятора або установи виконання покарань у банківських установах. Кошти, що зберігаються на рахунок такої дитини в банківській установі, можуть бути використані для створення належних умов для утримання та виховання дитини в порядку, визначеному законодавством:

матір'ю дитини - у разі звільнення її із слідчого ізолятора або установи виконання покарань за умови перебування дитини разом з матір'ю;

батьком дитини чи опікуном, які забрали з відповідної установи дитину, на яку відкрито вкладний (депозитний) рахунок в банківській установі, на який перераховано допомогу при народженні дитини;

дитиною після досягнення повноліття - у разі, коли кошти не були використані одним з батьків або опікуном [9].

Існують також випадки, коли виплати допомоги при народженні дитини припиняються, до таких випадків Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми відносить: 1) позбавлення отримувача допомоги батьківських прав; 2) відібрання дитини в отримувача допомоги без позбавлення батьківських прав; 3) тимчасового влаштування дитини на повне державне утримання; 4) припинення опіки або звільнення опікуна від його повноважень щодо конкретної дитини; 5) нецільового використання коштів і незабезпечення отримувачем допомоги належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини; у разі виникнення інших обставин [1]. Більш ширший перелік таких підстав містить Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, до яких окрім вищезазначених належать такі: 1) відмова отримувача допомоги від виховання дитини; 2) перебування отримувача допомоги у місцях позбавлення волі за рішенням суду; 3) усиновлення дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування; 4) смерті дитини; 5) смерті отримувача допомоги; виникнення інших обставин [9].

Висновки. Таким чином, ґрунтуючись на вищевикладеному, слід зазначити, що посібник (допомога) при народженні дитини має важливу роль в матеріальному забезпеченні сім'ї з дітьми, оскільки як вже неодноразово стверджувалося, що для значної частини сімей ця допомога є єдиним джерелом доходу. Тому державі необхідно розробити основні напрямки соціальної політики щодо вдосконалення законодавства, яке регулює порядок призначень і виплати допомоги при народженні дитини, а також направити свої зусилля на стабілізацію економічної ситуації в країні і, відповідно, на підвищення соціальних виплат сім'ям з дітьми, в тому числі і допомоги по народженню дитини.

БІБЛЮГРАФІЯ

1. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 № 2811-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1993, N 5, ст.21
2. Про соціальну роботу з дітьми та молоддю: Закон України від 21.06.2001 № 2558-ІІІ // Відомості

Верховної Ради України, 2001, N 42, ст.213

3. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 30, ст.142

4. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995, N 6, ст. 35

5. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005, N 6, ст.147

6. Про дитяче харчування: Закон України від 14.09.2006 № 142-V // Відомості Верховної Ради України, 2006, N 44, ст.433

7. Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності: Указ Президента України від 28.01.2000 № 113/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/113/2000>

8. Яригіна Є.П. Правові проблеми, пов'язані з виплатами грошової допомоги при народженні дітей. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/e-journals/.../Yarigina.pdf

9. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1751-2001-%D0%BF>

10. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII // Відомості Верховної Ради, 2014, № 20-21, ст.745

11. Овдін О. Надання допомоги при народженні дитини як напрям державної демографічної політики в Україні / О. Овдін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3(26). – С. 152-161.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Бурлака Ольга Станіславівна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права і процесу Національної академії внутрішніх справ.

УДК 342.9

THE RULE OF LAW AS A PRINCIPLE OF STATE SERVICE IN UKRAINE

ЗМІЩЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА КАК ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

Oleksii DROZD (Kyiv)

У статті автор розглядає верховенство права як принцип проходження державної служби в Україні. Визначено місце верховенства права в системі принципів державної служби в цілому та її проходження зокрема. Розкрито сутність верховенства права в якості принципу проходження державної служби.

Проаналізовано проблеми нормативного закріплення та реалізації принципу верховенства права під час проходження державної служби в Україні.

Ключові слова: верховенство права, принцип, державна служба, проходження державної служби, принципи державної служби.

В статье автор рассматривает верховенство права как принцип прохождения государственной службы в Украине. Определено место верховенства права в системе принципов государственной службы в целом и ее прохождения в частности. Раскрыта сущность верховенства права в качестве принципа прохождения государственной службы. Проанализированы проблемы нормативного закрепления и реализации принципа верховенства права во время прохождения государственной службы в Украине.

Ключевые слова: верховенство права, принцип, государственная служба, прохождение государственной службы, принципы государственной службы.

The article considers the rule of law as a principle of state service in Ukraine. The place of the rule of law in a system of principles of state service in general and its passing, in particular, is determined. The essence of the rule of law as the principle of state service passing is disclosed. Problems of standard legislative consolidation and implementation of the principle of the rule of law during the passage of state service in Ukraine are analyzed.

Keywords: rule of law, principle, state service, passage of state service, principles of state service.

The relevance of the topic. Reform of the state service in Ukraine with the consideration of European experience of the state service legal regulation is one of the key tasks of administrative and legal reform carried out in order to create efficient and politically neutral state apparatus and to establish professional and reputable state service institute that should ensure the enforcement of the rights and freedoms of the person and of the citizen, including provide individuals with quality administrative services [1, p.13].

The state service is a central institute (sub-branch) of the state service that characterizes the legal regulation of temporary residence as a civil servant. Activation of law-making processes in the field of state service is associated with viewing the nature of the phenomenon of state service as a whole, which in turn causes the update of legal doctrine. The key for determining the principles of legal regulation of the state service rules through the prism of the ratio of administrative and labour law is the research of the rule of law as a principle of state service in Ukraine, which is the purpose of this scientific article. For its successful implementation it is expected to solve the following problems: firstly, to determine the place of rule of law in the system of state service principles in general and its passing in particular; secondly, to discover the essence of the rule of law as a principle of state service; thirdly, to analyze the problems of legislative consolidation and enforcement of the rule of law principle in the state service in Ukraine.

State of scientific research. The Scientific and theoretical basis of this article are the scientific works of such domestic and foreign scientists as V.B. Averianov, Y.P. Bytiak, L.R. Bila-Tiunova, I.V.Boiko, M.O. Hermaniuk, I.E. Danylieva, M.I. Inshyn, S.V. Kivalov, A.V. Kirmach, M.I. Koziubra, A.M. Kolodii, T.O. Kolomoiets, D.V. Nelipa, O.V. Petryshyn, O.S. Prodaievych, S.H. Stetsenko, M.V.Tsvikta and others.

Presentation of basic material. The principles of state service are a complex entity that integrates laws of development of various aspects of the manifestations of state-service relations. They are formed influenced by general principles of administrative law and public administration, constitutional principles of the state system and the system of executive power, international standards recognized by Ukraine, the laws of social systems and management practices. In addition, a significant role in determining the content of state service principles is played by modern reformation processes in the field of public administration aimed at updating activity of all government and legal institutions of society in line with the priority of rights and freedoms of the person and of the citizen [2, p. 8].

According to T.O. Kolomoiets and M.O. Hermaniuk, the principles of public service are initial positions, ideas that reflect the objective regularities of the state and society development, among other things they determine the content of public relations, the most characteristic features of the organization and functioning of the state service, and the entire system of public authorities, and determine the value and social significance of the state service functioning, directing the development of state service to protect the rights, freedoms and interests of citizens of Ukraine, natural persons, legal persons regardless of ownership form. The main role of state service principles is their purpose, namely the consolidation of basic principles, ideas and development lines of state service; ensuring the creation of a unified law that regulates public-legal relations in the field of state service; providing influence of basic guidelines of state service on its regulation [3, p. 189]. At the same time, A.A. Sharai proposes to understand the state service principles as the basic, fundamental ideas, provisions, which are the basis of building the entire system of state service and compliance with which is a prerequisite for the effective discharge of the functions assigned to the state civil servant [4, p. 115].

In legal literature, based on different criteria the different types of public service principles are singled out, for example, by the sub-sectoral belonging – general legal and special; by the statutory objectification – enshrined in law, reflected in administrative and legal doctrine, and without their normative fixation; by the content – basic, organizational and procedural. Thus, the fundamental principles of state service are its fundamental common ideas and guiding principles that define the priority areas of its existence and development. It is fundamental principles that are actually the foundation for the entire legal system, the field of administrative law in general and state service in

particular. These principles play a crucial role in building and existence of the state service, as they are the basis of its formation and operation; they determine the basic principles of construction of behavioral models of state-service relationship, they are the source of the formation of organizational and procedural principles of the state service. A characteristic feature of the fundamental principles of the state service is their organic relationship to each other: they are closely intertwined with each other, complement each other, thus forming a certain complex system. The defining principle in the system of public service principles, a kind of “cornerstone” is the rule of law, which “pierces” the totality of the state service principles [3, p. 87].

In turn, A.V. Kirmach interprets principles of state service as the basic ideas that reflect the objective regularities and determine the direction of realization of competence, tasks and functions of state authorities and civil servants. Based on the systematization of legislation of European countries, the scholar formulates a unified list of the key principles of the state service, which includes the rule of law, legality, patriotism, publicity, professionalism, political neutrality, transparency and openness, stability and honesty, equality and dignity [1, p. 15]. Hence, it follows that in the modern administrative-legal doctrine the rule of law is seen both as a fundamental, general legal and enshrined in current legislation (Art. 4 of the Law of Ukraine “On State Service” on 10 December 2015) principle of state service in general and its institution (sub-institution) – passage.

In a general-theoretical aspect, the rule of law is one of the leading elements of the general principles of the constitutional system of Ukraine. This principle has not only considerable theoretical but also practical importance. The action of the rule of law is intended to establish certain limits of the government actions in the name of human rights protection, any arbitrariness elimination. It is for this effect a fundamental principle of a democratic state as the separation of powers acts. It is the existence of the right that ensures the protection of individual rights as according to the demands of justice it is the right of such freedom and equality for every person who cannot hinder the freedom or equality of all other participants in public relations [5, p. 44].

The term “rule of law” was introduced into scientific circulation by British public figure and scholar D. Harrington in 1656. In modern times, the doctrine of the rule of law was being grounded by a classic of English School of constitutional law, Professor A.V. Dicey. The rule of law in a way is a mechanism to protect the rights and freedoms of the person and of the citizen that is practiced in the countries of the Anglo-Saxon legal tradition, and partly – in some countries, which legal systems tend to Romano-Germanic legal family. The content, forms, methods and limits of this mechanism realization can be different, especially in countries with the transitional legal systems, which include Ukraine. According to the considerations of M.I. Koziubra, a concept of the rule of law is extremely complex, diverse and multifaceted; it can be considered at various logical and legal levels. The concept of the rule of law combines the scientific truth and the values of goodness and justice, the achievement of legal theory and the practical legal experience, legal ideas and common sense. This makes the mentioned category quite dynamic [6, p. 150].

According to O.V. Petryshyn, it is appropriate to analyze the rule of law in two aspects. Firstly, in the broad sense – as the principle of legal organization of state power in society, so to speak, in the sense of “rule of law over the state”. Exactly this principle is interpreted outside the continental model of law through the medium of English construction of “rule of law”. Secondly, in the narrow sense, namely in the context of the correlation between similar legal categories – the right and the law in the system of regulation of social relations, their role and place in enforcement of the law, that is, in the sense of “rule of right over the law” [7, p. 24 – 25]. A special interest is the viewpoint of A.M. Kolodii that the rule of law in a legal state determines the living conditions of the entire social body, i.e. the formation, existence and functioning of state authorities and public organizations, social communities, attitudes toward them, as well as mutual relations of individuals, and so is the basic, most important principle. Due to this, it is modified in different areas of the state and law functioning, for example, in law-making, enforcement of the right, and protection of rights. This principle also means that not the state makes right, but rather right is the basis of organization and vital activity of the state and its

bodies and officials, other organizations. From here follows the statement that not the state provides rights and freedoms, but people form the right in order to limit the state power above all things [8, p. 124, 188].

Taking into account the abovementioned, it should be noted that at the 86th plenary session (25 – 26 March 2011) the Venice Commission (the European Commission for Democracy through Law) approved a special report on the rule of law. Paragraph 41 of the document states that now the consensus is possible about the mandatory elements of the concept of “rule of law”, which is not only formal but also substantive or material, in particular, these components are: 1) legitimacy, including transparent, accountable and democratic process of enactment of a law; 2) legal certainty; 3) prohibition of arbitrariness; 4) access to justice, submitted by independent and impartial courts, including those exercising judicial supervision of administrative activities; 5) observance of human rights; 6) non-discrimination and equality before the law [9, p. 177].

The rule of law acts as a litmus test of compliance of one or another state establishment to democratic standards. The rule of law is more than an accurate application of legal instruments; it is also the rule of justice and protection of all members of society from excessive state power. The object of the rule of law is an exercise of power and the relationships between the individual and the state. The principle of the rule of law is intended to establish certain limits to the governmental activities in the name of protecting human rights and freedoms, eliminate any arbitrariness. In fact, the fundamental rights and freedoms determine the content and direction of understanding the rule of law as doctrine, principle and ideal [10, p. 11].

The constitutional provision that a person, his rights and freedom are the most important value serves as a defining backbone of civil servants’ activities regardless of the service and official status [11, p. 12]. Moreover, when in the Law of Ukraine “On State Service” on 16 December 1993 the principle of the rule of law was not even mentioned, and the principle of legality “occupied” in the Art. 3 of the Law, in which the basic principles of state service were grouped, “second place”, which it shared with the principle of democracy, but only in the later Law of Ukraine “On State Service” on 17 November 2011 (term of entry into force of this law changed several times, and subsequently was canceled altogether) it has “occupied” its proper “first place”.

It is worth noting the positive transformations in the legislative regulation of the principles of state service, which are quite visible in the new Law of Ukraine “On State Service” on 10 December 2015. Primarily, it is a full adherence to logic in the arrangement of two basic principles – the rule of law and legality that are not only located in the proper hierarchy without interleaving them with other principles but also are interpreted by a legislator. Thus, in accordance with the Art. 4 of the Law of Ukraine “On State Service” on 10 December 2015 the rule of law as the principle of implementation of state service – is the priority of the rights and freedoms of the person and of the citizen under the Constitution of Ukraine, which determine the content and focus of a public servant in the performance of tasks and functions of the state [12]. Incidentally, among the three outlined above Laws of Ukraine “On State Service”, the new Law provides for the first time a particular interpretation of principles, in compliance with which the state service should be. Of course, there will be many discussions on the completeness of their contents, but a certainly positive aspect is that these principles are defined by law, not just listed, as it was observed in previous laws [13, p. 46].

In addition, in a number of regulations the legislator associates the implementation of the rule of law principle with the need to take into account the European Court of Human Rights. These rules are, for example, in the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine on 6 July 2005: “the court applies the rule of law on the basis of court decisions of the European Court of Human Rights” (Ch. 2, Art. 8); Law of Ukraine “On the National Police” on 2 July 2015: “the rule of law is applied on the basis of court decisions of the European Court of Human Rights” (Ch. 2, Art. 6).

In view of this, there can be a competition of principles used in the implementation by public officials of their powers. As an example, we present the court judgment of the European Court of Human Rights “Harnaha against Ukraine” (№ 20390/07). The applicant N. Harnaha has submitted to

the Department of Civil Status Act Registration of the Bila Tserkva City Department of Justice an application on changing the patronymic name. The Department of Civil Status Act Registration rejected the application, citing the approved by the Ministry of Justice of Ukraine rules of civil status act registration in Ukraine, according to which the patronymic name of an individual can be changed only when his or her father changes his own name [14, p. 128]. Later N. Harnaha appealed in the court against epy refusal to grant approval of the right, but no courts accepted the position of the applicant. The latter appealed for protection of her right to the European Court of Human Rights, which, considering the case, stated that the restrictions imposed on the change in patronymic name, are not issued properly and sufficiently motivated by the national legislation. Moreover, public authorities gave no justifications for depriving the applicant of her right to decide on this important aspect of her private and family life, and this justification was not found in any other way. Accordingly, the European Court of Human Rights noted that there has been a violation of Art. 8 “The right to respect for private and family life” of the European Convention on Human Rights. The judgment of the European Court of Human Rights “Harnaha against Ukraine” became final.

As a result, we have a situation that according to the rules of national law a natural person can change the patronymic name only when his or her father changes his name. On the other hand, the European Court of Human Rights considers such restrictions as violations of the rights enshrined in the European Convention on Human Rights. It will be extremely difficult for the civil servant who performs the functions of civil registration to select which position to accept because considering the judgment of the European Court of Human Rights when deciding on a change in patronymic name, employee violates the principle of legality. Deciding the case in accordance with the requirements of the legislation, the employee does not hold the rule of law. It can be assumed that in the event of similar cases courts will rely on the European Court of Human Rights. However, in terms of administration efficiency, it is necessary to address further the problem of hierarchy and correlation of principles of the state service in Ukraine [14, p. 129].

So based on the above mentioned, the following **conclusions** should be made.

Introducing a qualitatively new state service must begin with the doctrinal justification and legislative consolidation of its implementation principles, in particular, the passage. The principles of state service are directed at promoting, support and protection of social values during its implementation and passage; have the most common, abstract nature; determine the essence and content of the state service, as well as lines of their further development; have a priority (primacy) over the rule of law in the field of state service; are characterized by increased stability and resistance; at present are enshrined in Art. 4 of the Law of Ukraine “On State Service” on 10 December 2015.

General (specifically legal, fundamental) principle of implementation of the state service in Ukraine and the vast majority of European countries is the rule of law. In its essence, the rule of law is fundamental and common European standard – to guide and restrain the exercise of democratic power. In Ukrainian realities, the rule of law is an independent legal mechanism, which received a formal legal recognition (§ 1 Ch. 1 Art. 4 of the Law of Ukraine “On State Service” on 10 December 2015) and practical implementation and aims to protect the rights and freedoms of the person and of the citizen, coming primarily from the principles of justice, morality, equality and so on. The rule of law along with the democracy and observance of human rights and freedoms are the key, fundamental value orientations of European doctrine of legal consciousness [10, p. 12]. At the same time, in the Law of Ukraine “On State Service” it is appropriate to enshrine the provision that the legitimacy is a part of the rule of law and covered by it. This will orient subjects of law enforcement, when performing powers of a civil servant, to those norms that are reflected in international legal documents and their interpretations in decisions of the European Court of Human Rights.

REFERENCES

1. Кірмач А. В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Кірмач. – К., 2010. – 20 с.

2. Данильсва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Е. Данильсва. – К., 2005. – 20 с.
3. Коломоєць Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти : [монографія] / Т. О. Коломоєць, М. О. Германюк. – Запоріжжя : ЗНУ, 2012. – 216 с.
4. Шарай А. А. Законодавче закріплення принципів державної служби / А. А. Шарай // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 115 – 117.
5. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка / Упоряд. : О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
6. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формулювання і розвитку правової системи України ; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 726 с.
7. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24 – 35.
8. Колодій А. М. Принципи права України : [монографія] / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Верховенство права (доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25 – 26 березня 2011 р.) // Право України. – 2011. – № 10. – С. 168 – 184.
10. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України / Ю. Кривицький // Юридична Україна. – 2013. – № 8. – С. 8 – 13.
11. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. докт. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – О., 2005. – 44 с.
12. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
13. Болокан І. В. Трансформації та новели у нормативному врегулюванні та особливості реалізації принципів державної служби / І. В. Болокан // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 45 – 47.
14. Бойко І. В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби / І. В. Бойко // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 127 – 129.

Oleksii Drozd – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Lecturer at Department of Administrative Activity, National Academy of Internal Affairs of Ukraine.

УДК 342.95

ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Євген ЛЕГЕЗА (Дніпропетровськ)

Наукова стаття присвячена висвітленню категорії процедури надання публічних послуг. Співвідносяться терміни як адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга. Висвітлюються наукові підходи щодо визначення процедури з надання публічних послуг органами публічної адміністрації і виокремленні ознаки зазначеного поняття.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, публічна послуга, провадження з надання публічних послуг.

Научная статья посвящена освещению категории процедуры предоставления публичных услуг. Соотносятся термины как административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга. Освещаются научные подходы к определению процедуры по предоставлению публичных услуг органами публичной администрации и выделению признаки указанного понятия.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, административное производство, публичная услуга, производства по предоставлению публичных услуг.

This scientific article surveys the category of the procedure of providing public services. The terms as administrative process, ministerial procedure, administrative proceedings, and administrative service are considered. Scientific approaches to the definition of

the procedure for providing public services by public administration bodies and allocation of the features of the specified concept are highlighted.

Keywords: *administrative procedure, administrative procedure, administrative proceedings, public service, the proceedings of public services.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній час в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (в тому числі і прийнятті адміністративних послуг) розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення у науці адміністративного права і є актуальних в сучасних умовах. Тому детальному аналізу провадження з надання адміністративних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з вищевказаними категоріями та іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Так, завдяки науковим працям: В.Б.Авер'янова, К.К.Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П.Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, Є.О. Легези, А.Т. Комзюка, О.В.Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П.Тимощука та інших вчених адміністративістів, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але у наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади майже не вивчалися.

Мета статті є формування поняття провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та з'ясування її елементів. Для вирішення поставленої мети, автором поставлені наступні завдання:

- 1) розглянути зв'язок категорії «адміністративні послуги» з наступними термінами: «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;
- 2) з'ясувати структурні елементи визначення провадження з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Висвітливо категорії адміністративний процес, адміністративна процедура і провадження за надання адміністративних послуг на законодавчому та підзаконному рівнях.

Так, в Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – праввідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з тим, що категорії адміністративне провадження немає, але є категорія «письмове провадження - розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [2], що дає змогу, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути вищезазначене поняття під адміністративним провадженням.

В проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а саме в статі 2 використовуються наступні поняття «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Письмовому провадженню законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на

основі наявних матеріалів [1].

Виходячи з зазначених категорій в нормативно-правових актів, можна чітко побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням». Стосовно «адміністративного провадження» потрібно зазначити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій про що ми розглянемо нижче.

Адміністративний процес в юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, на сьогоднішній день не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, як Г. І. Петров, А. П. Корнєв, О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому. Погоджуючись з позицією доктора юридичних наук, професора О. В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [3, с. 15-18].

Не можна не зазначити обґрунтовану позицію такого вченого як О. С. Лагоди, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених, які схиляються до вузького розуміння адміністративного процесу, і в підтримку декларованого твердження наводить наступні аргументи:

□ відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

□ під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

□ правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою у адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень;

□ предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає у ст. 1, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, існуючий підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

□ розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

□ справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як у адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

□ юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних

спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо [4, с. 12-13].

Зазначений підхід приділяється увагу відомими вченими А. Т. Комзюком, В. П. Тимощуком [5, с. 12-24; 6, с. 47], так, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Не можна не погодитися з позицією В. П. Тимощуком, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [7, с. 31].

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури, країн європейської союзу, можна прийти до висновку, що широке категорія адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській республіки відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [8; с. 247].

У вітчизняних законопроектних роботах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччини під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі провадження з прийняття адміністративної послуги або укладення адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури [9]. Тому діяльність адміністративних органів, в тому числі щодо провадження з надання адміністративних послуг, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи з вищезазначеного, та погоджуючись з вченим Легезою Є.О., місце прийняття адміністративних актів, зокрема і провадженню з надання адміністративних послуг, потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [10, с. 121].

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [7, с. 58-59].

Тому з вищевикладеного можна дійти висновку, що провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, слід розглядати також тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта.

Спробуємо виділити ознаки процедура з надання публічних послуг: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб, що органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у виді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо).

Вчений М.Б. Острах зазначає, що провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів виконавчої влади із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [11, с. 275].

Висновки. Процедура з надання публічних послуг – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.
3. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15–17.
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 214 с.
8. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. – Torun, 2001. – 480 s.
9. Закон про адміністративну процедуру ФРН : [текст станом на 5 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
10. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116–122.
11. Острах М. Б. Щодо визначення провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади / М. Б. Острах // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2012. – Спецвипуск № 2. – С. 270-275.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Легеза Євген Олександрович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Борис ЛОГВИНЕНКО (Дніпропетровськ)

У статті проаналізовано діючу систему охорони здоров'я України. Акцентовано увагу на аналізі сутності та особливостей системи охорони здоров'я у працях науковців та національному законодавстві. Розкрито найбільш перспективний вектор трансформації діючої системи у нову організаційну конструкцію. Досліджено співвідношення понять «система» і «модель». Наголошено на зарубіжному досвіді щодо розуміння сутності системи охорони здоров'я та вихідних засадах, що мають бути враховані у період трансформації національної системи.

Ключові слова: система охорони здоров'я, особливості, реформування, удосконалення, перспективний вектор, державне медичне страхування, система, модель.

В статье проанализированы действующую систему здравоохранения Украины. Акцентировано внимание на анализе сущности и особенностей системы здравоохранения в трудах ученых и национальном законодательстве. Раскрыт наиболее перспективный вектор трансформации действующей системы в новую организационную конструкцию. Исследовано соотношение понятий «система» и «модель». Отмечено зарубежном опыте в понимании сущности системы здравоохранения и выходных началах, которые должны быть учтены в период трансформации национальной системы.

Ключевые слова: система здравоохранения, особенности, реформирование, совершенствование, перспективный вектор, государственное медицинское страхование, система, модель.

The article is devoted to the analysis of the Ukrainian health care system in modern times. The attention is focused on the analysis of the essence and features of the health care system in works of scientists and the national legal system. The most perspective vector of transformation of the current system in a new organizational structure has been revealed. The ratio of the concepts "system" and "model" has been investigated. Understanding of the essence of the health care system and the output beginnings which have to be considered during the national system transformation have been noted by foreign experience.

Key words: health care system, features, reform, improvement, perspective vector, public health insurance, model, system.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні сферу охорону здоров'я можна віднести до таких що найбільше вимагають ґрунтового реформування та впровадження нових стандартів. Одним із факторів, що справляє негативний вплив на загальний стан справ у цій сфері є невідповідність вимогам часу національної системи охорони здоров'я України.

Зауважимо, що у річній доповіді про стан охорони здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України за 2014 рік вказано, що медичне обслуговування громадян України потребує докорінного реформування та оптимізації роботи. Причиною цього, крім надзвичайно складної військово-політичної ситуації, є погіршення стану здоров'я мирного населення і високий рівень смертності працездатних людей, скорочення терміну життя і неоднакові можливості отримати належне медичне обслуговування [1, с.178].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремими питаннями функціонування національної системи охорони здоров'я та перспективними шляхами її вдосконалення займалися багато вчених, серед яких: Р.М. Богачев, В.О. Галай, З.С. Гладун, Л.М. Дешко, С.О. Козуліна, Я.Ф. Радиш, А.О. Роханський, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, Т.О. Тихомирова, В.Ю. Чернецький, Я.М. Шатковський та багато інших.

Разом з тим, подальші дослідження присвячені проблемам сутності та особливостям діючої системи охорони здоров'я України можуть сприяти більш ефективному реформуванню медичної галузі за всіма напрямками.

Метою статті є спроба визначення сутності та особливостей діючої системи охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Успішному досягненню визначеної вище мети має сприяти вирішення наступних завдань: а) аналіз наукових праць та національного законодавства щодо поняття і особливостей діючої системи охорони здоров'я; б) визначення найбільш перспективного вектору трансформації діючої системи у нову організаційну конструкцію; в) проведення співвідношення понять «система» та «модель»; г) аналіз зарубіжних джерел щодо визначення сутності системи охорони здоров'я.

Аналізуючи національну систему охорони здоров'я, співавтори монографії «Медичне право України (правові засади забезпечення медичного страхування)» справедливо стверджують, що нинішній стан забезпечення реалізації прав людини на медичну допомогу в Україні не є задовільним. Значна частина населення Української держави об'єктивно вимушена сплачувати з власного гаманця частину коштів (а іноді й повну вартість) за отримання медичної допомоги. Керуючись положеннями ст. 49 Конституції України, а також загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, держава має забезпечувати надання мінімуму необхідних медичних послуг на безоплатній основі. Розуміючи відмінності у правових системах та організації надання медичної допомоги різних країн, фахівці констатують, що переважна більшість держав тією чи іншою мірою все ж таки забезпечує своїм громадянам можливість вільно отримувати медичну допомогу [2, с.71].

З.С. Гладун вважає, що реальним досягненням за часів незалежності України стало створення сучасного законодавства про охорону здоров'я, перехід від монополії держави на надання медичної допомоги до формування багатоукладної системи охорони здоров'я населення, що закладає підвалини для створення в ній конкурентного середовища в майбутньому, а відтак – підвищення якості медичної допомоги населенню. За останні роки зроблено певні кроки щодо забезпечення рівноправності закладів різних форм власності. Однак умови економічної кризи і скрутне матеріальне становище більшості громадян України стримують розвиток недержавного сектору охорони здоров'я, а відтак – роботу по реформуванню організації охорони здоров'я населення, по її правовому забезпеченню не можна вважати завершеною. Одним із наступних кроків розвитку системи охорони здоров'я, як видається вченому, стане запровадження в країні загальнообов'язкового соціального медичного страхування [3, с.78].

Позиція науковця підкріплюється тим, що недостатній рівень державного фінансування охорони здоров'я зумовлює розповсюдження платності медичного обслуговування. Оплата населенням медичних послуг спостерігається по всіх соціально-економічних групах. Обсяг і динаміка витрат домогосподарств на платне медичне обслуговування залежать від рівня їх доходів. Саме грошові доходи визначають можливість розширення платоспроможного попиту на медичні послуги. Посилення диференціації доходів від'ємно впливає на попит населення на послуги охорони здоров'я і навпаки [4, с.4].

В.Ю. Чернецький підкреслює, що система охорони здоров'я України нині являє собою функціонально поєднану державну і комунальну системи охорони здоров'я, які доповнюють і «накладаються» одна на одну, із «вкрапленням» в їхню діяльність окремих медичних закладів приватної і колективної форм власності та індивідуальною діяльністю окремих медиків і фармацевтів. Українська модель організації охорони здоров'я передбачає етапність у діагностиці захворювань та ступеневість у лікуванні пацієнтів [5, с.2].

Аналізуючи дослідження Н.Б. Найговзіної та М.А. Ковалевського щодо визначення змісту поняття системи охорони здоров'я в межах двох підходів: 1) як системи суб'єктів, що здійснюють охорону здоров'я громадян; 2) як системи відносин, метою якої є охорона здоров'я громадян, З.С. Гладун вважає змістовнішим другий підхід. Відповідно до нього, система охорони здоров'я – це система відносин, що мають на меті охорону здоров'я людини. При цьому коло подібних відносин не повинно бути дуже широким, щоб не втратити керованість системою. Визначити його – завдання поточного законодавства, яке необхідно вирішити з урахуванням політико-економічного становища країни і наявних конкретних організаційних, фінансових, кадрових та інших можливостей [6, с.75-76].

Отже, у вітчизняних наукових працях, найбільше уваги присвячено недолікам діючої системи охорони здоров'я, наголошується на недостатності і неефективності бюджетного фінансування медичної галузі та необхідності якісних перетворень, що орієнтовані на потреби людини. Натомість, сутність системи, як цілісного утворення розкривається фрагментарно. В позитивному аспекті варто відмітити доволі ґрунтовні праці З.С. Гладуна з досліджуваної нами

проблематики.

Щодо національного законодавства, то відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я, охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я, які можуть створюватися підприємствами, установами та організаціями різних форм власності. Основну частину складають державні та комунальні заклади охорони здоров'я, які за рахунок бюджетного фінансування безкоштовно надають усім громадянам гарантований рівень медико-санітарної допомоги у встановленому законодавством обсязі [7, с.16].

Поняття і особливості національної системи охорони здоров'я не закріплені в національному законодавстві. Натомість, у статті 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я, вказано, що охорона здоров'я є системою заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [8].

Вбачається, що законодавець представив охорону здоров'я, як систему заходів, а що являє собою система охорони здоров'я не знайшло свого нормативного закріплення. Вважаємо, що перерахування органів, які реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я або закладів охорони здоров'я різних форм власності не дає уявлення про систему як про цілісну організаційну конструкцію.

В свою чергу, на офіційному сайті Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), вказано, що система охорони здоров'я складається з усіх організацій, інститутів, ресурсів і людей, основною метою яких є поліпшення здоров'я. Зміцнення систем охорони здоров'я означає подолання основних труднощів, пов'язаних з кадровим забезпеченням охорони здоров'я, його інфраструктурою, предметами (такими як обладнання і ліки), матеріально-технічним забезпеченням, відстеженням прогресу і ефективним фінансуванням [9].

Щодо пошуку найбільш перспективного вектору трансформації діючої системи у нову організаційну конструкцію, то кінцева мета є очевидною (реформувати і удосконалити), проте невирішеними лишаються форми, методи та алгоритми її досягнення.

Слід погодитись з думкою, що з метою подолання проблем у сфері охорони здоров'я здійснюються структурні перетворення, які передбачають створення медичної системи, орієнтованої на попередження захворювань, забезпечення епідеміологічної безпеки, зниження ризиків, пов'язаних із забрудненням та шкідливим впливом довкілля і способом життя, забезпечення доступної та якісної медичної допомоги, удосконалення правових та створення нових економічних та організаційних засад надання медичних послуг, соціальний захист медичних працівників [10, с.91].

Реформування системи фінансування охорони здоров'я є величезним організаційно-фінансовим викликом, що наштовхується на неприйняття громадськості, лікарів, місцевої влади та інших груп інтересів. Ключовими для успішного реформування є пошук консенсусу щодо реформ, створення можливостей для якісної підготовки та мотивації медичного персоналу, адекватне фінансування реформи, послідовність та спадкоємність в їх проведенні [1, с.343].

Р.М. Богачев принагідно зазначає, що реформування системи охорони здоров'я потребує вирішення комплексу питань, в тому числі, щодо роздержавлення системи охорони здоров'я, розвитку приватної медицини, нових організаційно-правових форм діяльності закладів охорони здоров'я, удосконалення системи державних гарантій, упровадження механізмів закупівлі медичних послуг [11, с.29].

І.В. Трикоз зауважує, що на сьогодні жодній країні світу не вдалося створити систему охорони здоров'я, яка б повністю задовольняла інтереси суспільства та уряду. Тому перспективами розвитку системи охорони здоров'я в Україні має стати збалансований розвиток

трьох форм управління: державної, приватної та суспільної. При цьому у кожній з них, звичайно, є свої недоліки і переваги. Таким чином, незважаючи на те, що кожна із визначених моделей має свої недоліки та переваги, «державно-приватне партнерство» є найбільш перспективною формою [12, с.62].

С.Е. Саржан переконує, що у зв'язку з відсутністю досвіду проведення медичного страхування на рівні держави, обмеженістю страхових організацій, що мають такий досвід, низьким рівнем доходів громадян впровадження медичного страхування потребує досить тривалого часу. Тому доцільно підтримувати галузеві, регіональні ініціативи щодо впровадження різних моделей медичного страхування, що дозволить відпрацювати його механізм і використати накопичений досвід [13].

Спільним вектором, що об'єднує наукові позиції є орієнтир на забезпечення медичних прав людини та перспективність впровадження державного медичного страхування. Також, ми не поділяємо думки С.Е. Саржан щодо доцільності підтримки галузевих, регіональних та інших ініціатив щодо впровадження різних моделей медичного страхування. На наше переконання, успішна трансформація діючої системи охорони здоров'я є можливою шляхом загальнодержавного реформування, розрахованого на поетапний перехід до системи державного медичного страхування.

Практичним свідченням зусиль щодо поліпшення ситуації в сфері охорони здоров'я є публікація в березні 2015 року фінальної версії Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні. Дана Стратегія розрахована на період з 2015 по 2020 роки. Її метою є докорінне змінення пострадянської системи охорони здоров'я на сучасну, яка зможе забезпечити якісну медицину для пацієнтів України [14].

На наше переконання, проблеми у сфері охорони здоров'я пов'язані не з формою (стратегія, концепція, програма, указ тощо) та суб'єктом видання (Верховна Рада, Кабінет міністрів, профільне Міністерство тощо) документа, а у послідовності реалізації передбачених ним положень та належним фінансуванням на всіх етапах трансформації аж до досягнення кінцевого результату. Зазначена вище Стратегія станом на жовтень 2016 року не підкріплена належним законодавчим масивом та необхідним обсягом фінансування.

Аналіз наукової періодики свідчить про оперування фахівцями поняттями «система» та «модель» переважно у тотожному розумінні. Ми вважаємо за необхідне розмежувати представлені категорії.

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови «система», серед іншого, закріплена як: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь // продуманий план // заведений, прийнятий порядок; 3) форма організації, будова чого-небудь // форма суспільного устрою; формація; 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин // технічний комплекс, що складається із взаємопов'язаних споруд, механізмів, машин і т. ін. // сукупність предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення // сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно [15, с.1320-1321].

Натомість, «модель» визначено як: 1) зразок якого-небудь виробу, взірцевий примірник чогось. 2) тип, марка конструкції; 6) уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. ін.) образ якого-небудь об'єкта, процесу чи явища, що використовується як його «представник» [15, с.683].

З вищевказаного є очевидним, що національна система охорони здоров'я кореспондується з певним типом моделі охорони здоров'я. Поняття «модель» є більш загальним, тоді як національна специфіка організації охорони здоров'я відображена не моделлю, а саме системою.

У зарубіжних джерелах, приміром, медичному словнику (The Free Dictionary's Medical dictionary) система охорони здоров'я представлена як організований план медичного

обслуговування. Даний термін зазвичай використовується відносно системи або програми, за якими медична допомога стає доступною для населення і фінансується урядом, приватними структурами тощо. У більш широкому сенсі, елементами системи охорони здоров'я, є: 1) персональні послуги у сфері охорони здоров'я для окремих осіб та сімей, що надаються в лікарнях, клініках, окружних центрах та інших подібних установах, в офісах лікарів, а також у власних будинках клієнтів; 2) служби громадської охорони здоров'я, необхідні для підтримки здорового навколишнього середовища, такі як контроль води і продовольства, регулювання лікарських засобів, а також правил техніки безпеки, призначених для захисту даної популяції; 3) навчально-дослідницька діяльність, пов'язана з профілактикою, виявленням і лікуванням захворювань; 4) медичне страхування, що охоплює комплекс служб [16].

Зупинимось також на позиції ВООЗ. Так, ВООЗ визначає системи охорони здоров'я таким чином: система охорони здоров'я складається з усіх організацій, людей та дій, основною метою яких є зміцнення, відновлення або підтримання здоров'я. Це включає в себе зусилля, щодо впливу на детермінанти здоров'я, а також якомога повну діяльність, спрямовану на оздоровлення. Таким чином, система охорони здоров'я є більшою, ніж піраміда об'єктів державної власності, які надають особисті медичні послуги. Вона включає в себе, наприклад, догляд матері за хворою дитиною в домашніх умовах; приватних постачальників послуг; програми корекції поведінки; боротьбу з переносниками інфекцій; медичні страхові організації; охорону праці та законодавство про безпеку. Вона включає в себе міжгалузеві дії з боку медичного персоналу, наприклад, заохочення міністерства освіти з метою сприяння жіночої освіти, що є добре відомим фактором, що впливає на поліпшення здоров'я [17].

Вважаємо, що засадами у період трансформації діючої системи охорони здоров'я важливим є нове розуміння даної системи, не як переліку органів та закладів, а як цілісного утворення, елементами якого є органи (суб'єкти публічного адміністрування даною сферою), суспільство (окремі громадяни, громадські об'єднання, спілки, професійні об'єднання, асоціації тощо) та їхня діяльність, спрямована на досягнення спільної мети (підвищення якості медичного обслуговування, підтримання і поліпшення стану здоров'я в Україні за всіма функціональними напрямками).

Висновки. В підсумку можна констатувати, що сутність системи охорони здоров'я України полягає в тому, що вона є набагато складнішим утворенням, ніж її представлено у більшості праць вітчизняних фахівців та закріплено у національному законодавстві. Поняття системи охорони здоров'я України, або моделі до якої вона належить взагалі не знайшло чіткого нормативного визначення. Особливостями діючої системи охорони здоров'я України в сьогодні є її неупорядкованість, нерівномірність у впровадженні реформи галузі та залишкове фінансування медичної діяльності. Водночас, спостерігається позитивна тенденція до трансформації національної системи охорони здоров'я у відповідності до моделі державного медичного страхування.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Щорічна доповідь про стан охорони здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2014 рік / за ред. Квіташвілі О.; МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України». – К., 2015. – 460 с.
2. Стеценко С.Г. Медичне право України (правові засади забезпечення медичного страхування) : Монографія / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, Я.М. Шатковський; За заг. ред. С.Г. Стеценка. – К.: Атіка, 2010. – 208 с.
3. Гладун З.С. Концептуальні засади державно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення / З.С.Гладун // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19-20.04.2007, м. Львів. – С. 73-79.
4. Соціальні наслідки Євроінтеграції України. Система охорони здоров'я. В. Новіков, К. Никонюк. Дослідження. листопад, – К. 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09542.pdf>.

5. Чернецький В.Ю. Вплив держави на формування моделей організації охорони здоров'я в зарубіжних країнах / В.Ю. Чернецький // [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12cvyzzk.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12cvyzzk.pdf).
6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): Монографія – Тернопіль, «Економічна думка», 2005 – 460 с.
7. Права людини в галузі охорони здоров'я. – Харків: Права людини, 2011. – 176 с.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я; Закон від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
9. О системах здравоохранения. Офіційний Інтернет ресурс Всесвітньої організації охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/healthsystems/about/ru/>.
10. Роханський А.О. Реформування державної системи охорони здоров'я – цілі прозорі, шляхи не визначені / Андрій Роханський // Право на медичну допомогу в Україні – 2008 / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – 268 с.
11. Богачев Р.М. Порівняльний аналіз принципів фінансування медичної галузі в Україні та деяких країнах світу / Р.М. Богачев // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/04/2013-4-6.pdf>.
12. Трикоз І.В. Використання моделей державно-приватного партнерства в охороні здоров'я: зарубіжний досвід / І.В. Трикоз // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.bumib.edu.ua/sites/default/files/visnyk/11.pdf>.
13. Саржан С.Е. Система охорони здоров'я України на сучасному етапі / С.Е. Саржан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo/62/8618-sistema-oxoroni-zdorov-ya-ukraini-na-suchasnomu-etapi.html>.
14. Опубліковано фінальну версію Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні. Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://healthsag.org.ua/>.
15. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – Київ, Ірпінь. – Перун, 2005. – 1728 с.
16. Health care system. The Free Dictionary's Medical dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medical-dictionary.thefreedictionary.com/health+care+system>.
17. Health system [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://en.wikipedia.org/wiki/Health_system.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Логвиненко Борис Олексійович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

УДК 342.553 (477)

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Тетяна КАРАБІН (Ужгород)

Стаття присвячена особливостям організації органів місцевої публічної влади в Україні в контексті адміністративної реформи. Досліджуються питання інституційних основ організації публічної влади базового та проміжного рівня. Викладаються сучасні проблеми розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Ключові слова: Місцева публічна влада, органи виконавчої влади, адміністративна реформа, децентралізація, делегування повноважень, базовий рівень, проміжний рівень.

Статья посвящена особенностям организации органов местной публичной власти в Украине в контексте административной реформы. Исследуются вопросы институциональных основ организации публичной власти базового и промежуточного уровня. Излагаются современные проблемы распределения полномочий органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: Местная публичная власть, органы исполнительной власти, административная реформа, децентрализация, делегирование полномочий, базовый уровень, промежуточный уровень.

This article is devoted to the peculiarities of the local public administration in Ukraine in the context of administrative reforms. The issues of the institutional organization of public administration of basic and intermediate levels have been investigated. The current problems of the division of power of the bodies of local government and local executive bodies are presented.

Keywords: local public authorities, executive agencies, administrative reform, decentralization, delegation of authority, basic level, intermediate level, local executive bodies.

Постановка проблеми. Забезпечення належної організації публічної адміністрації є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Здійснення реформування у зазначеному напрямі включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На цій ділянці державного будівництва в Україні здійснюється пошук оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно метою даного дослідження є аналіз української моделі публічної адміністрації на місцевому рівні, інституційних основ організації місцевої влади базового та проміжного рівня, розподіл повноважень, що входять до різних владних систем.

Основний Закон конститує Україну як унітарну державу (ст. 2), що передбачає децентралізацію публічної влади на засадах організаційної самостійності місцевого самоврядування. Держава здійснює свою юрисдикцію у певних територіальних межах. При цьому виникає питання, яким чином буде здійснюватися ця влада на рівні територіальних колективів, які склалися спонтанно в силу історичних, економічних, географічних, демографічних, політичних чи етнічних чинників. Такі територіальні колективи вправі домагатися від публічної влади забезпечити гарантії вільного їх розвитку, зокрема права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що служить правовою основою легітимації місцевої влади. З іншого боку, сукупність таких територіальних колективів визначає націю, що вимагає від центральної влади піклування про публічний інтерес шляхом визнання місцевих урядів або запровадження агентів влади на місцях – губернаторів, адміністрації, префектів тощо. В залежності від ступеня децентралізації запроваджується адміністративно-територіальний поділ країни, заснований на відносинах самоврядування, автономії чи федералізму, а вживання у Конституції термін «територіальний устрій» визначає лише територіальні рамки організації публічної влади в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дана проблема є актуальною і предметом досліджень багатьох сучасних науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблеми. Найбільш значними, серед сучасних наукових розробок, присвячених проблемам місцевої влади є праці вчених В.Авер'янова, М.Баймуратова, В.Батанова, І.Дробуш, С.Ківалова, В.Кампо, М.Орзіха, В.Погорілка, Ю.Тодики, О.Фрицького, В.Шаповала та інших.

Мета статті полягає у розкритті особливостей організації органів місцевої публічної влади в Україні в контексті адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Питання територіального устрою не вичерпують зміст конституційного регулювання територіальної організації публічної влади, тому необхідно мати на увазі, що положення Конституції перебувають у тісному взаємозв'язку, і лише комплексний аналіз цих положень може дати повну картину політико-територіальної організації публічної влади.

Субрегіональний рівень територіальної організації публічної влади складають райони, міста обласного підпорядкування, а регіональний – області. Конституція України не вживає термін «регіон». Основний Закон визначає лише засади адміністративно-територіального устрою встановлюючи перелік областей (ч.1 ст. 133). Інші питання віддані на розсуд законодавчого регулювання. При цьому, щоб змінити конституційну структуру адміністративно-територіального устрою, необхідно здійснити низку заходів – зокрема вирішити в порядку голосування на референдумі про зміну статусу тих чи інших адміністративних одиниць, внести зміни до Конституції.

Взаємодія держави із місцевою публічною владою забезпечується через законодавство, управління та правосуддя. Законодавство визначає правові рамки діяльності органів місцевого управління і місцевого самоврядування. Зокрема, важливе значення має планування розвитку регіонів з метою вирівнювання їх розвитку та вирішення питань бюджету і асигнувань завдань

місцевого значення. Для цього на місцях на даний час функціонують місцеві державні адміністрації (на рівні району та області). Адміністрування територіями дає змогу узгоджувати державну, регіональну та місцеву політику, виходячи із конституційних цінностей і принципів. Надання субсидій та субвенцій територіям на основі комплексних програм регіонального розвитку дає змогу забезпечити баланс державних і місцевих інтересів, вирівнювати розвиток громад.

Світова практика свідчить, що на рівнях, де місцеве управління і місцеве самоврядування поєднуються, виникає проміжний рівень влади. На думку норвезького вченого Т. Ларсона, існування проміжного рівня влади зумовлено тим, що в регіонах поєднуються місцеве самоврядування і місцеве управління, тобто публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і органами держави [3]. Проміжна влада організовується за трьома моделями: організаційна, функціональна, змішана (фрагментальна). Згідно з організаційною моделлю міністерства і відомства мають власні адміністрації на місцях, які контролюють акти органів місцевого самоврядування. Функціональна модель передбачає наявність на місцевому рівні представників держави на зразок французького префекта, який наділений повноваженнями здійснювати адміністративний контроль та координувати діяльність органів внутрішніх справ та безпеки на місцях, а також деякі інші питання внутрішньої політики. За цими двома моделями функціонують місцеві регіональні асамблеї – ради, які формують місцеві уряди – управи. Змішана модель передбачає широку автономію регіональних рад та урядів, над якими здійснюється адміністративний контроль за допомогою періодичного їх звітування перед державою, інспекцій профільних міністерства та відомств, а також діяльності незалежної адміністративної юстиції.

Таким чином проміжний рівень управління можна розглядати як: 1) представництво інтересів територіальних колективів регіонального рівня; 2) інструмент місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) знаряддя центрального управління; 4) урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) інститут забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема інтересів національних меншин, що вимагає автономії.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визначається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні села, селища, міста, то існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот. У цьому плані законодавство України необхідно провести у відповідність до положень міжнародно-правових актів та загально визнаних принципів міжнародного права.

Децентралізація полягає не просто в передачі прав на прийняття рішень представниками центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізнити від такого досить схожого процесу як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представниками центральної влади, що представлені на чолі різних адміністративних одиниць чи державних служб [4].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не передбачає розвиток демократії, оскільки зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників і можлива тільки при виконанні певних умов. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але меншою мірою, порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Така умова доповнюється тим, що управління з установами подібних автономних

інтересів повинні доручити органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади, бо в іншому випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Досить важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, але й практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

Державними органами публічної адміністрації місцевого рівня є, по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації обласного та районного рівнів, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать органи спеціалізованої (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади. Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади.

Органи публічної адміністрації на місцях, як органи місцевого самоврядування, так органи місцевого управління повинні узгоджувати свої управлінські рішення. На районному та обласному рівні це забезпечується контролем місцевих рад за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Разом з тим, така інституційна система є недосконалою. Якщо буде завершено заходи з реформування, то з'являться додаткові і більш ефективні засоби взаємовідносин та взаємовпливу. Зокрема, утворення виконавчих органів районних та обласних рад дасть змогу забезпечити тісну співпрацю для здійснення програм місцевого розвитку. Префекти та інші державні органи забезпечать адміністративний контроль за правовими актами і діями органів місцевого самоврядування, що забезпечить більш ефективний механізм узгодження публічних інтересів територіальних колективів та держави.

Окрім визначення поділу України на територіальні складові, що становить зміст адміністративно-територіального поділу, система адміністративно-територіального устрою включає в себе також організацію влади у цих територіальних складових та розподіл повноважень між органами публічної влади проміжного та місцевого рівня. Адміністративно-територіальний устрій зумовлений географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками, які покладаються в основу територіальної організації держави. Відповідно адміністративно-територіальні одиниці є частиною території України, яка є просторовою основою для організації та діяльності органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування.

В основі адміністративно-територіального устрою є поділ держав на адміністративно-територіальні одиниці. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган також констатував, що Верховна Рада зволікає із прийняттям закону про територіальний устрій, незважаючи на прямий конституційний припис (п.13, ч.1, ст. 92) [5].

Стан законодавчого упущення у сфері територіального устрою є неприпустимим, зважаючи на те, що система адміністративно-територіального поділу в Україні залишилася майже незмінною з часів СРСР. Тому пропонуються варіанти його реформування. У законопроектах про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачається підняти рівень місцевого самоврядування до проміжного рівня публічної влади – роль місцевих адміністрацій зводиться до функцій адміністративного контролю та координації діяльності органів внутрішніх справ та безпеки. Для цього існує необхідність укрупнення громад та районів, що здійснюється на даний час.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши

помітні регіональні відмінності [7].

Питання розподілу повноважень між місцевими органами публічної влади в Україні має довгу та складну історію і характеризується наявністю цілого кола проблем, пов'язаних зі співіснуванням двох форм організації публічної влади у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, передбачених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Державну виконавчу владу в районах, областях здійснюють державні адміністрації. Вони сприяють у здійсненні самоврядними органами своїх повноважень, зокрема, у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, також контролюють виконання наданих органам місцевого самоврядування законом повноважень органів виконавчої влади, але не мають права втручатися у здійснення ними своїх власних повноважень.

Наявність поряд з місцевим самоврядуванням державного управління на місцях, на думку В.Чиркіна, необхідна, оскільки «воно (управління) дозволяє посилити державні засади в місцевому управлінні, спрямувати діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й певних загальнонаціональних завдань, що підвищує ефективність функціонування державної виконавчої влади» [9]. Однак, таке державне управління на місцях потребує реформування.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 3207 [10] передбачає створення при районних та обласних радах регіональних урядів – виконавчих комітетів. Відповідно буде необхідне законодавче врегулювання їх статусу та зміни предмета відання і повноважень, форм і способів здійснення компетенції місцевих державних адміністрацій.

Частково ця проблема вже вирішувалася у законопроектах попередніх років. Зокрема, Проект Концепція державної регіональної політики, який передбачає реформування системи територіальної організації влади шляхом ліквідації районних державних адміністрацій і передання їх функцій відповідним органам самоврядування і частково держадміністраціям, які функціонуватимуть на регіональному рівні. При цьому можуть бути створені районні та окружні департаменти держадміністрацій, які здійснюватимуть адміністративний контроль за діяльністю органів виконавчої влади місцевого самоврядування, юридичних осіб на території районів, міського округу, району в місті. Концепція передбачає істотно розширити повноваження районної ради: віднести до її компетенції вирішення у спільних інтересах територіальних громад району питань місцевого значення, значну частину яких нині вирішують районні державні адміністрації і вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене. Районна рада має утворювати виконавчий орган, керівник якого призначається даною радою. На думку творців цієї концепції, необхідно також істотно розширити повноваження обласної ради, а саме віднести до її компетенції всі питання регіонального управління, значну частину яких вирішують держадміністрації. Обласна рада має утворювати виконавчий орган регіонального самоврядування, який реалізовуватиме самоврядні та делеговані повноваження з вирішення питань регіонального значення. Таким чином, може бути вирішена проблема делегованих повноважень.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що удосконалення розподілу повноважень публічної адміністрації на місцевому рівні між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади стоїть у прямій залежності від завершення адміністративно-територіальної реформи в державі, а також продовження заходів із реалізації адміністративної реформи. Реформування державного управління, місцевого самоврядування та їх подальший розвиток мають уникнути вузького спрямування,

половинчастоті, а стати комплексним, внутрішньо узгодженими й системними, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової європейської держави.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Конституційна держава та права людини й основоположні основи: Україна та європейський досвід // Монографія / Авт. колект. за редакц. проф.. Савчина М.В. – Ужгород : видавництво «Мистецька лінія», 2008. – 218 с.
2. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. – К., 2003. – С. 176-177.
3. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії / за ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвіля. – К., 2003. – С. 8-21.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. – М. : Прогрес, 1973. – 310 с.
5. Рішення КСУ у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13.07.2001. - № 11-рп/2001 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>
6. Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К., 2006. –140 с.
7. Трайнин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.
8. Рішення КСУ у справі про сумісництво народного депутата України і міського голови № 7-рп/99 від 06.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>
9. Сравнительное конституционное право / Под ред. В. Е.Чиркина, Ю. А.Юдина. – М., 1996. – 589 с.
10. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України № 2223-IV від 08.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>
11. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – №9. – 1999. – С.13.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Карабін Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету Ужгородського національного університету.

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Олексій ПРОКОПЕНКО (Харків)

У статті досліджено етимологію та зміст основного поняття: «забезпечення правопорядку». Сформульовано авторське визначення поняття «забезпечення правопорядку на регіональному рівні». Зазначено, що система забезпечення правопорядку на регіональному рівні являє собою сукупність визначених на законодавчому рівні стійких елементів, які знаходяться в ієрархічній взаємозалежності.

Ключові слова: порядок, правопорядок, забезпечення правопорядку, регіональний рівень.

В статье исследована этимология и содержание основного понятия «обеспечение правопорядка». Сформулировано авторское определение понятия «обеспечение правопорядка на региональном уровне». Отмечено, что система обеспечения правопорядка на региональном уровне представляет собой совокупность определенных на законодательном уровне устойчивых элементов, которые находятся в иерархической взаимозависимости.

Ключевые слова: порядок, правопорядок, обеспечение правопорядка, региональный уровень.

In the article the etymology and essence of the basic concept of "providing law and order" are investigated. The author's definition of the concept of "providing law and order at the regional level" has been formulated. It is noted that the system of providing law and order at the regional level represents the set of steady elements defined at the legislative level which are in hierarchical interdependence.

Keywords: order, law and order, law enforcement, regional level.

Постановка проблеми. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення правопорядку в регіоні здійснюють охорону й захист конституційних прав і свобод людини та громадянина – особистісних, соціально-економічних політичних тощо. Існування

вищенаведеної групи прав і свобод людини та громадянина, визнання та закріплення їх на рівні Основного Закону України, й обумовлює необхідність правопорядку, а також здійснення конкретних заходів щодо його забезпечення. Звичайно, зацікавлені особи можуть і не реалізовувати абсолютно всі конституційні права й свободи, однак компетентними суб'єктами повинні бути створені сприятливі умови задля їх реалізації, що в кінцевому результаті й утворює матеріальний зміст правопорядку на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зауважимо, що проблематика визначення сутності інституту забезпечення правопорядку була предметом дослідження в працях таких відомих учених-правознавців як: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. І. Берлач, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, О. Ю. Дрозд, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, П. М. Рабинович, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал, В. К. Шкарупа, О. М. Якуба та інші. Не викликає сумніву, що наукові здобутки наведених вище вчених відіграли значну роль як у питанні формування теоретичного підґрунтя інституту забезпечення правопорядку так й у збільшенні ефективності практичної діяльності в зазначеній сфері суспільного життя. Разом із тим, зазначені дослідження були спрямовані на висвітлення діяльності із забезпечення правопорядку або на загальнодержавному рівні або як один з напрямів діяльності уповноважених суб'єктів. А тому актуальним є дослідження сутності, системи й особливостей забезпечення правопорядку на регіональному рівні.

Мета статті - дослідити особливості забезпечення правопорядку на регіональному рівні. У зв'язку з цим планується розглянути етимологічний зміст поняття: «забезпечення правопорядку»

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи сутність правопорядку й особливості його забезпечення на рівні регіону не можна оминати увагою те, що, як зауважують у науково-правових колах, він характеризується, зокрема, змістом і структурою [1, с. 288]. Коротко охарактеризуємо вищенаведені складові досліджуваного явища. Так, як зауважує О.Ф.Скакун під час визначення поняття, ознак, змісту та структури правопорядку в своєму підручнику "Теорія держави і права", зміст правопорядку – це система правових і неправових елементів, властивостей, ознак, процесів, що сприяють встановленню та підтримці правомірної поведінки суб'єктів, тобто такої поведінки, яка врегульована нормами права та досягла цілей правового регулювання. При цьому розрізняють матеріальний та юридичний зміст правопорядку. Матеріальний зміст правопорядку являє собою систему реальних (економічних, політичних, морально-духовних, юридичних) упорядкованих відносин у громадянському суспільстві, включаючи правомірну поведінку їх учасників – фізичних та юридичних осіб, як результат їх об'єктивної потреби. У матеріальному змісті правопорядку виражається закономірність його виникнення, розвитку та функціонування в процесі взаємозв'язку з економікою, політикою, культурою, тобто це умови для координованих дій суб'єктів права [2, с. 633].

У свою чергу, юридичний (державно-правовий) зміст правопорядку являє собою систему реалізованих прав, обов'язків, відповідальності громадян, як результат встановлення законності, впорядкованості та врегульованості правових відносин, правомірної поведінки їх учасників, досягнутий за допомогою правових засобів через виражену в них волю держави, тобто це результат координованих дій суб'єктів права [2, с. 633]. Таким чином, матеріальний та юридичний зміст правопорядку, в тому числі на рівні регіону, взаємопов'язані, так як за допомогою дії першого (матеріального змісту правопорядку) виникають необхідні умови для реалізації другого (юридичного змісту правопорядку). У рамках юридичного змісту правопорядку конституційні права й свободи людини та громадянина вже знайшли свій вираз.

Особливої уваги заслуговує така складова правопорядку як його структура. Структура правопорядку характеризує єдність і поділ системи громадських відносин, урегульованих нормами права відповідно до їх галузевого змісту та відображає реалізовані елементи системи права [1, с. 288]. У структурі правопорядку виділяють статичну систему, тобто суб'єктів права

(учасників правопорядку) – держава, її органи, державні, громадські та комерційні організації, громадяни які мають права, обов'язки, повноваження, відповідальність, суворо визначені конституцією, законами, іншими нормативно-правовими актами [2, с. 633]. У даному випадку фактично мова йде про суб'єктів правовідносин, що виникають під час забезпечення правопорядку. Окрім вищенаведеного, в структурі правопорядку виділяють динамічну частину – правові відносини (конституційні, фінансові, адміністративні, земельні, сімейні та інші види суспільних відносин, урегульовані нормами певних галузей права). Іншими словами мова йде про відносини та зв'язки між елементами системи права, методи впливу на відносини та поведінку людей [2, с. 634]. Дійсно задля врегулювання суспільних правовідносин, в тому числі тих, що виникають під час здійснення компетентними суб'єктами діяльності із забезпечення правопорядку на регіональному рівні, використовуються відповідні способи, засоби, прийоми тощо, що в своїй сукупності утворюють методи регулювання.

У структурі правопорядку також виділяють його процедури (процеси) в якості комунікативної частини – процедурно-процесуальні форми здійснення та оформлення зв'язків між різними елементами правової системи, тобто введення багатосторонньої правової регламентації – розпорядку, в межах якого організуються та функціонують громадянське суспільство та держава. Окрім цього звертається увага на так звану результативну частину в структурі правопорядку, що представлена правомірною поведінкою суб'єктів права, дотриманням законності учасників правопорядку. Як зауважує О. Ф. Скакун, вищенаведена частина пов'язана із виконанням, дотриманням, використанням прав та обов'язків суб'єктів права (акти реалізації права) та застосуванням права уповноваженими учасниками правопорядку у відповідності із законністю [2, с. 634]. У вищенаведеному випадку увага акцентується на правових засадах забезпечення правопорядку, а також на правових формах його забезпечення.

Таким чином, аналіз вищенаведених положень надає змогу дійти висновку стосовно того, що забезпечення правопорядку на рівні регіону являє собою регламентовану нормативно-правовими актами, санкціоновану державою діяльність компетентних суб'єктів, направлену на створення та підтримання сприятливих умов реалізації законних прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб, які перебувають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці України, охорони та захисту зазначених прав, свобод та інтересів у разі їх незаконного порушення.

Вирішивши наукове завдання із встановлення сутності поняття “забезпечення правопорядку в регіоні” здається можливим перейти до вирішення наступного – визначення системи забезпечення правопорядку на регіональному рівні. Так, з етимологічного сенсу слово “система” походить від грецького слова “συστήματα” або “systema”, що в буквальному перекладі означає ціле, що складається з частин або сполучень [3, с. 584; 4, с. 415]. Досліджуючи поняття “система” з історико-філософських позицій, слід звернути увагу на те, що перші уявлення про нього виникли ще в античній філософії, яка висунула його онтологічне тлумачення як упорядкованість і цілісність буття. У давньогрецькій філософії та науці (Платон, Аристотель, Евклід), розроблялася ідея системності знання. Сприйняті від античності уявлення про системність буття розвивалися як в системно-онтологічних концепціях Спінози і Лейбніца, так і в побудовах наукової систематики 17-18 століть, що прагнула природної інтерпретації системності світу. У філософії та науці Нового часу поняття “система” використовувалося при дослідженні наукового знання. При цьому, спектр пропонованих рішень був дуже широкий – від заперечення системного характеру науково-теоретичних знань (Кондильяк) до перших спроб філософського обґрунтування логіко-дедуктивної природи систем знання (І. Г. Ламберт). Принципи системної природи знання розроблялися в німецькій класичній філософії: згідно Канту, наукове знання є система, в якій ціле панує над частинами; Шеллінг і Гегель трактували системність пізнання як найважливішу вимогу діалектичного мислення. У західній філософії другої половини 19-20 століть міститься постановка, а в окремих випадках і вирішення деяких

проблем системного дослідження: специфіки теоретичного знання як системи (неокантіанство), особливостей цілого (холізм, гештальтпсихологія), методи побудови логічних і формалізованих систем (неопозитивізм). Адекватною загальнофілософською основою дослідження “системи” є принципи матеріалістичної діалектики (загального зв’язку явищ, розвитку, суперечності та ін.) Найважливішу роль при цьому відіграє діалектико-матеріалістичний принцип системності. Для розпочатого з другої половини 19 століття проникнення поняття “система” в різні області конкретно-наукового знання важливе значення мало створення еволюційної теорії Ч. Дарвіна, теорії відносності, квантової фізики, структурної лінгвістики тощо. Виникла задача побудови строго визначення поняття “система” та розробки оперативних методів аналізу системи. Інтенсивні дослідження в цьому напрямку почалися тільки в 40-50 роках 20 століття, проте ряд конкретно-наукових принципів аналізу системи був сформульований раніше в теології А. А. Богданова, в роботах В. І. Вернадського, в працях Т. Котарбінського та інших. Таким чином, перетерпівши тривалу історичну еволюцію, поняття “система” з середини 20 століття стає одним з ключових філософсько-методологічних і спеціально-наукових понять. У сучасному науковому та технічному знанні розробка проблематики, пов’язаної з дослідженням і конструюванням систем різного роду, проводиться в рамках системного підходу, загальної теорії систем, різних спеціальних теорій систем [3, с. 584-585].

Використовуючи семантичний аналіз, слід зазначити, що в сучасній українській мові слово “система” може бути використано для позначення: порядку, зумовленого правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв’язком чого-небудь; продуманого плану; заведеного, прийнятого порядку; форми організації, будови чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і таке інше); сукупності яких-небудь елементів, одиниць, частин, об’єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупності принципів, які є основою певного вчення; сукупності способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; будови, структури, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин; сукупності предметів, пристроїв і таке інше однакового призначення; сукупності господарчих одиниць, установ, об’єднаних організаційно [5, с. 1320-1321].

Терміном “система” активно оперують у філософських колах. Зокрема, авторський колектив філософського енциклопедичного словнику під останнім розуміє сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв’язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність. [3, с. 584]. В. Л. Петрушенко в своєму філософському словнику зауважує, що система – це складне цілісне утворення, внутрішні зв’язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем. Учений звертає увагу на те, що на сьогодні в філософії існує декілька підходів до визначення системи: сукупність сталих елементів, пов’язаних між собою єдиною структурою; сукупність сталих елементів, пов’язаних настільки органічно, що впливаючи на окремі елементи системи, вони змінюють й інші; сукупність сталих елементів, що утворює так звану системну якість, (властивості, які характеризують систему як цілісне утворення, але не притаманні їй окремо взятим елементам) [6, с. 190]. Окрім цього цілком слушно було підмічено, що поняття системи має надзвичайно широку область застосування (практично кожен об’єкт може бути розглянутий як система), остільки його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень – як змістовних так і формальних. При цьому при визначенні поняття система необхідно враховувати найтісніший взаємозв’язок його з поняттям цілісності, структури, зв’язку, елемента, відносини, підсистеми, оскільки лише в рамках такого сімейства визначень вдається висловити основні системні принципи [3, с. 584]. Так, цілісність означає внутрішню єдність об’єкта, його відносну автономність, незалежність від навколишнього середовища [5, с. 1587]. Цілісність – принципова незвідність властивостей системи до суми властивостей складових її елементів і невиводимість з останніх властивостей цілого; залежність кожного елемента, властивості та відносини системи від його місця, функцій тощо всередині цілого [3, с. 584]. На думку

В. М. Хропанюка, система представляє собою певне цілісне явище, що складається з частин (елементів), взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою. Як ціле неможливе без його складових, так й окремі складові не можуть виконувати самостійні функції поза системою [7, с. 238]. Отже, конкретні елементи системи забезпечення правопорядку на рівні регіону можуть бути не ефективними у разі їх окремого використання, поза межами системи.

Якщо вести мову про структурність, то в сучасній українській мові дане слово використовується для позначення того, що певне явище має структуру, тобто взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого [5, с. 1405]. Структурність – це можливість опису системи через встановлення її структури, тобто мережі зв'язків і відносин системи; обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури [3, с. 584-585]. Говорячи про взаємозалежність системи та середовища, варто звернути увагу на те, що останній термін може бути використаний в кількох значеннях. Зокрема, авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови поняття “середовище” розкриває як речовини, тіла, що заповнюють який-небудь простір і мають певні властивості; сфера; сукупність природних умов, у яких відбувається життєдіяльність якого-небудь організму; соціально-побутові умови життя людини; оточення [5, с. 1309]. У будь-якому разі взаємозалежності системи та середовища означає, що остання формує й проявляє свої властивості в процесі взаємодії з першим, будучи при цьому провідним активним компонентом взаємодії [3, с. 585]. Отже, система забезпечення правопорядку на регіональному рівні повинна бути побудована з урахуванням особливостей конкретно взятої адміністративно-територіальної одиниці держави (наявності стратегічно важливих об'єктів, особливостей і видів правопорушень, що найчастіше вчиняються, етнічних особливостей населення та його менталітету тощо). Важливим принципом будь-якої системи є її ієрархічність, тобто властивість за значенням ієрархія – сукупність відношень старшинства в якій-небудь множині; властивість, яка характеризує систему з відношенням старшинства між її частинами [5, с.488]. Ієрархічність системи означає, що кожен її компонент, у свою чергу, може розглядатися як система, а досліджувана в даному випадку система являє собою один з компонентів більш широкої системи [3, с. 585]. Як вдало із приводу вищенаведеного було підмічено Ю. Ю. Івчук, під час дослідження теоретичних підходів до системи трудового права України в умовах ринкової економіки, що система являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів, які, виступаючи системою більш низького порядку, одночасно являють собою “елементи системи вищого порядку” [8, с. 381; 12, с. 20]. Як приклад, у нашому випадку, система забезпечення правопорядку на рівні регіону є частиною системи забезпечення правопорядку на загальнодержавному рівні. Таким чином, кожна система характеризується не тільки наявністю зв'язків і відносин між елементами, що її утворюють, а й нерозривною єдністю з навколишнім середовищем, у взаємодії з яким система проявляє свою цілісність. Ієрархічність, багаторівневість, структурність – властивості не тільки побудови, морфології системи, але і її поведінки: окремі рівні системи обумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування виявляється результатом взаємодії всіх її сторін і рівнів. Важливою особливістю більшості систем, особливо живих, технічних і соціальних систем, є передача в них інформації та наявність процесів управління. До найбільш складних видів систем відносяться цілеспрямовані системи, поведінка яких підпорядкована досягненню певних цілей, і системи, що самоорганізуються, які здатні в процесі функціонування видозмінювати свою структуру. Для багатьох складних живих і соціальних систем характерна наявність різних за рівнем і таких, що часто не узгоджуються між собою цілей [3, с. 585].

Висновки. Отже, на підставі аналізу вищенаведених положень здається можливим дійти висновку, що система забезпечення правопорядку на регіональному рівні являє собою сукупність визначених на законодавчому рівні стійких елементів, які знаходяться в ієрархічній взаємозалежності та взаємообумовлюють один одного, визначають особливості структурної побудови такої системи, і в її рамках утворюють цілісний механізм забезпечення правопорядку

в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці держави з урахуванням її особливостей. Зазначимо, що особливості системи забезпечення правопорядку на регіональному рівні, як слідує з вищенаведеного визначаються особливостями окремо взятих її елементів, серед яких варто назвати її суб'єктів, повноваження (сукупність прав та обов'язків) таких суб'єктів, форми та методи забезпечення правопорядку, особливості забезпечення окремих прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Більш того, особливості конкретно взятого регіону (адміністративно-територіальної одиниці) як середовища в якому функціонує система забезпечення правопорядку буде також визначати особливості побудови останньої. У даному випадку мова може йти про специфіку проведення окремих оперативно-розшукових заходів і слідчих (розшукових) дій, здійснення заходів із охорони громадського порядку, проведення спеціальних операцій, здійснення профілактики правопорушень тощо.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
2. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
3. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
6. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. – Львів : “Магнолія 2006”, 2011. – 352 с.
7. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Хропанюк – М.: Интерстиль, 2000. – 377 с.
8. Алексеев П. В. Философия : учебник П. В. Алексеев, А. В. Панин – М. : Проспект, 1997. – 568 с.
9. Івчук Ю. Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Івчук Юлія Юріївна. – Луганськ, 2004. – 175 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Прокопенко Олексій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки факультету №2 Харківського національного університету внутрішніх справ.

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Василь ФЕЛИК (Одеса)

Стаття присвячена дослідженню поняття та видів форм профілактичної діяльності Національної поліції України. В статті визначено поняття та види форм управлінської діяльності; на підставі аналізу різних наукових концепцій сформульоване авторське визначення поняття форми профілактичної діяльності Національної поліції; визначено основні форми, в яких можуть виражатися різні види профілактичної діяльності Національної поліції.

Ключові слова: Національна поліція, профілактика, діяльність, форми, види, поняття.

Статья посвящена исследованию понятия и видов форм профилактической деятельности Национальной полиции Украины. В статье определено понятие и виды форм управленческой деятельности; на основании анализа различных научных концепций сформулировано авторское определение понятия формы профилактической деятельности Национальной полиции; определены основные формы, в которых могут выражаться различные виды профилактической деятельности Национальной полиции.

Ключевые слова: Национальная полиция, профилактика, деятельность, формы, виды, понятия.

The article investigates the concept and types of preventive activities of the National Police of Ukraine. In the article the concept and types of forms of managerial activities have been defined; on the basis of the analysis of various scientific concepts the

author's definition of the concept of the form of preventive activity of the National Police is formulated; the basic forms, which can be expressed in different types of preventive activities of the National Police have been defined.

Keywords: the National Police, preventive activities, forms, types and concepts.

Постановка проблеми. Різні види профілактичної діяльності Національної поліції України здійснюються у відповідних формах. Існують випадки, коли окремі види профілактичної діяльності реалізуються в однакових формах, що дозволяє виявити певні закономірності та окреслити найбільш типові форми профілактичної діяльності Національної поліції України. Це, в свою чергу, сприяє відмежуванню форм такої діяльності, що застосовуються в практиці роботи Національної поліції, від форм, що використовуються іншими органами.

Отже, питання про поняття та види форм профілактичної діяльності Національної поліції є актуальним напрямком дослідження сучасної науки адміністративного права.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, присвячених визначенню форм профілактичної діяльності Національної поліції України, що обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання про форми управлінської діяльності, в тому числі профілактичної діяльності, досліджували такі вчені, як: О. Б. Андреева, В. М. Бабакін, Д. Н. Бахрах, К. Л. Бугайчук, І. П. Голосніченко, Л. Ю. Іванова, С. М. Кавун, О. М. Ключев, І. І. Комарницька, М. І. Корнієнко, Д. М. Овсянко, Т. О. Проценко, О. Г. Циганов та багато інших. Однак, комплексні дослідження, присвячені визначенню форм профілактичної діяльності Національної поліції України наразі не проводились, що підкреслює актуальність запропонованої теми статті.

Мета статті є визначення форм профілактичної діяльності Національної поліції України. Для досягнення поставленої мети в статті планується виконати наступні завдання: визначити поняття та види форм управлінської діяльності; сформулювати авторське визначення поняття форми профілактичної діяльності Національної поліції; визначити основні форми, в яких можуть виражатися різні види профілактичної діяльності Національної поліції.

Викладення основного матеріалу. Досліджуючи питання про форми профілактики правопорушень, варто наголосити на необхідності чіткого розмежування таких категорій, як «види» та «форми» профілактики, «форми» та «методи» відповідної діяльності. У зв'язку з цим, виникає потреба у трактуванні змісту категорії «форма».

Так, термін «форма» тлумачиться як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [1, с. 972]; 5) внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія більш або менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його будовою; 6) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [2, с. 951]. Можна помітити, що поняттям «форма» позначається спосіб існування змісту, об'єднання частин в ціле, узгодження та взаємодію певних елементів, тобто форма – це інтегруюча основа існування якогось явища.

В науковій літературі питання про форму діяльності неодноразово ставало предметом дослідження. Так, форму управління Д. М. Бахрах визначив як зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування [3, с. 362]. Вчені Н. І. Матузов та А. В. Малько під правовою формою розуміють організаційну форму діяльності органів держави, їхніх посадових осіб, що, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, своїм результатом тягне юридично значимі наслідки для суб'єктів права [4, с. 97].

В діяльності державних органів вирізняються різні види форм, які характерні саме для цього органу. Однак, справедливо вказати і на те, що існують універсальні форми державного

управління.

Наприклад, І. П. Голосніченко, вивчаючи форми діяльності органів внутрішніх справ, зазначив, що форма адміністративної діяльності органів внутрішніх справ – це однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [5, с.13-14]. Л.Ю.Іванова під формою адміністративної діяльності розуміє адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність і у зв'язку з цим прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій із метою забезпечення охорони громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями [6, с. 58].

Звідси, слід виокремити такі ознаки форм управлінської діяльності: 1) являє собою спосіб існування змісту такої діяльності, нерозривно пов'язана з останнім; 2) надає організаційної визначеності, оформленості такій діяльності; 3) є зовнішнім атрибутом такої діяльності на противагу її змісту, який складають методи та засоби її здійснення; 4) виражає специфічність певного виду управлінської діяльності, оскільки може відображати спосіб існування всіх (універсальні форми) або лише окремих видів (специфічні форми) діяльності; 5) видова багатоманітність форм управлінської діяльності обумовлює можливість їх класифікації за різними критеріями.

Різновидом управлінської діяльності є такий її напрямок, як профілактика правопорушень. Слід зауважити, що профілактична діяльність виражається як в універсальних, так і специфічних формах її здійснення.

О.Б.Андреева під формою профілактики правопорушення дільничними інспекторами міліції розуміє зовнішнє вираження змісту їх діяльності щодо запобігання правопорушення, організаційно-правове вираження однорідної за своїм характером та правовою природою групи дій [7, с. 150].

Таким чином, приймаючи за основу дане визначення, сформулюємо дефініцію поняття «форма профілактичної діяльності Національної поліції», як закріплений адміністративно-правовими нормами спосіб зовнішнього вираження та організації системи методів та засобів, порядку їх застосування в процесі попередження правопорушень органами поліції, виявлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, та здійсненні заходів щодо їх усунення.

В науковому середовищі досі триває дискусія з приводу визначення найбільш доцільних з науково-прикладної та практичної точки зору критеріїв класифікації форм управлінської діяльності. Однак, науковці майже одноставно висловлюються щодо багатоманітності таких форм, як і самих видів управлінської діяльності.

Що стосується конкретних форм профілактичної діяльності, то з цього приводу варто погодитись з думкою О. М. Ключова, який зазначає, що форми профілактичної діяльності мають комплексний характер. По-перше, це окремі заходи економічного, ідеологічного, організаційного чи іншого характеру. По-друге, це спеціальні відомчі плани з профілактики правопорушень (наприклад, правоохоронних органів), що передбачають систему заходів, диференційованих за різними видами правопорушень, специфічними криміногенними групами і т. д. По-третє, це спеціальні міжвідомчі плани з боротьби із злочинністю. Специфічним у даному аспекті, на думку вченого, є те, що вони передбачають взаємодію різних суб'єктів, що не пов'язані між собою за підлеглистю. По-четверте, це плани соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних дільниць. Наприклад, до форм індивідуальної профілактики правопорушень О. М. Ключов відносить: профілактичні бесіди; надання інформації про антигромадську поведінку особи керівниками підприємств, організацій, установ, учбових закладів, громадських об'єднань; попередження про взяття особи на профілактичний облік; адміністративний нагляд; офіційне застереження [8, с. 100]. Названі науковцем форми профілактичної діяльності в окремих випадках можуть бути характерними і для інших видів такої діяльності (загальної та спеціальної). Однак, частіше в таких формах виражається саме

індивідуальна профілактика правопорушень.

Між тим, існують специфічні форми профілактичної діяльності, в яких можуть виражатися лише конкретні види такої діяльності. Дане твердження також кореспондує з положенням деяких законодавчих актів.

Зокрема, Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України» визначені форми загальної та індивідуальної профілактики правопорушень.

До форм загальної профілактики правопорушень віднесено:

а) інформування працівників про факти притягнення працівників до відповідальності за службові злочини, корупційні діяння, порушення спеціальних обмежень, встановлених для державних службовців, про результати службових розслідувань та наслідки правопорушень, учинених працівниками Державної міграційної служби України, а також про стан дотримання законності у відповідному органі;

б) проведення нарад профілактичного характеру уповноваженими посадовими особами Державної міграційної служби України з її працівниками у разі наявності негативних явищ чи обставин;

в) інформування органів державної влади, відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади про наявні обставини, що можуть сприяти вчиненню злочинів, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України, для вжиття заходів щодо усунення цих обставин.

В свою чергу, індивідуальна профілактика відповідно до розглядуваного Положення, правопорушень здійснюється у формах:

а) індивідуальна профілактична бесіда уповноважених посадових осіб з працівником Державної міграційної служби, щодо якого здійснюється профілактичний захід, за потреби із залученням представників правоохоронних та інших державних органів;

б) обговорення негативних вчинків працівника Державної міграційної служби України, щодо якого здійснюється профілактичний захід, у присутності керівництва та працівників підрозділу, у якому він працює, за потреби із залученням представників правоохоронних та інших державних органів [9].

Підхід до класифікації форм профілактичної діяльності в залежності від її видів має цілком закономірний характер, оскільки особливість конкретного виду профілактичної діяльності обумовлює її вираження у конкретних специфічних формах.

На підставі проведеного аналізу підходів до класифікації форм управлінської діяльності, в тому числі такого її виду, як профілактика правопорушень, можемо зазначити, що кожен з видів профілактичної діяльності може виражатися в різних формах. У зв'язку з цим, застосуємо диференційований підхід до визначення форм профілактичної діяльності Національної поліції в залежності від виду такої діяльності.

Враховуючи різноманітність видів профілактичної діяльності Національної поліції, з'ясуємо форми такої діяльності в межах кожного з її видів.

Так, одним із видів профілактичної діяльності Національної поліції є загальна профілактика правопорушень. Даний вид діяльності може виражатися в таких формах:

1) нормативно-правове забезпечення профілактичної діяльності;

2) міжнародне співробітництво: здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби із злочинністю, профілактики правопорушень, а також забезпечує їх виконання; участь у міжнародних навчаннях, перейняття досвіду зарубіжних держав щодо впровадження в нашій державі найбільш ефективних профілактичних заходів;

3) взаємодія з міжнародними організаціями в сфері профілактики правопорушень та

боротьби зі злочинністю;

4) інформаційно-аналітичне забезпечення інформаційної діяльності;

5) програмне забезпечення профілактики правопорушень;

6) кадрове забезпечення діяльності Національної поліції в сфері профілактики правопорушень.

Профілактична діяльність спеціальної спрямованості (спрямованої на попередження окремих видів правопорушень або їх вчинення окремими групами осіб) Національної поліції можлива у таких формах:

1) припинення або недопущення вчинення правопорушення, попередження настання негативних наслідків від його вчинення;

2) інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення;

3) взаємодія з іншими правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони правопорядку, населенням, підприємствами, установами та організаціями з питань попередження правопорушень на відповідній території;

4) укладення договорів з громадянами, іншими фізичними та юридичними особами про охорону майна, життя та здоров'я окремих осіб;

5) застосування превентивних поліцейських заходів;

6) контроль за дотриманням законодавства особами, підприємствами, установами та організаціями в межах компетенції органів поліції, а також контроль за дотриманням посадовими особами Національної поліції вимог законодавства про запобігання корупції.

Останнім видом профілактичної діяльності Національної поліції є індивідуальна профілактика правопорушень. Вона може виражатися у таких формах:

1) профілактичний облік щодо осіб, схильних до вчинення правопорушень;

2) профілактичний обхід адміністративної дільниці;

3) адміністративний нагляд;

4) контроль за особами, поставленими на профілактичний облік та за іншими особами, які зобов'язані носити електронні засоби контролю. Такий контроль здійснюється за місцезнаходженням цих осіб, дотриманням ними умов профілактичного обліку та ін.;

5) винесення офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї. Дана форма індивідуальної профілактичної діяльності застосовується у випадку виявлення реальної загрози вчинення насильства в сім'ї.

6) інші форми, до яких можна віднести: індивідуальні профілактичні бесіди, індивідуально-виховну роботу з особами, схильними до вчинення правопорушень, з неповнолітніми, проведення індивідуальної віктимологічної профілактичної роботи тощо.

Висновки: Таким чином, профілактична діяльність Національної поліції може виражатися в різноманітних формах. Деякі з цих форм є універсальними, тобто такими, що застосовуються в усіх видах профілактики правопорушень (наприклад, контроль, інформаційно-роз'яснювальна робота), а інші – специфічні (профілактичний облік, адміністративний нагляд тощо). Варто також зауважити, що в практичній діяльності Національна поліція України вкрай рідко застосовує такі форми профілактики правопорушень, як взаємодія з населенням на засадах партнерства, інформаційно-просвітницька робота, профілактично-виховна робота, надання роз'яснень положень законодавства тощо. Водночас, ці форми профілактичної діяльності можуть виявитись досить ефективними, оскільки вони спрямовують свою дію на психолого-емоційне поле людського сприйняття. Тому формування органів поліції в Україні має супроводжуватись розширенням практичних форм їх профілактичної діяльності.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Київ, Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.

2. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. Прохоров А. М. — 3-е изд. – М. : Советская

енциклопедія, 1984. – 1600 с.

3. Административное право: учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. — [3-е изд.], [пересмотр, и доп.] — М. : Норма, 2007. — 816 с.

4. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — 672с.

5. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, П. П. Кульчицький, О. Г. Циганов, І. В. Бойко; за ред. І. П. Голосніченка. – К. : ДП “Друкарня МВС України”, 2009. – 36 с.

6. Іванова Л. Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ / Л. Ю. Іванова // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 57-61.

7. Андреева О. Б. Форми та методи профілактичної діяльності дільничних інспекторів міліції / О. Б. Андреева // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 148-152.

8. Клюев О. М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні / О. М. Клюев // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 99-103.

9. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов’язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.05.2012 № 452 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 48. – Ст. 1895.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Фелик Василь Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, директор Прикарпатського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія».

УДК:343.1

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ СУБ’ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Аліна ЧОРНА (Харків)

У статті досліджено особливості відповідальності органів Державної фіскальної служби за порушення прав суб’єктів підприємницької діяльності в сфері оподаткування. Акцентовано увагу на змістовному навантаженні поняття “юридичної відповідальності”. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення недоліків, що стосуються відповідальності органів Державної фіскальної служби за порушення прав суб’єктів підприємницької діяльності в сфері оподаткування.

Ключові слова: відповідальність, юридична відповідальність, Державна фіскальна служба, суб’єкт підприємницької діяльності, сфера оподаткування.

В статье исследованы проблемы ответственности органов Государственной фискальной службы за нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения. Акцентировано внимание на содержательной нагрузке понятия “юридической ответственности”. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулировано авторское видение недостатков, касающихся ответственности органов Государственной фискальной службы за нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения.

Ключевые слова: ответственность, юридическая ответственность, Государственная фискальная служба, субъект предпринимательской деятельности, сфера налогообложения.

In the article the issues of responsibility of the State Fiscal Service bodies for violation of the rights of subjects of business activity in the sphere of taxation have been investigated. The attention is focused on substantial loading of the concept of “legal responsibility”. Taking into account the constructive analysis of the standards of the legislation the author’s vision of shortcomings concerning responsibility of the State Fiscal Service bodies for violation of the rights of subjects of business activity in the sphere of the taxation has been formulated.

Key words: responsibility, legal responsibility, the State Fiscal Service, a business entity, the amount of taxation.

Постановка проблеми. Основний Закон закріплює за кожним зобов’язання неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей, оскільки незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Відзначена наукова категорія вмщує в собі цілий спектр правових засобів, необхідних для досягнення позитивного результату державного управління, а також упорядковується за видовим спрямуванням і функціональним призначенням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню проблематики відповідальності органів Державної фіскальної служби за порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності розглядали такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Л.Р. Біла, В.Л. Грохольський, М.В. Макареїко, Е.А. Котельнікова, А.Т. Комзюк, І.А. Семенцова, М.Б. Смоленський, І. П. Голосніченко, Ю.А. Тихомиров, М.М. Тищенко та інші. Проте подальшого дослідження та доопрацювання дана проблематика потребує саме у сфері оподаткування.

Мета статті - визначити, які види відповідальності органів Державної фіскальної служби настають за порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності в сфері оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розпочати, розгляд основного питання, пропонуємо дослідити теоретичні підходи до визначення поняття «юридичної відповідальності». На думку І.С. Самощенко та М.Х. Фарушкіна під юридичною відповідальністю потрібно розуміти реакцію з боку держави на скоєне протиправне діяння. Юридична відповідальність, на їхню думку, має примусовий характер і за змістом, і за формою [1, с.44-49]. Ми вважаємо, що наведене трактування не вирішує завдання з розкриття змістовного навантаження юридичної відповідальності, так як розглядається саме захід примусу в своєму практичному вираженні зі сторони компетентних правомочних суб'єктів. Тобто, юридична відповідальність є радше соціальним явищем в частині порушення належного стану речей у відповідній сфері людського життя, аніж проявом вимушеного реагування суб'єкта контролю.

Поряд з цим, через площину суб'єктивного світосприйняття окремою особою невід'ємних елементів людського буття, В.М. Горшенев стверджував, що юридична відповідальність є визнана державою здатність особи (громадянина, установи, органу держави, посадової особи тощо) давати звіт у своєму протиправному діянні та перетерпівати на собі заходи державно-примусового впливу в формі позбавлення благ, які їй безпосередньо належали [2, с. 8]. Отже, можна визначити загальні для усіх різноманітних позицій ознаки юридичної відповідальності:

- 1) виникає лише при наявності факту правопорушення;
- 2) основною підставою юридичної відповідальності є склад правопорушення;
- 3) передбачає примусове позбавлення правопорушника певних соціальних благ (особистих, майнових або духовних);
- 4) притягнення до юридичної відповідальності здійснюється спеціально уповноваженими на це особами й тільки у відповідності із процесуальними нормами;
- 5) визначена нормами права як один із видів державного примусу в формах каральних і правовідновлюючих заходів;
- 6) завжди пов'язана з оформленням визначених правових приписів, які пов'язані з юридичною відповідальністю;
- 7) суворою регламентацією заходів державного примусу в нормах права [3, с.207].

З огляду на це, варто пам'ятати про причини та підстави настання юридичної відповідальності. На думку О. Ф. Скакун, загальними підставами настання юридичної відповідальності є такі обставини:

- 1) факт здійснення соціально небезпечної поведінки (правопорушення) – фактична підстава;
- 2) наявність норми права, яка забороняє таку поведінку та встановлює відповідні санкції (за її допомогою відбувається визначення складу правопорушення) – нормативна підстава. Наприклад, у диспозиціях багатьох статей Кримінального кодексу України факт вчинення злочину організованою групою розцінюється як кваліфікуюча ознака, яка істотно обтяжує відповідальність за вчинене;
- 3) відсутність підстав для звільнення від відповідальності. Можливість звільнення від відповідальності зафіксована нормами права (наприклад, передача неповнолітнього під нагляд батьків). У законах можуть міститися вказівки про обставини, які виключають відповідальність (стан крайньої необхідності, необхідної оборони або перебування в стані неосудності);
- 4) наявність правозастосовного акту – рішення компетентного органу, яким покладається юридична відповідальність, визначаються її вид і засіб (наказ адміністрації, вирок суду та ін.) – процесуальна підстава [4, с. 439-440].

На нашу думку, наведена вище концепція є науково обґрунтованою, оскільки юридична регламентація суспільної безпеки чи протиправності відповідного діяння (дії або бездіяльності) являє собою невід'ємний процес в правовому соціумі. Адже такого роду діяльність органів державної влади виступає так званим важелем впливу на окремого індивіда чи цілу групу осіб, і вказує на невідворотність настання відповідальності. Не викликає сумніву, що юридична відповідальність повинна розглядатися в тандемі з правопорушенням окремого виду (типу), що визначає критерії

індивідуалізації з урахуванням:

- 1) знову ж таки виду правопорушення;
- 2) кількості правопорушень;
- 3) форми вини;
- 4) характеру та ступеню суспільної небезпеки правопорушення;
- 5) характеру наслідків правопорушення;
- 6) даних, які характеризують особу правопорушника, його постделіктну поведінку (каяття, сприяння розкриттю правопорушення або, навпаки, заперечення вини, приховування слідів правопорушення);
- 7) виду та форми співучасті;
- 8) рецидиву [5, с. 191].

Приймаючи до уваги перший критерій, в юридичній літературі відповідальність прийнято розподіляти на:

- 1) кримінальну;
- 2) адміністративну;
- 3) дисциплінарну.

З огляду на це, пропонуємо розпочати з висвітлення саме кримінальної відповідальності органів Державної фіскальної служби за порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності в сфері оподаткування. Відповідно до положень статті 2 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року № 2341-III, доктрина "підстава кримінальної відповідальності" вміщує в собі наступні тези:

1. підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним законодавством України;

2. особа вважається невинуватою у вчиненні злочину й не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку та встановлено обвинувальним вироком суду;

3. ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за той самий злочин більше одного разу [6].

При цьому, в юридичній літературі злочином вважають суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), що посягає на державний лад України, політичну й економічну системи, власність, особу, політичні, трудові, майнові та інші права та свободи громадян, а також інше передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння, що посягає на правопорядок [7, с. 308]. Між іншим, кримінальні правопорушення в сфері функціонування органів Державної фіскальної служби України як загалом, так і в частині забезпечення законних прав, свобод та інтересів суб'єктів підприємництва в державному секторі оподаткування відзначається специфікою в зв'язку з наявністю таких перемінних як:

1) службова особа – як правило, працівник територіальних підрозділів зазначеного центрального органу виконавчої влади в сфері митної та податкової справи;

2) фізична або юридична особа – учасник податкових правовідносин, чії права порушуються у супереч нормам та (або) стандартам у вказаній сфері суспільного життя;

3) негативні наслідки – йдеться як про матеріальну шкоду, заподіяну інтересам суб'єкта господарювання в сфері оподаткування, так і створення несприятливих умов для зросту економічних показників чи правильності функціонування товаровиробника, сільгоспідприємства чи сервісного підприємства окремої категорії;

4) своєрідна обстановка вчинення кримінальних правопорушень зазначеної категорії – маються на увазі виробничі фактори, що сприяють реалізовувати злочинні технології збагачення в сфері оподаткування за рахунок фізичних та юридичних осіб тощо.

Проаналізуємо кожний з елементів наведеної вище інформаційної системи протиправних діянь у сфері оподаткування, що посягають на права суб'єктів підприємництва. Так, учений О.В. Петришин дійшов висновку, що службова особа – це громадянин, який виконує службову функцію з управління на професійних засадах, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень і здатністю приводити в дію апарат державного примусу, спеціальним юридичним статусом і офіційними атрибутами посад [8, с. 30-33].

До способів вчинення кримінальних правопорушень у вказаній сфері службової діяльності працівників органів Державної фіскальної служби України можна віднести:

1. Подання до головних управлінь (управлінь) Державної фіскальної служби в областях працівниками об'єднаних державних податкових інспекцій результатів перевірок суб'єктів підприємництва, що містять завідомо неправдиві дані про відсутність порушень норм податкового

законодавства зі сторони останніх.

2. Приховування службовою особою органу досудового розслідування податкової міліції фактів умисного ухилення від сплати податків, що входять в систему оподаткування, введених у встановленому податковим законодавством порядку, керівниками (засновниками) суб'єктів господарської діяльності в інтересах третіх осіб (підконтрольних їм комерційних структур).

3. Необґрунтоване віднесення працівниками об'єднаних державних податкових інспекцій до складу валових доходів суб'єкта підприємництва державної форми власності субвенції за рахунок грошової допомоги з Державного бюджету України, що призвело до необґрунтованого завищення податку на прибуток, а також ігнорування уточнюючих розрахунків від імені відповідного суб'єкта підприємництва.

4. Невиконання або неналежне виконання службовою особою територіальних органів Державної фіскальної служби України своїх службових обов'язків, що призвело до порушення прав суб'єктів підприємництва в сфері оподаткування, зокрема у вигляді користування адміністративними послугами тощо.

Разом з тим, обстановка вчинення кримінальних правопорушень зазначеної категорії зосереджена в наступних обставинах:

1) низький рівень заробітної плати працівників системи органів Державної фіскальної служби України, що підштовхує останніх на отримання неправомірної вигоди та (або) реалізацію злочинних прийомів і операцій з метою задоволення власних потреб за рахунок бюджетних коштів;

2) наявність родинних зв'язків серед працівників територіальних органів та апарату центрального органу державної влади, що розглядається;

3) відсутність правового механізму своєчасної перевірки достовірності даних, зазначених у звітній документації суб'єкта підприємництва, що дозволяє відстрочувати момент виявлення порушень законодавства зі сторони працівників органів Державної фіскальної служби України;

4) низький кваліфікаційний рівень окремих категорій працівників, що призводить до порушень прав суб'єктів підприємництва в сфері оподаткування в частині штучного затягування процесу надання різного роду адміністративних послуг (як на платній, так і безоплатній основі) і т.п.

Досліджуючи адміністративної відповідальності органів Державної фіскальної служби за порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності в сфері оподаткування слід зазначити, що згідно із положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X, а саме ч. 9 ст. 166-6, діяння з непроведення або несвоєчасного проведення фіскальними органами, фондів соціального страхування та Пенсійного фонду України перевірок, пов'язаних з припиненням юридичної особи, та ненадання або несвоєчасне надання відповідних довідок про відсутність заборгованості із сплати податків, зборів або єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, страхових коштів до Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування, контроль за справлянням яких здійснюють фіскальні органи, фонди соціального страхування та Пенсійний фонд України, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб фіскального органу, фондів соціального страхування та Пенсійного фонду України від двохсот до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9].

На наш погляд, законодавець залишив поза увагою й інші суспільно протиправні діяння працівників системи органів Державної фіскальної служби України, що посягають на права суб'єктів підприємництва, встановлений порядок управління в сфері оподаткування, та тягнуть за собою настання адміністративної відповідальності. А тому, ми пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення наступними нормами:

1. Безпідставна відмова посадової особи фіскального органу ініціювати процедуру щодо проведення списання безнадійного податкового боргу платника податку, - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб органу Державної фіскальної служби України від сто п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, - тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Порушення посадовою особою фіскального органу вимог податкового законодавства щодо розгляду заяви про застосування спрощеної системи оподаткування, обліку й звітності та розрахунку доходу про попередній календарний рік, що передує року переходу на спрощену систему оподаткування, - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб фіскального органу від двохсот

до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, -

тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3. Несвоєчасне внесення відомостей до Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб та інших реєстрів, Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, що призвело до порушення процесу реєстрації й обліку платників податків, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб фіскального органу від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, - тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Висновки. Таким чином, юридична відповідальність за відношенням до працівників системи органів Державної фіскальної служби України є невід'ємним правовим засобом відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів підприємництва у сфері оподаткування, що передбачає оперативне втручання зі сторони відповідних суб'єктів контролю у вигляді обов'язкових для виконання офіційних рішень щодо відшкодування матеріальних збитків, застосування адміністративних штрафних санкцій, припинення протиправних діянь тощо.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству / И.С.Самощенко, М. Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит., 1976. – 240 с.
2. Горшенев В. М. Способы й организационные формы праворегулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М., 1972 – 104 с.
3. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти) / М. В. Кравчук. – К. : Атіка, 2003. – 287 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
5. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский. – СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – 387 с.
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. –2001. – № 25-26. – Ст. 131.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 992 с.
8. Петришин А. В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация / А. В. Петришин. – К. : УМК ВО, 1990. – 173 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1984. – № 51. – Ст. 1122.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Чорна Аліна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Денис ВЛАСЕНКО (Дніпропетровськ)

Наукова стаття присвячена висвітленню правовій основі оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації та виокремлено нормативно-правові акти, що порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Ключові слова: нормативно-правові акти адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, органи публічної адміністрації.

Научная статья посвящена освещению правовой основе обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление административных услуг органами публичной администрации и выделены нормативно-правовые акты, порядок обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты административная услуга, публичная услуга, обжалование, решение, действия, бездействие, органы публичной администрации.

This scientific article is devoted to highlighting of the legal basis of appeal against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services. The laws and regulations governing the provision of administrative services and public administration have been considered; the regulations of the procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services have been singled out.

Today in Ukraine the legal basis for appeal against decisions, actions or omissions of public administration in providing administrative services needs improvement. Indeed, the law of Ukraine "On Administrative Services" contains only formal aspects and is of reference nature to other legal acts, which in turn leads to personal and quite opposite interpretation of appeal against decisions, actions or omissions of public administration bodies.

In the Model Regulations Center of administrative services there are no provisions for appealing against decisions, acts or omissions of its administrators and employees of other administrative services. As a result of that, when making regulations, relevant local authorities in many ways determine the procedure for appealing against such activities.

Key words: regulations of administrative service, public service, appeal against decisions, actions, and omissions of public administration.

Постановка проблеми. Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг, нерозривно пов'язаний із функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютно новим правовим інститутом вітчизняної правової науки і законодавства. Збільшення кількості оскарження фізичними та юридичними особами з надання адміністративних послуг в Україні як до судової гілки влади, так і в адміністративному порядку, що викликає актуальність даного дослідження як серед населення, так і в науковому аспекті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним підґрунтям надання адміністративних послуг розглядалися наступними вченими як: К. К. Афанасьєвим, І. П. Голосніченком, І. В. Дроздовою, О. Ю. Іващенко, Р. А. Калюжним, С. Ф. Константіновим, І. Б. Коліушко, Є. О. Легезою, О. М. Острах, В. В. Столбовою, Г. М. Писаренко, О. О. Сосновиком, В. П. Тимошуком та ін. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації слід виокремити парці вчених О. Ю. Іващенко [1] та О. С. Духневич [2] тощо.

Однак комплексного наукового дослідження правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

Метою статті є розкриття правових засад оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети, автором поставленні такі завдання: 1) дослідити нормативно-правові акти оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної

адміністрації з надання адміністративних послуг; 2) виокремити напрямки удосконалення законодавства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для конструювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів та збереження логічної структури дослідження, на наш погляд, необхідно розглянути саме першу класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють оскарження надання адміністративних послуг органів публічної адміністрації, в результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи вирішення даної проблеми.

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. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Так, стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» в зміст звернення включає не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але й скарги громадян викладені в письмовій або усній формі [7]. Подача скарг до відповідних суб'єктів правовідносин з надання адміністративних послуг є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Це право є конституційним, адже Основний Закон України в ст. 40 закріпив це право, де сказано, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [1].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI окремих слушних положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати адміністративних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15), але є деякі положення, які потребують узгодження, а саме:

□ визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь в преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону». На наш погляд, згідно із правилами законотворчої практики у преамбулі необхідно надавати не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону;

□ доктрина адміністративних послуг радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне» право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб в їх стосунках з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство;

□ редакцію ст. 12 та 13 Закону України, то парламенту пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Йдеться про створення за законом центрів надання адміністративних послуг як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад та запровадження посад адміністраторів;

□ згідно ч. 2 статті 19 «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг» зазначено, що дії або бездіяльність посадових осіб,

уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [4]. Але виникає питання чому законодавець не зазначив, що можливо буде оскаржувати рішення органів публічної адміністрації з даної тематики.

Нажаль, як ми бачимо, зазначений закон відсилає до іншого Закону України «Про звернення громадян» [7], хоча повинен був основні положення оскарження охарактеризовані в Законі України «Про адміністративні послуги».

Так, згідно ст.16 Закону України «Про звернення громадян» зазначено механізм розгляду скарги, а саме: скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду. Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину [7].

Також необхідно зазначити строки розгляду скарги. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» [7], скаргу на рішення, що оскаржувалось, може бути подано до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Щодо кожної скарги посадова особа не пізніше ніж у п'ятиденний термін повинна прийняти одне з таких рішень: прийняти скаргу до свого провадження (посадова особа, визнавши скаргу такою, що підлягає вирішенню, зобов'язана забезпечити своєчасне й правильне надання послуги), передати скаргу на вирішення в підпорядкований чи інший підрозділ органу влади або до іншого відомства, якщо питання, порушені в скарзі, не належать до її компетенції.

На підзаконному рівні основні засади оскарження рішень дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні визначено в низці нормативно-правових актів.

У Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), затвердженому відповідною Постановою КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118 [5] відсутні положення щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністраторів та інших його працівників з надання адміністративних послуг. В наслідок чого, при ухваленні відповідних регламентів місцеві органи виконавчої влади по-різному визначають порядок оскарження зазначеної діяльності. Зокрема, відповідно до Розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації Дніпропетровської області від 23 вересня 2013 р. № 350-р-13 «суб'єкт

звернення має право подати скаргу на отриманий через ЦНАП результат надання адміністративної послуги до суб'єкта надання адміністративної послуги або до вищого органу відносно того органу, що вирішив справу (у разі, якщо такий вищий орган існує). Скаргу на результат надання адміністративної послуги може бути подано протягом тридцяти днів з моменту доведення результату надання адміністративної послуги до відома суб'єкта звернення. Скарга, яка подається до ЦНАП, підлягає реєстрації у встановленому порядку. Не пізніше наступного дня з моменту реєстрації скарга разом із матеріалами, що додаються до неї, передається (надсилається) суб'єкту розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний розглянути й вирішити скаргу відповідно до вимог чинного законодавства України та забезпечити передання рішення у ЦНАП для доведення до відома скаржника. У випадку, якщо суб'єкт звернення подає скаргу на результат надання адміністративної послуги, отриманий через ЦНАП, безпосередньо до суб'єкта розгляду скарги, такий орган зобов'язаний надіслати копію скарги до ЦНАП протягом п'яти робочих днів з дня її отримання, а також проінформувати ЦНАП про результати розгляду скарги протягом п'яти робочих днів з дня прийняття рішення за скагою» [6].

Згідно регламенту ЦНАП при Запорізькій районній державній адміністрації «будь-яка особа має право подати скаргу на дії чи бездіяльність персоналу Центру, якщо вважає, що ним порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністратора Центру є керівник Центру. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність керівника Центру є голова районної державної адміністрації у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» [7]. Скарга на дії чи бездіяльність адміністратора подається керівнику Центру, який зобов'язаний невідкладно зареєструвати її у журналі реєстрації скарг. Керівник Центру розглядає скаргу не більше десяти робочих днів з моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового вивчення матеріалів справи або вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник Центру має право продовжити термін розгляду скарги, але не більш ніж до двадцяти робочих днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє особу письмово. Результат розгляду скарги не пізніше наступного дня з моменту його прийняття передається адміністратору Центру, який здійснює його реєстрацію у журналі реєстрації скарг та не пізніше наступного дня надсилає особі. Керівник Центру в межах своїх повноважень порушує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення. Адміністративні акти, отримані через Центр, оскаржуються у порядку, встановленому чинним законодавством України. Дії або бездіяльність працівників Центру можуть бути оскаржені в суді у порядку, устанвленому законом» [8].

Висновки. Отже, в Україні на сьогоднішній час правова основа оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг потребує удосконалення. Адже, в Законі України «Про адміністративні послуги» характеристика оскарження послуг містить тільки формальні аспекти та відсильних характер на інші нормативно-правові акти, що в свою чергу призводить до власного і доволі протилежного тлумачення норм оскарження рішень, дій чи бездіяльності органами публічної адміністрації відповідними суб'єктами правовідносин.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іващенко Олена Юріївна. – К., 2012. – 234 с.
2. Духневич О.С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Духневич Олександр Сергійович. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – Ст. 557.

6. Порядок оскарження результатів надання адміністративних послуг, отриманих через ЦНАП, а також рішень, дій та бездіяльності працівників ЦНАП [Електронний ресурс] : розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації від 23 верес. 2013 № 350-р-13 // Петриківська райдержадміністрація : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Режим доступу : http://www.petrikiv-rn.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka_rda.nsf/docs/54A43DB7732BDD2FC2257B130041CA0C?OpenDocument..

7. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. N 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1966. – № 47. – Ст. 256.

8. Регламент центру надання адміністративних послуг при Запорізькій районній державній адміністрації [Електронний ресурс] // Запорізька районна державна адміністрація Запорізької області : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Запоріжжя, [б. р.]. – Режим доступу: <http://zrda.gov.ua/assets/files/Reglament%281%29.pdf>.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Власенко Денис Олександрович - кандидат юридичних наук, суддя адміністративного суду в Дніпропетровській області.

УДК 351.811.12

ПОВНОВАЖЕННЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

В'ячеслав ГАРКУША (Дніпропетровськ)

Розглянуто повноваження патрульної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху. Встановлено переваги та недоліки спрощеного провадження в справах про адміністративні правопорушення, надано пропозиції щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: *патрульна поліція, повноваження патрульної поліції, провадження в справах про адміністративні правопорушення.*

Рассмотрены возможности патрульной полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере безопасности дорожного движения. Установлено преимущества и недостатки упрощенного производства по делам об административных правонарушениях, предложены пути усовершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: *патрульная полиция, полномочия патрульной полиции, производства по делам об административных правонарушениях.*

It has been established that the new patrol police has incorporated not only the task of preventing criminal, administrative offenses, cases of domestic violence and identification of the causes and conditions contributing to their perpetration, but also ensuring road safety, monitoring of observance of the laws and other normative legal acts on road safety. Patrol police authority is considered in the cases of administrative violations in the field of road safety. The category of cases on administrative offense proceedings in reference of which simplified proceedings and their peculiarity have been defined. Namely if while drafting of the resolution on administrative violation individual violation and administrative penalties, that are being imposed, are disputed, the authorized officer is obliged to make a protocol on administrative offense. This rule does not apply to offenses in the area of road safety where once a decision is issued in the case of administrative offense, regardless of consent to the offense and charges imposed on a person who is attracted to administrative responsibility.

It is concluded that simplification of the proceedings of administrative offense has certain advantages as significantly simplifies and saves time of a person who is liable in the case of consent of the offense and the imposed penalties. On the other hand its use requires legislative revision of some regulations of the CAO, as a protocol in administrative offense under Article 251 of the CAO is a proof in the cases of administrative offenses, and sometimes there are situations where it is the sole source of evidence in cases of administrative offenses. There are proposals to improve legislation in this area, namely to make appropriate amendments to Article 258 of the Code of Ukraine about administrative offenses in terms of the necessity of drawing up a protocol about administrative offense if a person, called to account on offense, disagree with fine which is imposed.

Keywords: *patrol police, patrol police powers, the cases of administrative offenses.*

Постановка проблеми. Однією зі сфер функціонування нашої держави є діяльність правоохоронних органів, які знаходяться на стадії реформування. Реформа зумовлена нагальною необхідністю забезпечення безпеки громадян. Одним з перших кроків на шляху реформування МВС України стало створення Національної поліції – нового центрального органу виконавчої влади, який з 7 листопада 2015 року замінив міліцію на всій території України. Статус даного органу визначений в Законі України від 02.07.2015 «Про Національну поліцію» [1]. Відповідно до статті 13 цього Закону патрульна поліція входить до складу Національної поліції – нового центрального органу виконавчої влади, який з 7 листопада 2015

року замінив міліцію на всій території України. «Поліцейська реформа», яка має напрямок на кардинальну зміну як якості роботи правоохоронних органів, так і на зміну законодавства в даній галузі, що у майбутньому повинно відобразитися на відношенні громадян до працівників правоохоронних органів (а саме поліції), і на відношенні самих поліцейських до своєї роботи.

У зв'язку з тим, що нова патрульна поліція увібрала в себе завдання не тільки з запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням, попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, випадків насильства у сім'ї, виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню, а й з забезпечення безпеки дорожнього руху, організації контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху [2]. Отже, значна частина діяльності патрульної поліції за своєю суттю є адміністративно-юрисдикційною. Вона здійснюється в сфері охорони публічного порядку та безпеки, а також забезпечення безпеки дорожнього руху, що викликає додаткову необхідність дослідження повноважень патрульної поліції в цій сфері, зокрема щодо особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням провадження в справах про приділялось багато уваги, зокрема такі вчені як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, А.В. Гаркуша С. М. Гусаров, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, С. М. Гусаров, В.В. Доненко, В.В. Донський, В. В. Єгупенко, Т.О. Коломоєць, С.А. Комісаров, В.М. Лозовий, М. В. Лошицький, О.Л. Міленін, Т.П. Мінка, В. А. Мисливий, Р.В. Миронюк, Р.С. Мельник, Р.І. Михайлов, О.В. Негодченко, А. М. Подоляка, В. Й. Развадовський, О. Ю. Салманова, О.В.Собакарь та ін. Проте, враховуючи створення нового органу МВС – Національної поліції та її структурного підрозділу – патрульної поліції, дане питання потребує додаткового вивчення.

Мета статті є розгляд законодавчого забезпечення діяльності патрульної поліції, зокрема тих нормативно-правових актів, що визначають повноваження даного структурного підрозділу Національної поліції в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху, визначення прогалин законодавства та розроблення пропозиції щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення наступних задач:

□ Проаналізувати законодавство, що регламентує діяльність патрульної поліції щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху та практику його застосування.

□ Визначити недоліки правових норм, що визначають повноваження патрульної поліції щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху та надати пропозиції щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Законом України від 14.07.2015 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [3] внесено ряд змін до КУпАП. До найбільш суттєвих з них слід віднести визначення компетенції Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в ст. 222 КУпАП [4]. Також внесено зміни до ст. 258 КУпАП, відповідно до якої протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі. Якщо під час складення постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення. Це правило не стосується правопорушень в сфері безпеки дорожнього руху, де відразу виноситься постанова в справі про адміністративне правопорушення, незалежно від згоди з правопорушенням та стягненням особи, яка

притягається до відповідальності.

В цілому вважаємо, що такий порядок провадження є прийнятним, оскільки значно спрощує процедуру та економить час особи, яка притягується до відповідальності в разі згоди її з правопорушенням та накладеним стягненням. В той же час, протокол в справі про адміністративне правопорушення відповідно до статті 251 КУпАП є доказом в справі про адміністративне правопорушення і іноді виникають такі ситуації, коли він є єдиним джерелом доказу в справі про адміністративне правопорушення. Отже, в такому випадку справа взагалі буде без доказів, що є неприпустимим.

Спрощене провадження в справі про адміністративне правопорушення породжує ще одну проблему – застосування доставлення, а також таких заходів забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення як адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей та вилучення речей та документів. Це пояснюється тим, що єдиною підставою доставлення та однією з підстав адміністративного затримання є складення протоколу про адміністративне правопорушення, якщо протокол не можливо скласти на місці вчинення правопорушення, а складення протоколу є обов'язковим. Крім того, про проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей та документів складається протокол або про це зазначається в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання. Але наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [5] не передбачено форми протоколу проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей та документів, тому на практиці про проведення зазначених заходів забезпечення провадження зазначається в протоколі про адміністративне правопорушення.

Окрему увагу слід приділити нормативно-правовим актам, що регламентують діяльність патрульної поліції під час проваджень в справах про адміністративні правопорушення. Окрім наказу МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі», інші підзаконні нормативно правові акти є застарілими та не відповідають Закону України «Про Національну поліцію». Так, В Правилах дорожнього руху вживається термін «міліція» замість «поліції», діє старий статут патрульно-постової служби, не скасовані нормативно-правові акти, які регламентували діяльність Державної автомобільної інспекції, зокрема наказ МВС від 27.03.2009 № 111 «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС». На основі цих нормативно-правових актів потрібно розробити новий з урахуванням змін в діючому законодавстві (наприклад Стандартні операційні процедури), який би регламентував діяльність патрульної поліції в типових та нестандартних ситуаціях, в тому числі під час проваджень в справах про адміністративні правопорушення.

Висновок. На підставі викладеного вище, можемо стверджувати, що в цілому МВС України знаходиться на правильному шляху, але потребують подальшого вдосконалення окремі напрями діяльності Національної поліції, зокрема провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху патрульною поліцією. Для цього необхідно прийняти ряд підзаконних нормативно-правових актів, які б регламентували діяльність патрульної поліції під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а існуючі привести у відповідність до Закону України про Національну поліцію. Щодо спрощеного провадження в справі про адміністративне правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху слід зазначити, що з однієї сторони воно дійсно має певні переваги, оскільки економить час особи, яка притягується до відповідальності в разі згоди її з правопорушенням та накладеним стягненням, з іншої сторони його застосування потребує законодавчого доопрацювання окремих норм КУпАП, а саме до статті 258 в частині

запровадження необхідності складення протоколу про адміністративне правопорушення в тому разі, коли особа, яка притягається до відповідальності не погоджується з вчиненим правопорушенням та (або) стягненням, що на неї накладається.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 // Голос України від 06.08.2015 — / № 141-142
2. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14.07.2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/596-19>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 — 1984 р., № 51, стаття 1122
5. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі»: наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print1446483519289608>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Гаркуша В'ячеслав Вікторович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

УДК 341.945

ЩОДО ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК» В ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ ІДЕЯХ ЧАСІВ СТАРОДАВНЬОГО СВІТУ

Володимир ІГНАТЕНКО (Кропивницький)

Автор статті на основі використання загальноприйнятої періодизації історичних процесів аналізує становлення поняття «громадський порядок» в політико-правових ідеях часів Стародавнього Сходу, Стародавньої Греції та Стародавнього Риму.

Зроблено висновок, що поняття правопорядку (громадського порядку) у тому розумінні, в якому воно існує на сьогодні, в поглядах мислителів Стародавнього Світу лише перебувало на стадії формування, розроблення його змістовних положень. Правова думка того часу у своїй сукупності запропонувала такі новели, які полягли в основу багатьох доктрин, у т.ч. сучасної адміністративно-правової науки. Зокрема, з того часу з'являється чітке розуміння публічного права, яке за своїми окремими принциповими положеннями залишилось незмінним й до сьогодні, та визначено один із наскрізних обов'язків сучасної держави щодо «приборкання злочинів» - забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в державі.

Ключові слова: громадський порядок, правопорядок, публічно-правові відносини, Стародавній Схід, Стародавня Греція, Стародавній Рим.

Автор статьи на основании использования общепринятой периодизации исторических процессов анализирует становление понятия «общественный порядок» в политико-правовых идеях времен Древнего Востока, Древней Греции и Древнего Рима.

По мнению автора, понятие правопорядка (общественного порядка) в том понимании, в котором оно существует на сегодня, во взглядах мыслителей Старинного Мира находилось лишь на стадии формирования, разработки его содержательных положений. Правовая мысль тех времен в своей совокупности предложила такие новеллы, которые легли в основу многих доктрин, в т.ч. современной административно-правовой науки. В частности, с того времени появляется четкое понимание публичного права, которое по своим отдельным принципиальным положениям осталось неизменным до сегодняшнего дня. В то время было определено одно из сквозных обязанностей современного государства относительно «укрощения преступлений» - обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в государстве.

Ключевые слова: общественный порядок, правопорядок, публично-правовые отношения, Древний мир, Древний Восток, Древняя Греция, Древний Рим.

The author of the article analyzes the becoming of the concept of "public peace" in the days of Ancient East, Ancient Greece and Ancient Rome through the use of conventional periodization of historical processes.

The author proves the idea that the concept of order (public order) in the sense in which it exists today, in the views of thinkers of the ancient world was only at the stage of formation, development of its substantive provisions. The legal opinions of the time in their totality have proposed such ideas which are taken as the basis of many doctrines including modern administrative and legal science. In particular, since that time there have been clear understanding of public law which by their individual fundamental principle remains

unchanged to this day, and defines the one of the cross-cutting responsibilities of a modern state on "taming crimes" - ensuring public order and public safety in the state.

Keywords: *public order, legal order, public-legal relations, Ancient World, Ancient East, Ancient Greece, Ancient Rome.*

Постановка проблеми статті. Перед тим як приступити до розгляду питання про становлення поняття «громадський порядок» як категорії публічно-правових відносин у часи Стародавнього світу, необхідно відмітити, що методологічний рівень (або конкретно-наукова методологія) дослідження громадського порядку в межах цієї статті має охоплювати й методологічний апарат інших галузевих наук. Так як спеціальні науки розробляють також загальнотеоретичні положення, які мають гносеологічне значення, загальнонаукові та спеціальні методи, що застосовуються для дослідження специфічних об'єктів [1, с. 24].

В адміністративно-правовій літературі синонімом громадському порядку (у вузькому змісті) виступає поняття «правопорядок» [1, с. 26], яким оперують як в загальнотеоретичних, так і в спеціальних науках, таких як філософія, теорія держави та права, історія вчень про державу та право, цивільне право, господарське право, кримінальне право, кримінологія тощо.

Тому дослідження питання становлення поняття «громадський порядок» (правопорядок) як категорії публічно-правових відносин має здійснюватись не тільки на основі положень науки адміністративного права, але й на основі наукових доктрин зазначених гуманітарних наук, а також на поглядах їх засновників – видатних вчених і мислителів, що діяли в різні історичні часи.

Актуальність даного дослідження полягає в тому, що до цього часу поняття громадського порядку (правопорядку) в контексті його становлення та розвитку в рамках конкретних історичних епох не розглядалось.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомими дослідженнями, але виконаними з іншою метою, є праці О.М. Бандурки, М.В. Білоконя, в яких досліджувались загальні положення громадського порядку [1], Ж. Веделя, М.І. Єропкина, А.П. Ключніченко, В.П. Нагребельного, які присвятили свої праці визначенню базових принципів забезпечення громадського порядку [2], М.В. Лошицького, що розглядав поняття громадського порядку в широкому та вузькому значенні [3], А.М. Подоляки [4], який надав найбільш змістовне поняття охорони громадського порядку та ін. учених

Мета статті є аналіз становлення поняття «громадський порядок» у часи Стародавнього Сходу, Стародавньої Греції та Стародавнього Риму.

Виклад основного матеріалу. За основу для визначення порядку дослідження зазначеної теми вважаємо за необхідне використати загальноприйнятну періодизацію історичних процесів, «де для кожної епохи характерні свої тенденції та закономірності» [5, с. 4]. При цьому, варто враховувати, що Стародавній світ як період історичного розвитку охоплює Стародавній Схід, Стародавню Грецію та Стародавній Рим (IV тис. до н.е. – 476 н.е. (падіння Риму) – період зародження державності та політико-правових ідей [5, с. 4].

У своєму виникненні політико-правова думка всюди в древніх народів на Сході й на Заході - у древніх єгиптян, індусів, китайців, вавилонян, персів, євреїв, греків, римлян і ін. – походить від міфологічних джерел і оперує міфологічними уявленнями про місце людини у світі [6, с. 15].

Стародавній Схід – колыска самих ранніх цивілізацій, світових і регіональних релігій: зороастризму, брахманізму, буддизму, індуїзму, конфуціанства, іудаїзму, християнства, ісламу [7, с. 17].

Про становлення поняття правопорядку в даний проміжок часу говорити складно, так як погляди, які умовно іменовані як політичні і правові, на ранній стадії свого розвитку ще не встигли відмежуватись у відносно самостійну форму суспільної свідомості та в особливу сферу людського знання і являли собою складений момент цілісного міфологічного світогляду.

По суті політико-правові вчення Стародавнього Сходу були суто прикладними. Головний їх зміст складався з питань, що стосувались мистецтва ("ремесла") управління,

механізму здійснення влади й правосуддя. Інакше кажучи, у тодішніх доктринах не стільки втримувалися теоретичні узагальнення, скільки розроблялися конкретні проблеми техніки й методів здійснення влади.

Державна влада при цьому в переважній більшості вчень ототожнювалася із владою царя або імператора, що було спричинено властивою Стародавньому Сходові тенденцією до посилення влади одноособових правителів і утворення такої форми державного управління суспільством, як **східна деспотія**. Верховний правитель вважався уособленням держави, осередком всього державного життя. «Государ та його держава - ось головні елементи держави», - вказано в індійському трактаті «Артхашастра» [8, с. 25].

Як зазначав О. Кістяківський, основу міцного правопорядку складає свобода особи та її недоторканність [9, с. 16].

Враховуючи деспотичний характер управління, який існував у більшості країн Стародавнього Світу, а також характер доктрин, які лежали в його основі, *можна стверджувати, що на той час розвитку східне суспільство не мало жодного уявлення про таке поняття, як правопорядок, у повному його значенні*. А слабкість існуючого на той час підходу до управління підтверджується неодноразовими повстаннями низів проти знаті [7, с. 19] (тобто проти встановлених останніми порядків – *С.П.*). Фактично на той час існував псевдо правопорядок.

Разом із тим, за відсутності свободи особи, як важливої складової правопорядку, окремі характерні ознаки розглядуваного поняття все ж таки були. Практично вони проявлялись в існуванні неписаного (звичаєвого) права, яке «сформувалося задовго до появи перших держав на Стародавньому Сході» [7, с. 18]. В подальшому на основі нього сформувались найдавніші пам'ятки права – «Закони Ур-Наму» (кн. III тис. до н.е.), «Середньоасирійські закони» (II тис. до н.е.), «Закони з Ешнуни» та ін.

Згодом взагалі сакральні уявлення поступились місцем десакаралізованим, раціональним. Так, за «Законами Ману» сила царя – у його мудрості і справедливості. Він повинен сам слідувати законам країни, шанувати традиції народу. Цар, що не з розумінням мучить свою країну, «негайно позбавляється разом з родичами країни і життя» [10, с. 34].

Тобто можна стверджувати про поступовий прогрес знань і гуманізму в стародавньому суспільстві Сходу.

Найбільш важливо відмітити, що в зазначеній пам'ятці права закріплені ряд положень, які фактично є пранормами для теперішнього адміністративного законодавства, що регулює питання охорони громадського порядку. Так, в пунктах 267 та 268 «Законів Ману» закріплено, що «... Кшатрій, який образив брахмана, підлягає штрафу в розмірі ста (пан); вайш'ї - в розмірі дві з половиною (сотні пан); але шудра підлягає тілесному покаранню. Під час образи кшатрія з брахмана стягується штраф в розмірі п'ятдесят (пан), вайш'ї - двадцяти п'яти, шудри - штрафом в дванадцять пан...» [10, с. 32].

Мислителі Стародавньої Греції зіграли визначну роль в історії формування і розвитку всієї духовної культури людства. В історії політичної і правової думки вони започаткували античний підхід до проблематики права, держави, політики, формування юриспруденції.

Політико-правова думка в Стародавній Греції порівняно швидко пройшла шлях від міфу до науки. Філософи Греції, аналізуючи розмаїття політичних форм, сформулювали закономірності їх зміни, спробували сконструювати ідеальні форми правління та реалізувати їх на практиці [5, с. 4-5].

Громадський порядок на той час не виділявся в окрему категорію публічно-правових відносин, адже право в сучасному його розумінні поки ще не існувало.

Разом із тим, правова думка того періоду містила цікаві уявлення про світ, події минулого, початки полісного життя, справедливість і закон, які за своєю суттю вміщують важливі характерні риси громадського порядку (правапорядку).

На наш погляд, в поемах *Гомера та Гесіода*, ступінь дотримання справедливості у

відносинах між людьми виступав критерієм належного правопорядку. Вічна справедливість ототожнювалась із правом, яке в свою чергу розумілось як сукупність індивідуальних (нерівних, залежно від достоїнств і заслуг) прав, освячених принципом справедливості та відповідних усталеним звичаям [7, с.33].

Іншими словами належний рівень «громадського порядку» мав досягатись шляхом дотримання людьми (тобто приватними особами) божественних установлень. В протилежному разі порушник повинен був суворо каратись Зевсом - верховним заступником загальної справедливості [7, с. 33].

В поглядах «семи мудреців» - *Фалеса, Піттака, Периандра, Біанта, Солона, Клеобула і Хілона*, правопорядок асоціювався з пануванням справедливих законів у полісному житті, а дотримання останніх - істотна відмінна риса упорядженого (благоустроеного) поліса [6, с. 38]. Тобто поняття благоустроєним є поліс в якому дотримується правопорядок.

Отже можна стверджувати, що в поглядах семи мудреців вперше знаходить своє застосування таке поняття як благоустрій, яке за своєю суттю відповідає поняттю правопорядок (громадський порядок).

В роботах *Піфагора*, теж знаходять свої вираження ознаки зародження поняття правопорядку (громадського порядку), які втілились в таких поняттях як «порядок і симетрія», «законослухняність». Як стверджував філософ, «порядок і симетрія прекрасні і корисні, безладдя й асиметрія ж потворні й шкідливі» [7, с. 35].

Демокрит, на наш погляд, зіставляв правопорядок (громадський порядок) з інтересами держави. Так, як він вважав, що громадяни «інтереси держави повинні ставити понад усе, повинні піклуватись, щоб воно добре управлялось». Недотримання такої норми поведінки є її порушенням, та виходячи із справедливості, має бути покаране смертю [11, с. 8].

Подібно Гомеру та Гесіоду, але вже на вищому рівні розуміння стверджує *Платон*, що фундаментом досконалої держави є вища справедливість, яка виражається в тому, що «всі люди, і весь світ існують заради блага, а вище благо ... в добродетельності» [11, с. 12-13; 12, с. 15, 31]. Звідси, як ми вважаємо, досконалість як характеристика держави в розумінні Платона подібна поняттю правопорядок (громадський порядок), адже як правопорядок є результатом «нормотворчого та правореалізаційного процесів» [1, с. 31], так і досконалість держави є наслідком дотримання людьми добродетельності.

Варто відмітити, що у проекті другої за перевагами держави, висловленому Платоном у творі «Закони», основну ставку зроблено на детальні й суворі закони, які ретельно й жорстко регламентують публічне й приватне життя людей, визначаючи розпорядок дня й ночі [6, с. 57].

Аристотель у свою чергу, стверджує, що «законодавець мусить докладати зусиль переважно для того, аби його закони, що стосуються і військової справи, і всього іншого, мали за мету забезпечити громадянам дозвілля (необхідне для державної діяльності) та мир. Адже більшість держав, що звертають увагу на військову підготовку, існують, поки ведуть війни, і гинуть, як тільки досягнуть панування. Подібно до криці, вони втрачають свій гарт під час миру. А винен у цьому буває законодавець, що не виховав у громадян уміння користуватися своїм дозвіллям» [13, с. 125].

Крім цього, даний філософ вважав, що метою політики є прищеплення громадянам хороших якостей та виховання їх людьми, що чинять добро, тобто «зробити громадян хорошими людьми, які підкоряються закону» [11, с. 20].

З вказаного можна зробити висновок, що у поглядах Аристотеля вже на той час виділяються такі ознаки правопорядку (громадського порядку), як:

- відносини громадян засновані на повазі до закону, та
- спрямовані на забезпечення миру та дозвілля, та
- сприяють державній діяльності.

Вони в повній мірі відповідають сучасним вітчизняним науковим точкам зору про правопорядок (громадський порядок).

Подальший розвиток політико-правових ідей про громадський порядок (правопорядок) відбувся у *Стародавньому Римі*. І хоча політико-правові вчення того часу мали багато спільного з вченнями античної Греції, все ж таки римська політико-правова думка виділилась своєрідністю, яка обумовлена, по-перше, розвитком відносин приватної власності і рабства, що диктувало необхідність посилення правового захисту майнових відносин, особливо з боку держави. По-друге, результатом практичної діяльності юристів щодо тлумачення законів стало відокремлення юриспруденції в самостійну галузь знань. У працях римських юристів одержують детальне обґрунтування інститути і норми діючого права. По-третє, значний вплив на ідеологію римського суспільства справила філософія грецьких і римських стоїків, їх ідеї про духовну рівність громадян, їх обов'язок служити державі, роль долі, закону та ін. [7, с. 56-57].

Не залишись осторонь і правові питання поняття правопорядку (громадського порядку).

Так, в працях *Марка Тулія Цицерона* можна зустріти думку про те, що управління державою здійснюється в інтересах загального блага. Задля цього, кожен ідеальний громадянин зобов'язаний слідувати таким чеснотам, як пізнання істини, справедливості, велич духу і благопристойності; а також не тільки не заподіювати шкодити іншим та не зазіхати на чужу власність, але й подавати допомогу потерпілим від несправедливості і трудитись для загального блага. Цього вимагають справедливість і схильність любити людей, які є основою права, та яким повинні відповідати закони, встановлені в державі. Таким законам властиві справедливість і вибір [14, с. 137, 159, 171].

З огляду на це, впливає висновок, що у поглядах М.Т. Цицерона загальне благо є правопорядком (громадським порядком), так як постає результатом діяльності як органів управління, так і ідеальних громадян, які слідуєчи чеснотам діяли згідно законів, права, справедливості та вибору.

В розрізі цього питання важливо навести тезу, закріплену в творі Цицерона «Про державу», яка звучить так: «Та й що таке держава, як не спільний правопорядок?» [14, с. 135].

Подібно Цицерону, *римські юристи* стверджували про те, що вимоги відповідності права справедливості мають поширюються на всі джерела права, у т.ч. і на закон (*lex*). За *Папініаном*, «закон є предписання, рішення мудрих мужів, приборкання злочинів, чинених навмисно чи по невіданню, загальна обітниця держави». Крім цього, право в Стародавньому Римі поділялось на приватне і публічне. Останнє відносилось до положень держави, та ним правознавці того часу, з привілеями офіційного тлумачення закону, розробили повноваження державних органів і посадових осіб, поняття влади (*impegium*) та інших інститутів адміністративного права [7, с. 64-65].

Цікавим для сучасної правової науки є бачення правопорядку *Августином*. Так, на його думку, порядок в державі полягає в упорядкованості відносин влади та підпорядкування. Призначення християнської державності полягає в регулюванні та охороні зовнішньої моральності в суспільстві [15, с. 33, 35]. Як бачимо, Августин продовжував ідеї римських юристів відносно виділення в правовідносинах публічно-правових та визначав критерієм правопорядку в державі ступінь дотримання моральності в суспільстві.

Як бачимо, з цього часу з'являється чітке розуміння публічного права, яке за своїми окремими принциповими положеннями лишилось незмінними й до сьогодні. Відтоді правознавцями визначено один із наскрізних обов'язків держави щодо «приборкання злочинів», який в сучасній правовій науці вдосконалився та формулюється як обов'язок держави по забезпеченню громадського порядку та громадської безпеки в державі. Про це, зокрема, йдеться в п. 17 ст. 92 Конституції України [16].

Висновки: Підсумовуючи вищезазначене необхідно відмітити, що поняття правопорядку (громадського порядку) у тому розумінні, в якому воно існує на сьогодні, в поглядах мислителів Стародавнього Світу лише перебувало на стадії формування, розроблення його змістовних положень.

Разом із тим, правова думка того часу у своїй сукупності запропонувала такі новели, які

полягли в основу багатьох доктрин, у т.ч. сучасної адміністративно-правової науки.

Зокрема, в такій пам'ятці права як «Законои Хаммурапі» закріплено ряд положень, які фактично є пранормами для теперішнього адміністративного законодавства, що регулює питання охорони громадського порядку. Вже тоді висловлено думку про те, що належний рівень «громадського порядку» має досягатись шляхом дотримання людьми божественних установлень; вперше знайшли своє застосування такі поняття як «благоустрій», «порядок і симетрія», «законослухняність», «досконалість», «загальне благо», які за своєю суттю відображали окремі ознаки сучасного поняття правопорядок (громадський порядок). З того часу з'являється чітке розуміння публічного права, яке за своїми окремими принциповими положеннями залишилось незмінними й до сьогодні, та визначено один із наскрізних обов'язків сучасної держави щодо «приборкання злочинів» - забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в державі.

БІБЛІОГРАФІЯ:

1. Білоконь М.В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку: Монографія / М.В.Білоконь. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 700 с.
2. Еропкин М.И. Административно-правовая охрана общественного порядка : монография / М.И.Еропкин, Л.Л. Попов. – М., 1973. – 328 с.
3. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Михайло Васильович Лошицький. – К., 2002. – 158 с.
4. Подоляка А.М. Правове регулювання охорони громадського порядку : монографія / А.М. Подоляка. – Х. : Золота миля. – 2008. – 352 с.
5. История политико-правовых учений: Учеб. Пособие для вузов / [В.Г. Пахомов, А.Н. Хорошилов, Н.Д. Амагобели, Н.Е. Борисова]; под ред. проф. А.Н. Хорошилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 344 с.
6. Нерсисянц В.С История политических и правовых учений. – Учебник. / В.С. Нерсисянц. - М.: Инфра-М., 2001. - 736 с.
7. Демиденко Г.Г. Історія вчень про державу та право: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів. – Харків: Консум, 2007. - 432 с.
8. Лейст О.Э. История политических и правовых учений / О.Э. Лейст. - М., 2002. - 688 с.
9. Права людини і громадянина в афоризмах та прислів'ях: Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. Серія II. Коментарі прав і законодавства. Вип. 2. / Редкол.: П.М. Рабінович та ін. – К.: Атіка, 2001. – 112 с.
10. Сади́ков В.Н. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / В.Н. Сади́ков. – М., 2002. – 768 с.
11. Світова класична думка про державу і право. Навч. посібник / Є.Ф. Безродний, Г.К. Ковальчук, О.С.Масний. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.
12. Платон. Держава // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; Відп.ред. С. Головатий; Наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко. – К.: Книги для бізнесу, 2008. – С. 13-89.
13. Аристотель. Політика // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; Відп. ред. С. Головатий; Наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко. – К.: Книги для бізнесу, 2008. – С. 90-129.
14. Цицерон. Про державу. Про закони // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; Відп. ред. С. Головатий; Наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко. – К.: Книги для бізнесу, 2008. – С. 131-203.
15. Горожанин А.В. Взаимосвязь учения о полиции и государстве в истории правовой мысли: Монография / А.В. Горожанин. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. – 280 с.
16. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Ігнатенко Володимир Васильович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, адвокат.

УДК 351.74 : 342.922

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Анна МІСЬКЕВИЧ (Дніпропетровськ)

Стаття присвячена аналізу законодавчого закріплення надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні з урахуванням тенденцій реформування інституту адміністративних послуг в державі. Досліджено сучасний стан правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення та напрямки удосконалення нормативно-правових актів в зазначеній сфері.

Ключові слова: *правове регулювання, послуга, публічна послуга, адміністративна послуга, адміністративна послуга в сфері соціального захисту населення.*

Статья посвящена анализу законодательного закрепления предоставления административных услуг в сфере социальной защиты населения в Украине с учетом реформирования института административных услуг в государстве. Исследовано современное правовое регулирование предоставления административных услуг в сфере социальной защиты населения и пути усовершенствования нормативно-правовых актов в обозначенной сфере.

Ключевые слова: *правовое регулирование, услуга, публичная услуга, административная услуга, административная услуга в сфере социальной защиты населения.*

This article analyzes the legislative consolidation of administrative services in the sphere of social protection of population in Ukraine taking into account the tendencies of reforming of the Institute of administrative services in the state. The current state of the legal regulation of administrative services in the sphere of social protection of population and areas for improvement of normative-legal acts in this area has been investigated.

Keywords: *legal regulation, service, public service, administrative service, administrative service in the sphere of social protection of population*

Постановка проблеми. Правова основа, що регламентує відносини надання публічних послуг, включає значну кількість джерел регулювання: законів, інших правових актів, відомчих нормативних актів. У цілому сучасний період становлення України як правової держави можна назвати етапом визначення векторів державної політики та інтенсивного формування закріплення нових нормативних моделей відносин у сфері надання послуг, які спроможні претендувати на якість та доступність в реалізації суспільством.

Одним з основних напрямів адміністративного реформування в Україні є створення такої нової нормативно-правової основи, яка б сприяла максимальній ефективності діяльності державного управління. Ключове значення серед принципів основ функціонування виконавчої влади у правовій державі визначено за пріоритетністю законодавчої регламентації діяльності органів виконавчої влади зі здійснення своїх функцій та повноважень. Одним з напрямів діяльності держави, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних осіб та їх об'єднань, є інститут надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню інституту адміністративних послуг та окремих його аспектів й особливостей присвячені на даний час численні праці науковців В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, В. М. Бесчастного, Н. В. Васильєвої, В. Л. Грохольського, І. П. Голосніченка, І. В. Дроздової, О. Ю. Івашенко, Ю. В. Іщенка, Р. А. Калюжного, С. Ф. Константінового, І. Б. Коліушка, Є. О. Легези, О. М. Остраха, В. В. Столбової, Г. М. Писаренка, О. О. Сосновика, М. Ф. Стахурського, В. П. Тимошука та ін.

Проте, попри дослідження інституту адміністративних послуг в цілому, відсутнє систематизоване й ґрунтовне дослідження особливостей та порядку надання адміністративних послуг саме в сфері соціального захисту населення. Також актуальність цього дослідження особливо гостро постає в умовах побудови правової держави та реформування адміністративної системи органів публічної адміністрації.

Мета статті. Метою роботи є визначення правового закріплення інституту надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених завдань, а саме: розкрити правове

регулювання інституту адміністративних послуг в Україні та права на соціальний захист; проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу. Політика держави зазнає радикальних змін та модифікації, за якої йдеться про визнання державою пріоритетну інтересів громадян, про вироблення нового формату взаємовідносин з індивідами та їх об'єднаннями. Однією з віх адміністративної реформи стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90–р. Ця Концепція передбачає надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні публічних послуг.

Ключовими аспектами цієї Концепції, які вплинули на розвиток громадянського суспільства в Україні, є те, що вперше акцентовано увагу на такій важливій складовій як державних, так і муніципальних послуг, як адміністративні послуги та виділено адміністративну послугу як різновид послуг не лише державних органів, державних підприємств та організацій, але також і тих осіб, які виконують делеговані державою функції[1].

Щодо права громадянина на соціальний захист, останнє знайшло закріплення в конституційних нормах (стаття 46) [4]. Зміст цього права, а так само й механізми його реалізації Основним законом нашої держави не деталізовані. Разом з тим, з прийняттям Закону України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» [5] визначено новий інститут у публічному праві, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав фізичних та юридичних осіб. Таким чином, з'явився новий механізм реалізації прав громадян, зокрема, права на соціальний захист, шляхом надання адміністративних послуг у цій сфері.

Законом України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» визначені правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Термін «адміністративна послуга» визначається на законодавчому рівні як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» (стаття 1) [5].

До загальних засад, що визначають особливості правового регулювання з надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення, Закон України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» відносить питання платності таких послуг. В частині 2 статті 11 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» законодавець слушно обмежує реалізацію ознаки платності послугами, що надаються в сфері соціального захисту населення, підкреслюючи особливий статус осіб-споживачів послуги (стаття 11) [5]. Такий підхід повною мірою відповідає соціально-орієнтованій політиці держави. Однак, в такому випадку постає важлива проблема, а саме: необхідність визначення терміну «адміністративна послуга в сфері соціального захисту», наявність єдиного уніфікованого Закону, яким повинні визначатись особливості надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту та перелік адміністративних послуг, які надаються державою в сфері соціального захисту населення, що є суттєвим недоліком у правовому полі на сьогодні.

У Законі України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» констатується факт того, що надання адміністративних послуг пов'язане з широким колом суспільних відносин, а Законом визначені фактично загальні засади надання адміністративних послуг. З урахуванням особливостей суспільних відносин у відповідних сферах, засади реалізації надання адміністративних послуг таких сферах мають визначатись спеціальними законами з урахуванням засад, визначених Законом України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» (частина 1 статті 2, частина 2 статті 3) [5].

На даний час відсутні законодавчі акти, що регулюють особливості надання

адміністративних послуг у різних сферах суспільства в Україні. Сфера соціального захисту населення, на жаль, не є виключенням. Натомість норми, що регулюють окремі аспекти соціального захисту громадян розрізнені, не упорядковані та не уніфіковані, що ускладнює реалізацію цього права громадянами, які здебільшого поставлені й без того в скрутне становище з об'єктивних причин та ще й не розуміють де шукати захисту.

Спрощенню процедури отримання адміністративної послуги в сфері соціального захисту населення покликані сприяти центри надання адміністративних послуг, створення яких передбачено положеннями статті 12 Закону України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» (стаття 12) [5]. На виконання цього положення Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг [7]. Такий Перелік містить адміністративні послуги здебільшого в сфері підприємницької діяльності та землекористування та не передбачає послуг у сфері соціального захисту.

У зв'язку з зазначеним, органи державної влади мають різний підхід до виокремлення видів адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Так, на офіційному веб-сайті Управління Пенсійного фонду України в місті Северодонецьку виокремлено серед адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення видачу пенсійних посвідчень, а також оформлення та видачу страхових свідоцтв. Натомість до соціальних послуг віднесено призначення пенсій (для працюючих пенсіонерів через відділи кадрів підприємств), призначення пенсій (для непрацюючих пенсіонерів) та перерахунок пенсій, оформлення документів на поховання, консультаційні послуги з питань пенсійного забезпечення[8]. Зазначене додатково підкреслює необхідність визначення на законодавчому рівні поняття адміністративних послуг у сфері соціального захисту, що дасть можливість чіткого відмежування адміністративних послуг у сфері соціального захисту від соціальних послуг.

На офіційному веб-сайті Васильківського району Дніпропетровської області [9] передбачено такі адміністративні послуги соціального захисту:

- видача довідки «Дитина війни» згідно положень Закону України від 19.12.2006 року № 489-V «Про соціальний захист дітей війни» [10];

- видача посвідчення „Ветеран праці”, що регламентовано положеннями Закону України від 16.12.1993 року № 3722-XII „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” [11];

- видача посвідчень “Учасник війни”, “Інвалід війни”, “жертви нацистських переслідувань”, що регулюється Законом України від 22.10.1993 року №3551-XII “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [12];

- видача посвідчення “Інвалід дитинства”, засади якої закріплено в Законі України від 16.11.2000 року № 2109-III “Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам” [13];

- видача посвідчення „Особа, які не мають права на пенсію та інваліди”, що передбачено нормами Закону України від 18.05.2004 року №1727-IV „Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам” [14];

- видача довідки про вид та розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, засади якої визначено Законом України від 01.06.2000 року №1768 –III „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” [15];

- видача довідки про вид та розмір тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме, що регламентовано положеннями Постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 року №139 «Про затвердження Порядку призначення та виплати державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості

утримувати дитину або місце проживання їх невідоме» [16];

- видача довідки про розмір субсидії на житлово-комунальні послуги, призначення субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, що передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 року №848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» [17];

- видача довідки про вид та розмір допомоги сім'ям з дітьми, що передбачено Законом України від 21.11.1992 року № 2811-ХІІ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [18];

- видача посвідчення «Член сім'ї загиблого», що визначено Законом України від 22.10.1993 року № 3551-ХІІ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [19].

Зазначене підтверджує наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту. Це закономірно, враховуючи широке коло суспільних відносин, що підпадають під їх регулювання. Натомість для подальшого систематизованого реформування в цій сфері необхідно визначитися з загальними засадами організаційно-правового регулювання надання адміністративних послуг у цій сфері на базі уніфікованого законодавчого акта з метою системного підходу до усунення правових прогалин в регулюванні цього інституту з урахуванням особливого правового становища осіб-споживачів послуг в цій сфері.

Висновки. Проаналізувавши законодавство України, встановлено, що на конституційному рівні закріплено право громадян на соціальний захист, сутність якого відображена в Законах України, а саме: від 21.11.1992 року «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [18], від 22.10.1993 року «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [12], від 01.06.2000 року №1768-ІІІ „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” [15] та значної кількості інших. На законодавчому рівні закріплено й правові засади надання адміністративних послуг в Україні. Проте, з огляду на постійно зростаючу потребу населення в соціальному захисті, особливо в умовах кризових явищ, що супроводжують сьогодення, потрібно на виконання вимог частини 2 статті 3 Закону України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги» (стаття 12) [5] закріпити основні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту в уніфікованому систематизованому законодавчому акті, яким, зокрема, закріпити поняття адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення; особливості суспільних відносин у відповідній сфері; перелік таких послуг; повноваження органів державної влади щодо надання адміністративних послуг та інші положення. Зазначене також сприятиме реалізації затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», одним з векторів якої визначено вектор відповідальності, спрямований на забезпечення гарантій, що кожен громадянин матиме доступ, зокрема, до високоякісних послуг в державному секторі [20].

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724-2009-%D0%BF>.
3. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради. – 2013. – №

32. – Ст.409.

6. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. – Київ, 2015. – 428 с.

7. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.

8. Адміністративні та соціальні послуги : Управління Пенсійного фонду України в місті Северодонецьку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sever-pfu.gov.ua/content/administrativni-ta-socialni-poslugi>.

9. Перелік адміністративних послуг, що надаються через центр надання адміністративних послуг Васильківського району структурними підрозділами райдержадміністрації : Васильківський район Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasilkov-m.dp.gov.ua/OBLADM/vasilkovka_rda.nsf/docs/EC3DB7565002D082C22578CB004A3585?OpenDocument/.

10. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>.

11. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3721-12>.

12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

13. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам : Закон України від 16.11.2000 № 2109-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>.

14. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>.

15. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 № 1768-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.

16. Про затвердження Порядку призначення та виплати державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 року №139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-%D0%BF>.

17. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 року №848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF/ed19951021>.

18. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.

19. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

20. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Міськевич Анна Володимирівна – кандидат юридичних наук, помічник судді адміністративного суду в Дніпропетровській області.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Роман САУНІН (Київ)

Розглянуто нормативно-правову базу чинного законодавства щодо адміністративних процедур в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації. На основі аналізу праць вчених та норм чинного законодавства розглянуті поняття «адміністративний примус», «адміністративна послуга», «адміністративна процедура», підготовлено підґрунтя для здійснення наукової класифікації адміністративних процедур за певними ознаками. Запропоновано уточнення визначення адміністративної процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративна процедура, владна компетенція, публічна адміністрація, адміністративний примус, адміністративна послуга.

Рассмотрена нормативно-правовая база действующего законодательства об административных процедурах в системе реализации властной компетенции публичной администрации. На основе анализа работ ученых и норм действующего законодательства рассмотрены понятия «административное принуждение», «административная услуга», «административная процедура», подготовлена основа для осуществления научной классификации административных процедур по определенным признакам. Предложено уточнение определения административной процедуры в системе реализации властной компетенции публичной администрации.

Ключевые слова: административная процедура, властная компетенция, публичная администрация, административное принуждение, административная услуга.

We consider the legal framework of the current legislation on administrative procedures in the system of implementation of the ruling competence of public administration. On the basis of scientists' work and the current legislation the concepts of "administrative enforcement", "Administrative Services", "administrative procedure" have been considered. The basis for the scientific classification of administrative procedures has been prepared. It has been proposed to clarify the definition of administrative procedures in the system of implementation of the ruling competence of public administration.

Keywords: administrative procedure, the competence of imperious, public administration, administrative enforcement, administrative services.

Постановка проблеми. Аналіз праць вчених, чинних нормативно-правових актів, які визначають адміністративні процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації свідчить, що наукова класифікація адміністративних процедур в цьому аспекті до сих пір не здійснювалася. Незважаючи на значущість цієї проблеми, у теорії адміністративного права не приділено належної уваги вивченню цього поняття з юридичної точки зору. На практиці це ускладнює встановлення меж застосування цих понять. Всебічна оцінка цього поняття, встановлення його зв'язку з суміжними є одним з актуальних завдань сучасної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою адміністративних процедур в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації займалася вчені різних галузей права, зокрема, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, В. В. Галунько, О. Ю. Дрозд, С. О. Короєд, В. І. Курило, І. С. Окунєв, К. М. Рудой, О. Ф. Скакун, Ю. А. Чеботарьова, Н. В. Янюк та інші. Але, незважаючи на значний внесок зазначених вчених у вирішення цих та інших наукових проблем, вказані науковці розкривали не адміністративні процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації, а досліджували інші – більш широкі, спеціальні або суміжні актуальні питання.

Мета статті – на основі аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел з'ясувати сутність поняття «адміністративна процедура в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації».

Виклад основного матеріалу. Загалом, відповідно до академічного тлумачного словника української мови процедура – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [1].

Згідно з Оксфордським словником процедура – це встановлений або офіційний спосіб зробити щось [2].

На думку деяких науковців, юридичну процедуру варто визначити як самостійний різновид соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається із певної послідовності дій суб'єктів

юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у вигляді зміни правової дійсності [3].

Професор В. В. Галуцько вважає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4].

Одні вчені вважають, що адміністративна процедура – це встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору. Крім цього, ними запропоновано звернути увагу на поділ адміністративної процедури на формальну і неформальну, які відрізняються порядком їх реалізації, безвідносно до окремих категорій справ [5, с. 18].

Інші визначають адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [6, с. 696].

Існує слушна думка, що для позначення порядку прийняття адміністративних актів доцільно застосовувати категорію «адміністративна процедура» як установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. Науковці вказують на те, що основними видами адміністративної процедури та адміністративних проваджень є: а) залежно від суб'єкта (порядку) ініціювання провадження: заявне провадження та втручальне провадження; б) залежно від складності провадження: просте (загальне) та складне (формалізоване, формальне, спеціальне) провадження. Тобто вказують на існування класифікації адміністративних процедур та адміністративних проваджень, але, на жаль, приводять лише види проваджень [7].

Відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження, в свою чергу, адміністративне провадження – сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [8].

Таким чином, необхідно констатувати, що теоретичні положення щодо правової природи адміністративних процедур розроблені досить ґрунтовно, думку вчених не мають суттєвих розбіжностей щодо цього питання. Але, разом з тим, ми можемо прийти до висновку, що класифікація зазначеної правової матерії потребує додаткового дослідження. В межах нашого дослідження, вважаємо за необхідне підкреслити, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок діяльності органів публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави а також для розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ.

Торкнувшись основних аспектів поняття «адміністративна процедура», необхідно дослідити таку правову категорію як «владна компетенція».

Загалом, відповідно до академічного тлумачного словника української мови, компетенція – коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [1].

Згідно з Оксфордським словником компетенція – юридичні повноваження суду або іншого органу, щоб мати справу з конкретним питанням [9].

В інших словниках можемо знайти й інші визначення – в широкому та вузькому розумінні. В широкому (як юридичний термін) компетенція – це сукупність юридично установлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органа чи посадової особи; визначає

його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування). Юридичний зміст поняття «компетенція» включає в себе такі елементи: предмети підпорядкування (коло об'єктів, явищ, дій, на які розповсюджуються повноваження); права і обов'язки, повноваження органа чи особи: відповідальність; відповідність поставленим цілям, задачам і функціям. У вузькому розумінні (як категорія публічного права) компетенція – це правовий засіб, який дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в керівничому процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу публічних справ [10].

По відношенню до органів виконавчої влади професор В.В.Галунько дає таке визначення: компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, які цей орган має вирішувати в процесі практичної діяльності [4, с. 68].

Інші вчені, досліджуючи державну службу, приходять до висновку що в цьому ракурсі компетенція – це повноваження та інші права й обов'язки [11, с. 9].

В свою чергу, професор В.Б.Авер'янов вважає, що публічна адміністрація – це сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [12].

На думку інших вчених, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [13].

Враховуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що владна компетенція публічної адміністрація – це, зокрема, обов'язки та права органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування (публічної адміністрації).

Для більш ґрунтовного дослідження адміністративної процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації розглянемо такі юридичні поняття, як «адміністративна послуга» й «адміністративний примус». На нашу думку кожна з цих категорій повинна мати бієктивне відображення у відповідній адміністративній процедурі.

З одного боку, на думку науковців, адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [14].

З іншого, відповідно до чинного законодавства, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [15].

На думку професора В. Б. Авер'янова поняття адміністративного примусу слід визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також: покарання за їх вчинення [16].

Професор Ю.П.Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [17].

Професор А.Т. Комзюк робить висновок, що адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу

морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [18, с. 11].

Отже, серед вчених немає принципових розбіжностей щодо визначення сутності поняття «адміністративного примусу». Зауважимо, що майже всі вони звертають увагу на те, що адміністративний примус застосовується незалежно від волі і бажання підвладного суб'єкта.

Висновки. Таким чином, враховуючи вищезазначене, ми можемо констатувати наступне:

1. Адміністративна процедура в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації – це встановлений законодавством порядок діяльності спеціальних суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави (в основному шляхом застосування адміністративного примусу) а також для розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ.

2. Адміністративний примус та адміністративна послуга – а, отже, і відповідні їм адміністративні процедури – мають принципові відмінності. Так, процедура надання адміністративних послуг передбачає заяву фізичної або юридичної особи, тобто для її провадження необхідна згода другої сторони. В свою чергу, процедура застосування адміністративного примусу такої згоди не вимагає.

3. Вважаємо доцільним запропонувати класифікацію адміністративних процедур в залежності від того, чи необхідна на них згода невідної сторони на: 1) процедури сервісного типу та 2) процедури владного типу.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970 – 1980 – 11 т.
2. Procedure [Електронний ресурс] / Oxford dictionaries. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
3. Бажанов В. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 94. – С. 44 – 46.
4. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гіренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова]; за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д. С., 2015. – 272 с.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія практика застосування : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Сергійович Лагода. Національний університет державної податкової служби України – Ірпінь, 2007. – 23 с.
6. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>
7. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Віктор Павлович Тимошук. Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2007. – 23 с.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 року № 11472 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/> – Назва з екрану
9. Competence [Електронний ресурс] / Oxford dictionaries. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
10. Компетенція [Електронний ресурс] / Словари и энциклопедии на Академике. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
11. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олег Миколайович Стець. Національний університет «Одеська юридична академія» –Одеса, 2011. – 20 с.
12. Авер'янов, В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії [Текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – №5. – С. 117 – 119
13. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
14. Виконавча влада в Україні: Організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Ославський М. І. – К., 2008. –

216 с.

15. Закон України від 06 вересня 2012 року 5203-VI «Про адміністративні послуги» : за станом на 1 лютого 2016 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Відомості Верховної Ради України, 2013. – № 32

16. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

17. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

18. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право» / Анатолій Трохимович Комзюк. – Харків, 2002. – 32 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Саунін Роман Дмитрович – кандидат юридичних наук, викладач кафедри тактичної підготовки військ факультету підготовки фахівців для Національної гвардії України Національної академії внутрішніх справ.

УДК 349.6 (477)

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ СКЛАДОВІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

Олександр СІКОРСЬКИЙ (Миколаїв)

У статті досліджується правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Розкрито організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну сторони даного механізму.

Ключові слова: раціональне використання природних ресурсів, навколишнє природне середовище, правовий механізм.

В статье исследуется правовой механизм охраны окружающей природной среды. Раскрыто организационно-правовую, институциональную, функциональную и экономическую стороны данного механизма.

Ключевые слова: рациональное использование природных ресурсов, окружающую среду, правовой механизм.

The article examines the legal framework of environmental protection. Organizational, legal, institutional, functional and economic aspects of the given mechanism have been revealed.

Key words: rational use of natural resources, environment, legal framework.

Постановка проблеми. З-поміж різноманітних сучасних проблем людства чільне місце посідає проблема охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Від результатів її вирішення залежить майбутнє світової спільноти, її наступних поколінь. На жаль, і в Україні існують складні екологічні проблеми. Екологічна ситуація демонструє тенденцію до погіршення. Тому є підстави стверджувати, що проблема взаємодії людини й природи стала останнім часом однією з найбільш обговорюваних і викликає подальшу особливу актуальність та зацікавленість серед вітчизняних учених.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значущість наукового дослідження питань наглядової діяльності у сфері охорони природи підтверджується численними працями В.Б.Авер'янова, В. І. Бабенка, Д. М. Бахраха, В. Є. Бореяка, Н.П. Бортник, В. Л. Бредіхіної, М.Т. Гаврильців, О. В. Головкина, С. Г. Грицкевича, Є. В. Додіна, В. Ф. Захарова, В. І. Книша, І.А. Куян, О. Я. Лазора, Я. І. Лазаренка, К. Ю. Мельника, Р. В. Миронюка, О. І. Остапенка, М.В.Руденка, К. А. Рябець, С. В. Таранушича, Я. М. Толочко, О. А. Улютіної, О. М. Хімич, С.В.Шарапової, В. В. Шемчука, Х. П. Ярмакі та інших.

Мета статті полягає у дослідженні правового механізму охорони навколишнього середовища.

Виклад основного матеріалу. Завданням і оптимальним результатом реалізації правового механізму охорони навколишнього природного середовища є досягнення гармонії взаємовідносин у системі «суспільство – природа», яке, наприклад, можна передати через поняття екологічного правопорядку. Професор В.В.Петров, зокрема, визначив екологічний правопорядок як «систему правових норм і правовідносин, що визначають режим

раціонального природокористування, охорони довкілля, екологічної безпеки суспільства» [1, с. 54].

Водночас у юридичній науці та в законодавчих актах із питань охорони довкілля немає єдиного визначення всього комплексу елементів, які б спрямовувалися на охорону довкілля. Так, у спеціальній літературі можна зустріти терміни «державно-правовий механізм охорони довкілля», «економічний механізм охорони навколишнього природного середовища» (зокрема, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»), «екологічний правопорядок» тощо. Нарешті, у працях відомого російського науковця професора М.М.Брінчука вживається термін «економіко-правовий механізм охорони довкілля» [2, с. 24].

Правовий механізм охорони навколишнього середовища передбачає організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну (ресурсну) сторони (елементи).

Організаційно-правова сторона даного механізму включає в себе сукупність правових норм, вміщених у відповідних законодавчих актах, що спрямовані на забезпечення охорони довкілля у правовій формі.

Інституційна сторона охоплює собою систему органів державної влади та місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано беруть участь в охороні довкілля відповідно до покладеної на них компетенції.

Функціональна сторона правого механізму охорони довкілля включає в себе сукупність функцій з охорони природного середовища, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства.

Нарешті, економічна (ресурсна) сторона цього механізму являє собою сукупність економічних регуляторів, визначених законодавством і спрямованих на забезпечення охорони довкілля.

В єдності всі ці елементи становлять явище, яке в даному дослідженні охоплюється поняттям «правовий механізм охорони довкілля».

Правовий механізм охорони довкілля надає державній політиці у цій сфері чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяє належному врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Він тісно пов'язаний та закономірно залежить від економічної, політичної, правової, культурної систем суспільства, від особливостей побудови та функціонування державного механізму, а також від еколого-правової культури суспільства.

Що ж включає в себе власне механізм охорони довкілля? Тут точки зору науковців розходяться. Так, на думку відомого фахівця у галузі екологічного права О.К.Голіченкова, механізм охорони довкілля – це система (що формується) взаємоприспосованих елементів, які функціонують у відповідності з об'єктивними економічними законами в цілях охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. [3, с. 159].

Традиційно механізм державного регулювання прийнято розглядати як складову суб'єкта цієї діяльності та об'єкта регулюючого впливу, а також включати до нього систему права і сам процес його застосування. Видається, що в галузі охорони довкілля такий підхід дещо недостатній. З одного боку, в реалізації екологічної функції держави задіяні майже всі державні органи. Окрім цього, механізм охорони довкілля не може базуватися на якомусь одному виді регулювання – адміністративному, як це було раніше.

З огляду на ступінь розвитку суспільства, головними проблемами, які потребують врахування і вирішення при впровадженні правового механізму охорони навколишнього природного середовища, є широка різноманітність природних ресурсів, які потребують економічної оцінки; необхідність диференціації підходів при визначенні і встановленні плати (зборів) за спеціальне використання природних ресурсів, викликані їх різноманітністю; неможливість застосування єдиного методично-нормативного документа; необхідність

узгодженості впровадження економічних важелів природокористування з різними аспектами процесу реформування економіки (приватизацією державних підприємств, лібералізацією цін на товари та послуги, зовнішньої торгівлі тощо).

Висновки. Дієвий правовий механізм покликаний сприяти раціональному використанню природних ресурсів та захисту державних інтересів у цьому питанні.

У зв'язку з цим, одним з головних напрямів нової екологічної політики в Україні стало створення адекватної системи економічної оцінки природних ресурсів та введення плати за їх спеціальне використання, що потребувало комплексного вирішення питань: встановлення кола платників плати за використання природних ресурсів та умов, на яких ресурси надаються в користування чи використовуються, правил їх використання; визначення розмірів коштів, які відображали б реальну вартість природного ресурсу, кон'юнктуру внутрішнього та світового ринків, можливість відтворення; передбачення економічних санкцій за нераціональне використання природних ресурсів або використання їх в обсягах, що перевищують обумовлені, стимулювання раціонального природокористування [5, с. 237].

Створення дієвого правового механізму охорони довкілля в Україні, таким чином, залежить від розв'язання комплексу як внутрішніх для сфери природокористування, так і зовнішніх, пов'язаних із загальноекономічною ситуацією, організаційних, технологічних, фінансових проблем. Миттєве їх вирішення за жодних умов неможливе. Це дає підстави стверджувати, що розробка і запровадження адекватного правового механізму охорони довкілля – поетапний, поступовий, довготривалий процес, який проходитиме одночасно і паралельно з процесом становлення і розвитку економічної і політичної систем в Україні, вдосконаленням державного апарату та системи права.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Петров В.В. Закон Российской Федерации об ответственности за экологические преступления (Проект) : // Вестник Московского ун-та. – Сер.11. – Право. – 1993. – №4.
2. Бринчук М.М. Введение в экологическое право / М.М. Бринчук – М.: Академический правовой ун-т при Институте гос-ва и права РАН, 1996. – 37с.
3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 160с.
4. Орлов М. Правове забезпечення реалізації екологічних інтересів – основа належної охорони довкілля і розвитку економіки України / М.Орлов // Право України. – 2001. – №1.
5. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природо-допользования / Б.Г. Розовский – К.: Наук. думка, 1981. – 238с.
6. Україна: проблеми економічного зростання та мобілізації внутрішніх резервів економіки. – К., 2000. – 130 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Сікорський Олександр Петрович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри правознавства навчально-наукового Гуманітарного інституту Національного університету кораблебудування ім. адмірала Макарова.

УДК 342.9.07

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МОТИВАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Світлана СЛАБКО (Запоріжжя)

Стаття присвячена актуальним питанням мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців як учасників специфічних правовідносин, оскільки вони вступають, з одного боку, у трудові правовідносини, пов'язані з особистим професійним становищем, трудовими правами та обов'язками, із самим процесом праці, а з іншого боку – в адміністративно-правові, пов'язані з виконанням вимог служби, управлінських функцій.

Ключові слова: державна служба, міліція, мотивація, правоохоронні органи, проходження служби, службова особа.

Статья посвящена актуальным вопросам мотивации деятельности специальных категорий государственных служащих как участников специфических правоотношений, поскольку они выступают, с одной стороны, в трудовые правоотношения, связанные с личным профессиональным положением, трудовыми правами и обязанностями, с самим процессом труда, а с другой стороны – в административно-правовые, связанные с исполнением требований службы, управленческих функций.

Ключевые слова: государственная служба, милиция, мотивация, правоохранительные органы, прохождение службы, должностное лицо.

The article is devoted to the vital questions of activity motivation in the special classes of civil servants as participants of specific legal relationships, as they appear in labour legal relationships related to the personal professional position, labour rights by both duties and process, and, at the same time, in administrative and law relationships connected with the execution of service requirements, administrative functions.

Key words: government service, militia, motivation, law enforcement authorities, passing of service, public servant.

Постановка проблеми. Сьогодення вимагає розробки теоретичних питань щодо адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальної категорії державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями та на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню окремих аспектів, які так чи інакше стосуються мотивації діяльності спеціальної категорії державних службовців, були присвячені праці А.А. Андросюка, С.П. Бочарова, А.Ф. Бабушкіна, С.В. Ващенко, В.С. Васильєва, Є.В. Курінного, Б.А. Кормича, В.Г. Казіміренко, Л.І. Медведева, О.В. Москаленка, Д.О. Стародубцева, О.Ю. Синявської та інших дослідників.

Однак комплексного дослідження мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців не проводилося.

Мета статті. Дослідити основні питання мотивації проходження служби спеціальними категоріями державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Спеціальні категорії державних службовців разом з усіма іншими державними органами створюються й функціонують як апарат, підпорядкований органам державної влади. Вони складаються з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження. У своїй сукупності ці особливості дають право визначати діяльність спеціальних категорій державних службовців як різновид органів державного управління [1, с. 56].

Для того, щоб дати повне визначення правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, необхідно, наприклад, звернутися до ст. 4 Закону України “Про міліцію”, у якій передбачено, що правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку [2].

Четвертим розділом вищезазначеного Закону передбачений порядок проходження служби в міліції. Форми і розміри грошового забезпечення працівників міліції встановлює Кабінет

Міністрів України, вони мають забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу міліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати фізичні й інтелектуальні витрати. Органи місцевого самоврядування можуть провадити для працівників міліції додаткові виплати понад встановлені Кабінетом Міністрів України розміри [3]. Порядок та умови проходження служби в міліції регламентує Положення про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затверджене Кабінетом Міністрів України. Особи, прийняті на службу до міліції, у тому числі слухачі й курсанти шкіл міліції, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби знімаються з нього і перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ України [1].

Стаття 25 Закону України “Про міліцію” – “Відповідальність працівників міліції” – встановлює, що працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. При порушенні працівником міліції прав і законних інтересів громадянина міліція зобов'язана вжити заходів щодо поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, публічного вибачення на вимогу громадянина.

Аналізуючи ст. 25, доходимо висновку, що вона має деякі розбіжності зі ст. 16 цього Закону – “Особовий склад міліції”, а саме в ч. 1 ст.16 передбачено, що особовий склад міліції складається з працівників, які проходять державну службу в підрозділах міліції та яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції. Щодо службових осіб міліції ця стаття жодних роз'яснень не дає. Тобто не зрозуміло, кого має на увазі законодавець, застосовуючи поняття “службова особа міліції”. Адже всі працівники міліції приносять присягу, текст якої затверджує Кабінет Міністрів України. Крім того, незрозуміло, яка відповідальність настає відносно службових осіб міліції за неналежне виконання своїх службових обов'язків.

Досліджуючи питання адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, ми не зосереджували увагу лише на діяльності органів внутрішніх справ щодо мотивації проходження служби працівниками міліції. Проблема мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців досліджувалась відносно проходження служби у всіх правоохоронних органах України.

Правоохоронні органи – це органи, наділені державою повноваженнями щодо охорони суспільних відносин, урегульованих правом. Вони можуть бути державними і недержавними. До державних правоохоронних органів належать прокуратура, органи внутрішніх справ, органи Служби безпеки України, органи Міністерства юстиції України, органи охорони державного кордону, митні органи, органи податкової служби, Державна кримінально-виконавча служба України та ін. [4, с. 180].

Так, наприклад, ст. 14 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” від 23.06.05 р. встановлює, що до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України [5, с.156–157]. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби України зобов'язаний неухильно виконувати закони України, додержуватися норм професійної етики, гуманно ставитися до осіб, узятих під варту.

Стаття 19 Закону України “Про Службу безпеки України” – “Склад кадрів Служби безпеки України” – встановлює, що кадри Служби безпеки України становлять співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові

обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджує голова Служби безпеки України. Співробітники Служби безпеки України самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони повинні відмовлятися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Співробітники Служби безпеки України, які виконують свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень і в рамках Закону, не несуть відповідальності за завдані майнові збитки [6].

За наявністю спеціальних звань усі кадри митної служби поділяються так: особи, які мають спеціальні звання; особи, які не мають спеціальних звань за трудовою угодою. На працівників цієї категорії повністю поширюється трудове законодавство. Основу персоналу державної митної служби становлять особи, котрі займають державні посади, – посадові особи митної служби України. Традиційно їх називають кадрами державного управління. До них висуваються особливі вимоги, і персонал державного управління оцінюється саме з погляду відповідності цим вимогам. Це первинні, вихідні якості, якими має володіти людина, котра претендує на державну посаду, і ті, що здобуваються та формуються у процесі нагромадження знань і досвіду під час служби на державних посадах.

Отже, постає запитання: “Службові особи міліції, персонал Державної кримінально-виконавчої служби України, співробітники Служби безпеки України, працівники митної служби – це службові особи цих органів чи ні”? На наш погляд, найбільш вдале визначення поняття персоналу державної митної служби дали у своєму підручнику “Управління в митній службі” Ю.Д. Кунев, А.В. Мазур, С.П. Шапошник. Вони зазначили, що основу персоналу державної митної служби становлять особи, котрі займають державні посади – посадові особи митної служби України [7].

Повертаючись до правових основ мотивації проходження служби працівників правоохоронних органів України, беручи за основу діяльність органів внутрішніх справ, безпосереднє забезпечення громадського порядку й громадської безпеки здійснюють Міністерство внутрішніх справ України та його органи на місцях. Функції органів внутрішніх справ визначено як у законах України, так і в підзаконних актах, серед яких важливе місце посідає Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 17.10.2000 р.. Тому, подальше дослідження буде проходити на основі вивчення мотивації проходження служби службовими особами Міністерства внутрішніх справ України.

Правові основи мотивації проходження служби працівниками правоохоронних органів України закріплені розділом 5 Закону України “Про міліцію” [2]. Стаття 22 цього розділу – “Соціальний захист працівників міліції” – передбачає, що працівники міліції користуються пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України. Жила площа працівникам міліції, у тому числі тим, які працюють на транспорті, надається місцевими радами, відповідними міністерствами та відомствами у першочерговому порядку. Працівникам міліції та членам їх сімей надається 50-відсоткова знижка в оплаті жилої площі, комунальних послуг, а також палива в межах норм, встановлених законодавством.

Правове забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців також здійснюється в порядку та на умовах, встановлених Законом України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Так, відповідно до цього Закону, право на пенсійне забезпечення мають звільнені зі служби: особи офіцерського складу, прапорщики і мічмани, військовослужбовці надстрокової служби та військової служби за контрактом; особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України, особи начальницького складу податкової міліції, особи начальницького і рядового складу Державної кримінально-виконавчої служби України, особи начальницького і рядового складу

органів і підрозділів цивільного захисту [8].

На думку О.Ю. Синявської, механізм правового забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців мають забезпечувати суб'єктивні політичні й особисті немайнові права та обов'язки спеціальних категорій державних службовців. Завдання механізму правового забезпечення мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців такі: 1) забезпечення можливості здійснення суб'єктивних та особистих немайнових прав; 2) забезпечення виконання юридичного обов'язку; 3) відновлення порушеного суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 4) усунення небезпеки порушення суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; 5) формування правової культури спеціальних категорій державних службовців. Відповідно до визначених завдань, до функцій механізму правового забезпечення мотивації можна віднести такі: охоронну, компенсаційну, виховну, стимуляційну та контрольну [9, с. 22].

Досліджуючи актуальні питання мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, неможливо не звернути увагу на підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України. Адже, відповідно до Державної програми боротьби зі злочинністю від 25.06.93 р., необхідно здійснювати координацію наукових досліджень, обмін науковим досвідом, виявлення та аналіз нових тенденцій і проблем, що виникають у ході боротьби зі злочинністю.

Основним нормативно-правовим актом, який визначає правові та фінансові засади функціонування й розвитку науково-технічної сфери, що створює умови для наукової і науково-технічної мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців, є Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 01.12.98 р.. Цей Закон визначає, що з метою постійного поновлення інтелектуального потенціалу суспільства, розвитку та поширення наукової і технічної культури, розвитку новаторства, сприяння творчості працівників наукової та науково-технічної діяльності держава: забезпечує підвищення престижу наукової праці; організовує підготовку та підвищення кваліфікації наукових і науково-педагогічних кадрів у державних наукових установах і навчальних закладах; сприяє підготовці та перепідготовці наукових і науково-педагогічних кадрів за межами України; запроваджує систему атестації кадрів, сприяє визнанню дипломів про вищу освіту, наукових ступенів та вчених звань на міждержавному рівні; встановлює в освітніх програмах обов'язковий мінімум наукових та науково-технічних знань для кожного рівня освіти [10].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів" від 01.03.99 р. було затверджено Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів. Це Положення регламентує діяльність у галузі підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів і є обов'язковим для всіх навчальних закладів та наукових установ України, незалежно від їх підпорядкованості та форм власності. Положення передбачає підготовку в аспірантурі і докторантурі за рахунок: коштів державного бюджету України – за державним замовленням для роботи у державному секторі народного господарства; коштів юридичних та фізичних осіб – на умовах контракту – для роботи у державному і недержавному секторах народного господарства; іноземців та осіб без громадянства на підставі: міжнародних договорів України; загальнодержавних програм; договорів, укладених вищими навчальними закладами, науковими установами з юридичними та фізичними особами. Особи, які раніше пройшли повний курс навчання в аспірантурі або докторантурі за державним замовленням, а також відраховані з неї достроково за вчинення протиправних дій або невиконання індивідуального плану, не мають права повторного вступу до аспірантури й докторантури за державним замовленням. Аспіранти і докторанти мають право на: користування навчально-виробничою, науковою, культурно-спортивною, оздоровчою базою навчальних закладів, наукових установ; отримання всіх видів відкритої наукової інформації і наукового консультування; участь у лабораторії; науковій діяльності кафедри, відділу, отримання державної стипендії встановленого розміру в разі зарахування на навчання з

відривом від виробництва за державним замовленням; переривання навчання з поважних причин з подальшим його продовженням. Тривалість і кількість переривань навчання, а також поважність причин визначаються вченою радою вищого навчального закладу, наукової установи [11].

Висновки. Проведений аналіз правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців в різних аспектах і закономірностях дав нам змогу зробити висновки, що на сьогодні створена широка й об'ємна нормативно-правова база адміністративно-правових основ мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців. Сьогодні потребує визначення поняття “службова особа”. Службова особа – це посадова особа, яка перебуває на державній службі, уповноважена на виконання функцій держави на основі професіоналізму. Серед великої кількості нормативно-правових та підзаконних актів на сьогодні не існує єдиного нормативного акта, який би визначав відповідальність службової особи під час виконання нею своїх службових обов'язків. Наголошуємо: належного виконання службових обов'язків. З огляду на вищезазначене виникає необхідність розроблення та запровадження в службу діяльність всіх правоохоронних органів України єдиного Дисциплінарного кодексу, який би чітко визначив відповідальність за порушення, скоєні в службовій діяльності працівників всіх без винятку правоохоронних органів України.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 473 с.
2. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 28.07.1994 р. № 404 382 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mvs.gov.ua.
4. Основи правознавства: навчальний посібник. / В.П. Пастухов, В.Ф. Пеньківський, В.П. Капелюшний, О.В. Ришкова ; [за заг. ред. проф. В.П. Пастухова]. – К. : Школа, 2003. – 380 с.
5. Судові та правоохоронні органи України : збірник законодавчих і нормативних актів : в 2 т. / [упоряд. А.В. Паливода]. – К. : Видав. Паливода А.В., 2008. – Т. 2. – 315 с.
6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229– ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі : підручник / Ю.Д. Кунев, А.В. Мазур, С.П. Шапошник ; [за заг. ред. Ю.Д. Кунева]. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 408 с.
8. Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 09.04.1992 р. № 2262-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
9. Синявська О.Ю. Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України : автор. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра. юр. наук за спец. : 12.00.07 / О.Ю. Синявська ; Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2008. – 42 с.
10. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
11. Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р. № 309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Слабко Світлана Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Інституту права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету.

УДК 342.3

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА (ЕКОНОМІЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Олена СОКУРЕНКО (Кропивницький)

У статті приділено увагу економіко-правовому механізму охорони навколишнього середовища, розкрито його сутність. Розглянуто екологічні проблеми України та перспективи їх вирішення. Наголошено, що економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища спрямований на реалізацію таких стратегічних цілей таких як створення ефективної системи управління екологічним розвитком; побудова соціально та екологічно орієнтованої економіки; формування екологічної свідомості людей, що забезпечує перехід суспільства на шлях сталого розвитку.

Ключові слова: навколишнє середовище, екологічна ситуація, економіко-правовий механізм, природа, суспільство.

В статті внимание уделено економіко-правовому механізму охорони окружающей среды, раскрыта его сущность. Рассмотрены экологические проблемы Украины и перспективы их решения. Отмечено, что экономико-правовой механизм охраны окружающей природной среды направлен на реализацию таких стратегических целей таких как создание эффективной системы управления экологическим развитием; построение социально и экологически ориентированной экономики; формирование экологического сознания людей, обеспечивает переход общества на путь устойчивого развития.

Ключевые слова: окружающая среда, экологическая ситуация, экономико-правовой механизм, природа, общество.

In the article the attention is paid to the economical and legal mechanism of environment protection, and its essence is disclosed. Environmental problems of Ukraine and prospect for their solving are considered. It is noted that the economical legal mechanism of protection of the surrounding environment is directed to the realization of such strategic objectives such as creation of an effective control system of ecological development, construction of socially and ecologically focused economy, formation of ecological consciousness of people, provides transition of the society to the way of sustainable development.

Keywords: environment, environmental situation, economic and legal mechanism, nature and society.

Постановка проблеми. XXI століття породило проблеми, які стосуються не лише окремих держав чи регіонів, а й людства у цілому. Найбільшого загострення набули стосунки людини та природи. Людська цивілізація впродовж усієї своєї історії користувалася природою інтенсивно, з часом усе більше впливаючи на довкілля. Використання природних ресурсів значною мірою позначилося на якості життя людей, проте економічне зростання, зорієнтоване на кількісні показники, зрештою призвело до колосального забруднення навколишнього середовища, а подекуди до незворотних наслідків, зокрема змін характеристик Землі.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду шляхом нехтування об'єктивними законами розвитку та відтворення природно-ресурсного комплексу України. Особливістю екологічного стану України є те, що екологічно гострі локальні ситуації поглиблюються великими місцевими (регіональними) кризами.

Збереження природних багатств країни стає вкрай важливою проблемою, від вирішення якої залежить доля теперішніх і майбутніх поколінь. Тому постає питання про необхідність вироблення іншого, принципово нового ставлення держави до питання охорони навколишнього природного середовища, а саме до економіко-правового механізму його охорони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням охорони навколишнього середовища займалися такі вітчизняні та російські вчені, як В. І. Андрейцев, С. М. Кравченко, Н. Р. Малишев, В. Л. Мунтян, В. Ф. Погорілко, Б. Г. Розовський, Ю. С. Шемшученко, М. М. Бринчук, С. О. Боголюбов, О. Л. Дубовик, І. А. Іконицька, Б. В. Єрофеев, О. С. Колбасов, В. В. Петров.

Мета статті полягає в розкритті економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зауважує Б. В. Єрофеев, навколишнє середовище утворюється як результат активної взаємодії суспільства і природи [3, с. 23]. Вона являє собою якісно нове оточення, «олюднену природу», де елементи природного середовища органічно поєднуються з наслідками діяльності людини, зазнаючи іноді біологічних і фізико-

хімічних змін, що впливають на обмін речовин у природі та між природою й людиною [4, с. 56].

Відмежовуючи оточуюче людину природне середовище від іншої природи, право має можливість підкреслити не тільки важливість, а й особливість охорони навколишнього середовища. Охорона навколишнього середовища спрямована, по-перше, на забезпечення нормального обміну речовин між людиною і тими елементами природи, що складають життєву основу людства і на яких більш за все відбиваються негативні наслідки людської діяльності (повітря, вода, земля); по-друге, на захист самої людини від шкідливого впливу з боку створеного нею оточуючого середовища шляхом оздоровлення місця її проживання та діяльності, нейтралізації забрудненого природного середовища (шкідливими викидами промислових підприємств, транспорту) і зовнішнього оточення в цілому (шуми, вібрація) та поліпшення територіальної сфери, у межах якої тривають життя і праця людини (планування й забудова населених пунктів, раціональне розташування підприємств, місць відпочинку, організація зелених зон тощо); по-третє, на захист людини, сфери її життя і діяльності від шкідливих або просто небажаних стихійних сил природи (повені, землетруси, шкідливі комахи та ін.) [5, с. 89].

Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища спрямований на реалізацію таких стратегічних цілей: створення ефективної системи управління екологічним розвитком; побудова соціально та екологічно орієнтованої економіки; формування екологічної свідомості людей, що, на нашу думку, забезпечує перехід суспільства на шлях сталого розвитку.

Засобами регулювального впливу держави у цій сфері є екологічне оподаткування, ліцензування, сертифікація та стандартизація, регулювання цін і тарифів, застосування нормативів та лімітів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій тощо. Формування та реалізація економіко-правового механізму охорони навколишнього середовища в Україні відбувається в умовах необхідності підтримання рівноправних партнерських стосунків із найпотужнішими економічними державами та іншими суб'єктами глобалізованого світу, які розглядають нашу країну як потенційне джерело конкуренції та створення додаткових економічних загроз або ж як досить перспективний ринок викачування дешевих сировинних ресурсів.

Серед європейських держав Україна має найвищий інтегральний показник негативних антропогенних навантажень на навколишнє природне середовище практично на всій її території. Причому у двох третинах областей екологічна ситуація та якість довкілля характеризуються як гостро критичні і несприятливі для здоров'я людини. Офіційно визнаний міжнародний статус нашої держави як зони «екологічного лиха», яка охоплює понад 10 % від загальної території, одержаний Україною після аварії на Чорнобильській АЕС [6, с. 457]. На фоні цього природокористування залишається вкрай нераціональним і незбалансованим з погляду врахування екологічних вимог. Ефективність використання природних ресурсів залишається надзвичайно низькою, у зв'язку з чим природомісткість, насамперед земле- та водомісткість, валового внутрішнього продукту, навпаки – занадто високою.

Таким чином, необхідність цілеспрямованого та ефективного вирішення екологічних проблем в Україні зумовлена як внутрішніми чинниками (нераціональне природокористування, надмірне забруднення навколишнього природного середовища, деградація довкілля загалом, яка набула високих темпів та розмірів), так і зовнішніми факторами та вимогами. Останнє вирішується через реалізацію стратегічної мети – розвиток всебічного співробітництва із західно- та центральноєвропейськими державами з перспективою набуття повноправного членства в Європейському Союзі, необхідність виходу на європейські стандарти. Визначальним тут є те, що на сучасному етапі світового розвитку екологічний чинник стає дедалі актуальнішим й одним із пріоритетних у міжнародних відносинах, економічному та науково-технічному співробітництві практично всіх держав світу.

На наш погляд, перспективи вирішення нагальних екологічних проблем України вбачаються в розширенні міжнародного співробітництва, що об'єктивно зумовлено глобальним характером екологічних проблем та транскордонним характером поширення забруднень. Це вимагає виконання міжнародних зобов'язань України щодо охорони навколишнього середовища, обміну досвідом, технологіями, інформацією, залучення міжнародних фінансових джерел до вирішення національних та транснаціональних природоохоронних проблем як одного з важливих аспектів охорони навколишнього середовища.

На сьогоднішній день слід висувати актуальні вимоги щодо нової системи господарювання, яка повинна характеризуватися чіткими принципами екологізації виробничої діяльності й відповідними вимогами до соціальних умов життєдіяльності людей, запровадженням нових критеріїв оцінки процесів відтворення природних ресурсів та умов життя, які відповідали б загальногуманітарним цілям суспільства. Для реалізації екологічних пріоритетів у практиці господарювання необхідно посилити дію економічних важелів стимулювання раціонального природокористування в господарському механізмі на основі розроблення єдиних для всіх структурних рівнів еколого-економічних оцінок, що передують прийняттю стратегічних рішень. Подальший розвиток суспільного виробництва повинен супроводжуватися екологізацією всіх його ланок. Як відносини власності пронизують усю економічну систему суспільства, так і відносини охорони навколишнього середовища по суті є відносинами присвоєння природних чинників у процесі виробництва і в забезпеченні зовнішніх умов життєдіяльності людини, соціально детермінують усю систему зв'язків суспільного ладу виробництва. Інакше кажучи, екологізованому стану продуктивних сил повинна відповідати екологізована система суспільних відносин – економічних, політичних, правових.

Аналіз зазначених проблем дозволяє зробити висновок, що успішне вирішення проблем, які постали перед українською державою, можливе тільки за умови створення та реалізації ефективного економіко-правового механізму охорони навколишнього середовища. Поняття «економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища» дозволяє об'єднати всі елементи, які спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, відображає комплексний і системний підхід до вирішення проблем взаємодії у системі «суспільство – природа». Як системне поняття економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища включає такі елементи: систему права, інституційну, функціональну та економічну системи. Перший елемент – екологічне право як комплексна галузь права. Інституційна система охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інші складові громадянського суспільства – політичні партії, громадські організації, релігійні організації. Функціональна складова економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища є системою функцій з охорони довкілля, які здійснюються суб'єктами громадянського суспільства, тобто інституційною системою. І нарешті, економічна система цього механізму включає сукупність економічних регуляторів, визначених законодавством і спрямованих на забезпечення охорони навколишнього природного середовища, основні з яких передбачені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7, с. 66].

Основним законом функціонування економіко-правового механізму охорони навколишнього середовища є його системність, комплексний характер, поєднання адміністративних та економічних важелів у вирішенні екологічних проблем. Створення дієвого економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища треба розглядати як поетапний, довготривалий, поступовий процес, який передбачає паралельне становлення економічної, політичної, правової систем суспільства, здійснення кодифікації законодавства, розвиток еколого-правової культури громадянського суспільства.

Необхідність цілеспрямованого та ефективного вирішення екологічних проблем в Україні, таким чином, зумовлена як внутрішніми чинниками, так і міжнародними вимогами.

Оскільки стратегічною метою України є розвиток всебічного співробітництва із західно- та центральноєвропейськими державами з перспективою набуття повноправного членства в Європейському Союзі, необхідно вийти на європейські стандарти як у політико-правовому, соціально-економічному, так і в екологічному відношеннях. На сучасному етапі екологічний чинник стає дедалі актуальнішим й одним із пріоритетних у міжнародних відносинах, економічному та науково-технічному співробітництві фактично всіх держав світу.

Висновки. Отже, Україна повинна рухатись шляхом гармонізації національного природоохоронного законодавства, вимог і стандартів екологічної безпеки господарської діяльності та всебічної адаптації їх до західноєвропейського екологічного простору. Поряд із цим екологічний стан навколишнього природного середовища, рівень і характер природокористування та природоохоронних заходів, екологобезпечність технологій також мають максимальною мірою відповідати західноєвропейським стандартам і нормативам.

На разі вирішення основних екологічних проблем неможливо уявити без міжнародного співробітництва. Це зумовлено насамперед глобальним характером екологічних проблем та транскордонним характером поширення забруднень, зокрема через повітря й воду. Саме тому використання Україною міжнародних зобов'язань щодо охорони навколишнього середовища, обмін досвідом, технологіями, інформацією, залучення міжнародних фінансових джерел до вирішення національних та транснаціональних природоохоронних проблем становить суттєву частину природоохоронної діяльності.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та науково-практичний посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Гетьман А. П. Екологічне право України: підручник [для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] / Гетьман А. П., Шульга М. В., Попов В. К. — Х. : Право, 2005. — 384с.
3. Ерофеев Б.В. Правовой режим морских прибрежных пространств / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 23.
4. Экологическое право Украины: Общая часть: Учеб. пособие / Под. ред. В.К. Попова. – Харьков: Консум, 1995. – С. 56.
5. Екологічне право України / За редакцією професорів В. К. Попова і А. П. Гетьмана. – Харків : «Право», 2001. – 398 с.
6. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с
7. Екологічне право України: навч. посіб. / Бабяк О.С., Біленчук П.Д., Чирва Ю.О. – К.: Атіка, 2001. – 216 с.
8. Екологічне право України: навч. посіб. / Н.Р. Кобецька. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 352 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Сокуренько Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Володимир СУПРУН (Кропивницький)

У статті досліджується питання демократичного (політичного) устрою. Досліджено та проаналізовано окремі аспекти зарубіжного досвіду взаємодії парламенту та уряду. Наголошено, що взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади впливає на функціонування сучасних демократичних режимів та залежить від типу суспільства, типу політичної системи, форми державного правління.

Ключові слова: парламент, державний устрій, бюджетний контроль, законодавча влада, виконавча влада.

В статье исследуется вопрос демократического (политического) устройства. Исследованы и проанализированы отдельные аспекты зарубежного опыта взаимодействия парламента и правительства. Отмечено, что взаимодействие между исполнительной и законодательной ветвями власти влияет на функционирование современных демократических режимов и зависит от типа общества, типа политической системы, формы государственного правления.

Ключевые слова: парламент, государственное устройство, бюджетный контроль, законодательная власть, исполнительная власть.

In the article the issue of the democratic (political) arrangement is investigated. Separate aspects of foreign experience of interaction of parliament and government are investigated and analysed. It is noted that the interaction between executive and legislative branches of power influences functioning of the modern democratic modes and depends on the type of society, type of political system, a form of government.

Keywords: parliament, government, budget control, the legislature, the executive power.

Постановка проблеми. Для належного аналізу питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні доцільно вивчити досвід тих країн, які мали більш тривалий безперервний (відносно безперервний) період розвитку демократичних інститутів, побудованих на принципі розподілу влад.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду зумовлена поступовим включенням України в інтеграційні процеси, участь в міжнародних організаціях, у світовій економічній і політичній системах. Під інтеграцією України в міжнародне співтовариство насамперед розуміють входження в Європейський Союз. Однак, недосконалість державно-управлінських інститутів, відсутність єдності в діяльності представників державної влади зумовлює не відповідність критеріям Європейського Союзу. З метою подальшого включення України в міжнародне співтовариство необхідно вдосконалити державно-управлінську систему. При цьому першочерговим завданням України є вивчення зарубіжного досвіду розвинених демократичних країн (Німеччини, Італії, Франції, США) та його подальше впровадження. Саме ці держави мають злагоджений механізм реалізації поділу державної влади, у якому кожна гілка влади є самостійною та незалежною, але водночас усі гілки влади тісно взаємодіють між собою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань виконавчої та законодавчої влади займалися Й.Шумпетер, А. Лейпхарт, Дж. Лінз, О. Бабич, Є. Мальцева, О.Хоменко, Д. Артемчук та ін.

Мета статті полягає в дослідженні позитивного досвіду країн світу, зокрема європейських, в організації взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Питання демократичного державного (політичного) устрою були напрацьовані ще стародавніми греками, які заклали основи побудови більшості демократичних держав сучасного світу. Однак, ці ідеї набули принципово нового розвитку в період Нового часу в країнах Західної Європи та Північної Америки (Англія, Франція, Німеччина, Польща, США тощо).

Переломним етапом у розвитку ідей побудови держави на принципах демократизму та розподілу влад стає перша половина ХХ століття.

У 1942 році вийшла відома праця Й. Шумпетера „Капіталізм, соціалізм та демократія”[2], в якій автор піддав нещадній критиці майже всі положення класичної доктрини

демократії і довів, що вони не реалізуються в сучасних умовах. Як результат, Шумпетер запропонував взагалі відмовитися від використання терміну „демократія” й замінити його на термін „демократичний метод”[2].

Під демократичним методом автор розуміє „такий інституційний устрій для прийняття політичних рішень, при якому індивіди отримують владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців” [2].

Й.Шумпетер запропонував нову теорію демократії, в якій, на відміну від класичної доктрини, демократія розглядається в межах політичної системи. Створюючи свою теорію демократії на прикладі функціонуючої політичної системи Великої Британії, Й.Шумпетер вперше в історії сучасної політології провів взаємозв'язок між стабільністю демократичного режиму та характером взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади. У своїй книзі він значну увагу приділив методам формування кабінету міністрів, ролі прем'єр-міністра та інших міністрів у політичному житті суспільства, а також особливостям співпраці між кабінетом міністрів та парламентом Великої Британії [2].

У подальшому відомий американський політолог Аренд Лейпхарт поклав характер взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади в основу розроблених ним Вестмінстерської та консенсусної (або консоціативної) моделей демократії. Вестмінстерська модель демократії встановлюється в гомогенних суспільствах, тобто в суспільствах, де більшість населення (80%) говорить однією мовою, сповідує єдину релігію чи ідеологію, належить до одного етносу [4]. Сутність Вестмінстерської моделі демократії становить правило більшості, відповідно до якого відносна більшість населення формує органи державної влади і здійснює державну політику у своїх інтересах. Дана модель має наступні характеристики: висока концентрація виконавчої влади в межах кабінету міністрів, який формується парламентською більшістю на однопартійній основі; злиття влад при домінуючій ролі кабінету міністрів в системі організації влади; однопалатний або двопалатний парламент при домінуванні однієї палати над іншою; двопартійна система; унітарна держава і централізована система управління (місцеві органи влади формуються центральним урядом і фінансово від нього залежать); неписана конституція і парламентський суверенітет.

Окрім гомогенних, існують також гетерогенні, або плюральні, та змішані суспільства. Плюральні суспільства характеризуються наявністю великих етнічних, релігійних, мовних груп та груп, що притримуються різних ідеологій (в західній політології такі групи ще називають сегментами). Змішані суспільства являють собою комбінацію рис гомогенних і гетерогенних суспільств. Вони можуть бути гомогенними за одним або декількома критеріями і гетерогенними за іншими. Для плюральних суспільств найбільш ефективною є консенсусна (або консоціативна) модель демократії, для змішаних суспільств — змішана модель демократії (синтез Вестмінстерської і консенсусної моделей) [6].

Підхід А.Лейпхарта відрізняється описово-емпіричним характером аналізу. Такий підхід дає належне уявлення про багатоманітну конкретику політичного життя певних країн. З іншого боку, наведені А.Лейпхартом факти потребують більшого рівня узагальнення і відповідного теоретико-методологічного розгляду [3].

Вже у 1990-і роки у західній політичній науці розгорнулася дискусія між провідними вченими Джуаном Лінзом і Дональдом Горовітцом стосовно питання, яка форма державного правління в умовах демократичного режиму виправдовує себе як найстабільніша. Дж. Лінз у своїх статтях „Небезпека президенталізму”[5] та „Переваги парламентаризму”[6] висуває тезу про те, що більшість країн зі стабільними демократичними політичними системами мають парламентську форму правління. Згідно з підходом Дж. Лінза, парламент являється гнучкішим інститутом, здатним адаптуватися до різних політичних ситуацій. Особливо це стосується країн, котрі мають глибокі політичні, етнічні протиріччя і велику кількість політичних партій. У таких країнах парламент набагато успішніше, ніж президент, справляється з кризовими ситуаціями, що виникають. Вивчаючи політичну практику багатьох демократичних країн,

Дж.Лінз прийшов до висновку, що парламентаризм створює більш дієздатний та професійний вищий виконавчий орган влади (кабінет міністрів), ніж президенталізм”[6].

При парламентській формі правління кабінет міністрів формується парламентською більшістю й несе відповідальність перед цією більшістю. Прем'єр-міністр і частина інших міністрів, як правило, призначаються з числа тих, хто працював у попередніх кабмінах. В умовах же президентського режиму чергова зміна президента призводить до заміни всього вищого виконавчого органу влади. Під час підбору членів кабінету міністрів президент виходить більш із своїх власних симпатій та антипатій, ніж із професійних якостей претендентів. Можливі ситуації, коли президент призначає на посади міністрів тих, хто не перебуває з ним в одній політичній партії. Це може сприяти ослабленню політичних партій. Формування кабінету міністрів не на партійній основі зменшує ступінь його відповідальності перед виборцями. Надмірна влада, яку зосереджує в своїх руках президент, автоматично призводить до ослаблення вищого органу виконавчої влади.

Дж.Лінз так само, як і Д.Лейпхарт, звертає особливу увагу на ту обставину, що парламентська форма правління створює уряди, залежні від парламентської більшості; а також на те, що такі уряди можуть бути усунені внаслідок вотуму недовіри з боку парламенту. Така ситуація, на думку Лінза, має наступну перевагу: якщо прем'єр-міністр і кабінет, який йому підпорядкований, виявились нездатними вирішити покладені на них обов'язки або чимось себе дискредитували, то їх можуть відправити у відставку в будь-яку мить, тобто незалежно від того, коли будуть відбуватися наступні вибори. Таким чином, парламентський режим надає більш швидкий та ефективний засіб виходу з кризи [3].

В колективній монографії „Політика нової Європи” [7] підсумовується досвід створення вищих виконавчих органів влади в демократичній Європі. Автори зазначеної праці відмічають, що в більшості європейських країн уряди формуються парламентом і є відповідальними перед парламентом. Філософія цієї формули полягає в тому, що виборці, голосуючи на виборах, обирають не тільки депутатів парламенту, а й формують опосередковано уряд. При цьому розподіл міністерських посад має відповідати розстановці сил у парламенті. Тобто політична сила, яка набрала більше голосів на виборах, отримує більше місць в Уряді.

При дослідженні законодавчого процесу зарубіжних країн, необхідно звернути увагу на те, що представники і законодавчої, і виконавчої влади наділені значною кількістю повноважень у законодавчій сфері. Здебільшого ці повноваження мають спільний характер. Ті повноваження, які можна назвати односторонніми (притаманними одній гілці влади), не завжди є такими на справді, оскільки їх реалізація тією чи іншою мірою пов'язана з функціонуванням другої гілки влади [8, с. 31].

У розвинутих країнах близько 90 % всіх законопроектів вносить уряд. Деякі законопроекти, наприклад про державний бюджет, може вносити лише уряд. Ініціатива перегляду конституції в окремих країнах повинна виходити від голови держави. В Італії, США і деяких інших країнах законопроекти можуть бути внесені в будь-яку палату, фінансові законопроекти в багатьох країнах світу – спочатку в нижню палату.

У зарубіжних країнах з президентською формою правління до суб'єктів законодавчої ініціативи належать лише окремі парламентарі. Так, для США як країни з президентською формою правління характерним є існування лише єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи – парламенту. Президент як голова виконавчої влади може вносити законодавчу пропозицію лише щодо проекту бюджету [8, с. 32]. Однак на практиці органи виконавчої влади можуть впливати на процес прийняття законів через депутатів парламенту. Застосовуються також така форма як президентське послання до парламенту, сутність яких полягає у інформуванні щодо позиції президента представникам парламенту стосовно важливих питань держави.

Бюджетний контроль, що здійснюється парламентом, за виконанням бюджету є важливою формою взаємодії парламенту та уряду. Процес взаємодії законодавчої та виконавчої влади зарубіжних країн продовжується і на останній стадії бюджетного процесу – його

виконанні. Безпосередня робота з виконання державного бюджету в усіх зарубіжних країнах покладена на органи виконавчої влади з обов'язковим складанням звіту про його виконання та затвердженням цього звіту законодавчою владою [8, с. 35].

Висновки. Дослідивши та проаналізувавши окремі аспекти зарубіжного досвіду взаємодії парламенту та уряду можна зробити такі висновки: законодавчий процес у окремих зарубіжних країнах є прерогативою не тільки законодавчої, а й представників виконавчої влади; залежно від форми правління перелік суб'єктів законодавчої ініціативи як першої стадії законодавчого процесу є різним.

Отже, взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади в цілому впливає на функціонування сучасних демократичних режимів. Проте характер цієї взаємодії залежить від багатьох чинників: він зумовлюється типом суспільства, типом політичної системи, формою державного правління. В умовах президентської форми правління кабінети міністрів характеризуються значною слабкістю і залежністю від президента.

Практично всі сучасні парламенти поряд із законодавчою функцією здійснюються другою, не менш важливу функцію, що виявляється в різних формах, але яка може бути зведена до однієї назви – функція контролю. Як правило, сесійна діяльність будь-якого сучасного демократичного парламенту неможлива без застосування вищим представницьким органом держави парламентських процедур, які пов'язані із реалізацією функції контролю.

У правовій доктрині під контрольною функцією розуміється - діяльність парламенту, яка пов'язана з його безпосереднім чи опосередкованим контролем над діяльністю, рішеннями чи актами певних органів публічної влади та її посадових осіб. У законодавчих актах та літературі склалась традиція позначати контрольну функцію парламенту терміном “парламентський контроль” [9].

Наявність механізму парламентського контролю – одна з прерогатив вищих представницьких органів сучасних демократичних держав. Існування цього механізму в будь-якій державі обґрунтовується тезою: парламент відображає волю народу, і тому повинен бути в змозі контролювати здійснення державної політики.

Важливе значення для розуміння основних параметрів парламентського контролю має питання про його об'єкти. Як, правило, головним об'єктом контролю є виконавча влада. Як свідчить конституційна практика, парламенти у сучасних демократичних державах здатні контролювати всю політичну й адміністративну діяльність виконавчої влади.

Отже, предметом парламентського контролю є політична діяльність уряду, і тому контроль за виконавчою владою має політичний характер, хоча і здійснюється в юридичних формах. Парламентський контроль може також поширюватися і на главу держави, судову владу тощо, однак тоді характер контролю суто юридичний [9].

Таким чином, модернізаційні процеси в Україні мають здійснюватися в контексті врахування позитивного досвіду країн світу, зокрема європейських, в організації взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Барабаш Ю. Г. Контрольна функція вищого представницького органу України // Вісник прокуратури. – 2003. – №3. – С. 39–43.
2. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм и демократія: ер. С еорі. - М.: Економіка, 1995. - 539 с. *uropean politics today / Ed. By Gabriel A. Almond, Russell J. Dalton, G. Bingham Powell. - Longman Publishing: New York, 1999.-540 p.*
3. Грозіцька Т. Ю. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в умовах демократичного режиму: аналіз західної політології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liber.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/4823/1/33-57.pdf>.
4. Лейхарт А. Демократія в многосоставных обществах. Сравнительное исследование: Пер. С теорії. - М.: Аспект пресс, 1997. - 287 с.
5. Linz . The perils of presidentialism // The global resurgence democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. – Baltimore London: The John Hokin University press, 1993. - p. 108-126 p. 10. Linz J. The virtues of parliamentarism //

The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

6. Linz J. The virtues of parliamentarism // The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

7. The politics of the new Europe: Atlantic to Urals / Ed. By Ian Budge, Kenneth Newton. - Longman Publishing: New York, 1991. - 412 p.

8. Салієнко О.О. Зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесі // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип.2 (21). – С.29 – 38.

9. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісник Львівського університету. Серія юридична. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zavantag.com/docs/131/index-6885-1.html?page=116>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Супрун Володимир Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університет ім. Володимира Винниченка.

УДК 347.998.8

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ЯКИХ ВІДНЕСЕНО ДО ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Віталій ПЧЕЛІН (Харків)

У статті досліджуються зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. Аналізуються положення процесуального законодавства, що визначає конкретні категорії публічно-правових спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів. Визначаються головні особливості зазначених публічно-правових спорів. Вказуються на недоліки правового регулювання спірних правовідносин.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративний процес; публічно-правові спори; юрисдикція; адміністративні суди; суб'єкт владних повноважень.

В статье исследуются содержание и особенности публично-правовых споров, рассмотрение и разрешение которых отнесено к юрисдикции административных судов Украины. Анализируются положения процессуального законодательства, которые определяют конкретные категории публично-правовых споров, отнесенных к юрисдикции административных судов. Определяются главные особенности указанных публично-правовых споров. Указываются на недостатки правового регулирования спорных правоотношений.

Ключевые слова: административное судопроизводство; административный процесс; публично-правовые споры; юрисдикция; административные суды; субъект властных полномочий.

The article examines the content and features of public law disputes, review and approval of which is within the jurisdiction of administrative courts of Ukraine. We analyse the provisions of procedural law, which define the specific category of public law disputes referred to the jurisdiction of administrative courts. The author defines the main characteristics of these public and law disputes. We point to some shortcomings of legal regulation of legal disputes.

Keywords: administrative proceedings; the administrative process; public law disputes; jurisdiction; administrative courts; the subject of power.

Постановка проблеми. Закріпивши право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1], Конституція України не встановлює конкретних механізмів реалізації даного права. Більш детально особливості реалізації вищенаведеної конституційної гарантії регламентовано на рівні відповідного кодифікованого нормативно-правового акта. Одним із таких актів виступає Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАС України), який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [2]. Саме в процесі діяльності адміністративних судів, здійснення ними адміністративного судочинства стає можливим практична реалізація вищенаведеної конституційної гарантії. Разом із тим, до юрисдикції адміністративних судів

входять розгляд і вирішення й інших, окрім зазначеної вище категорії, публічно-правових спорів. Більш того, не всі без винятку публічно-правові спори входять до юрисдикції адміністративних судів. У зв'язку із вищенаведеним виникає науковий інтерес щодо дослідження змісту й особливостей публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості, зміст і порядок вирішення публічно-правових спорів різних категорій досліджувалися в працях таких відомих учених-правознавців як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, С. В. Глущенко, Р. А. Калюжний, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявська, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко й інші. Вищенаведені вчені зробили значний внесок у вдосконалення інституту публічно-правових спорів і процедури їх вирішення. Разом із тим увага публічно-правовим спорам, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, приділялася в рамках більш широкої правової проблематики. Оновлення національного законодавства, що визначає особливості зазначеної категорії публічно-правових спорів також викликає необхідність проведення додаткових наукових пошуків у цьому напрямку. У своїй сукупності вищенаведені обставини обумовлюють актуальність обраної тематики.

Мета статті є визначення змісту й особливостей публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України.

Виклад основного матеріалу. Вичерпний перелік публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, закріплений у ч. 2 ст. 17 КАС України. Так, першою категорією таких публічно-правових спорів є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності [2]. Розгляд і вирішення вищенаведеної категорії публічно-правових спорів адміністративними судами повністю відповідає "духу" адміністративного судочинства, його соціальній та державній ролі. При цьому до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [2]. Встановлення особливостей розгляду та вирішення публічно-правових спорів вищенаведеної категорії, пов'язано із декількома аспектами. Так, до адміністративного суду можуть бути оскаржені рішення як індивідуального (акти індивідуальної дії), так і нормативного характеру (нормативно-правові акти). У науково-правових колах нормативно-правовий акт визначають як офіційний акт-документ, уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [3, с. 446]. Процесуальним законодавством (ст. ст. 171, 171-1 КАС України) передбачено особливості провадження в таких категоріях адміністративних справ: 1) особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень; 2) особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [2]. У свою чергу, індивідуальні акти визначають як такі, що породжують права й обов'язки лише в тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, по конкретному випадку [3, с. 447]. Яскравим прикладом таких актів можуть бути рішення суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, особливості оскарження яких до адміністративного суду визначено в ст. 171-2 КАС України [2].

Наступна категорія публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до

юрисдикції адміністративних судів представлена спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2]. Із приводу вищенаведеної категорії публічно-правових спорів слід зазначити, що такі поняття як “державна служба” та “служба в органах місцевого самоврядування” отримали своє законодавче закріплення. При цьому в законодавстві не визначено, що є державною політичною посадою [5, с. 87]. У науково-правових колах державну політичну посаду визначають як посаду в органах законодавчої та виконавчої влади, зайняття якої відбувається шляхом обрання, призначення або в інший передбачений Конституцією України спосіб, у межах якої визначено участь у реалізації завдань і функцій держави, визначених основними напрямками державної політики [4, с. 39-40]. Слід мати на увазі, що в КАС України йдеться лише про державні політичні посади. Оскільки політичні посади можуть бути різними за характером, наприклад, посади в політичних партіях, в громадських організаціях тощо [5, с. 88]. Отже, до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення публічно-правових спорів у сфері публічної служби, яка в свою чергу, являє собою комплексну категорію й включає в свій склад: службу на державних політичних посадах, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу.

Ще однією категорією публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, виступають спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції в сфері управління, в тому числі делегованих повноважень. Характерними ознаками публічно-правових спорів зазначеної категорії є: особливий склад сторін: обидві сторони є суб'єктами владних повноважень; змістом позову є встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень [6, с. 98]. На нашу думку, включення вищенаведеної категорії публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів не відповідає завданням адміністративного судочинства. Так, в ст. 2 КАС України встановлено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав й інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Тобто в даному випадку не йдеться про можливість звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень. Більш того, наступна категорія публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів прямопротилежно вищенаведеному завданню. У даному випадку мова йде про те, що в передбачених законом випадках суб'єкти владних повноважень можуть звертатися до адміністративного суду із позовами проти громадян України, іноземців чи осіб без громадянства, їх об'єднань, юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень. Так, у ч. 4 ст. 50 КАС України наведено перелік таких публічно-правових спорів: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом [2]. У науково-правових колах підкреслюють той факт, що принципи та завдання адміністративного судочинства в разі звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень не порушуються, а навпаки, ще краще виконуються, тому що коли відповідачем не є суб'єкт владних повноважень, а фізична або юридична особа, то в такому разі права такої особи ще не порушені, й якщо суд на стадії розгляду справи встановить, що суб'єкт владних повноважень як позивач діє незаконно, то припинить цю незаконність шляхом винесення рішення про відмову цьому суб'єкту в задоволенні позову [5, с. 92]. Вважаємо, що вищенаведена позиція є дещо невірною. Так, одним із галузевих принципів адміністративного судочинства є презумпція вини

суб'єкта владних повноважень. Значення даного принципу полягає в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 71 (обов'язок доказування) КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [2]. У наведеній же категорії адміністративних справ зазначений вище принцип не може бути використаний. А тому включення такої категорії публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів має вплив на реалізацію принципів адміністративного судочинства, які сформульовані, в тому числі й відповідно до його завдань. Разом із тим вважаємо, що вищенаведена категорія спорів повинна розглядатися та вирішуватися адміністративними судами, так як вони є публічно-правовими. Проте, в цьому аспекті потребує корегування встановленого в ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства. На нашу думку, вищенаведене завдання повинно бути сформульовано більш широко, – як захист прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, – що в повній мірі буде відповідати діяльності адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів, віднесених до їх юрисдикції.

Окрім вищенаведеного, до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення публічно-правових спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Категорія “адміністративний договір” отримала своє законодавче закріплення в п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України як дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [2]. Природа адміністративних договорів хоча й визначена в КАС України, проте не завжди відповідає існуючій державно-правовій практиці. Під поняттям “адміністративний договір” інколи розуміють акти, які взагалі не мають договірної природи, або акти цивільно-правового чи іншого характеру [5, с. 91]. Тому при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів вищенаведеної категорії адміністративним судам слід виходити з ознак адміністративних договорів: їх суб'єктний склад – однією із сторін такого договору завжди буде виступати суб'єкт владних повноважень; мета укладання – реалізація функцій держави; договір укладається у випадках і в порядку, передбачених законом; права й обов'язки сторін такого договору впливають із владних управлінських функцій [6, с. 32].

Ще одну категорію публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів, становлять спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Специфіка даної категорії публічно-правових спорів, пов'язана, в першу чергу, з тим, що стороною такого спору завжди буде суб'єкт владних повноважень. У наведеному випадку спірні правовідносини пов'язані із формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборчого процесу або референдуму. Серед суб'єктів вищенаведених правовідносин можна назвати: виборчі комісії; комісії з референдуми; члени виборчих комісій і комісій з референдуму; виборці; кандидати, їх довірені особи; ініціативні групи референдуму; офіційні спостерігачі; партії тощо. Однією із головних особливостей, пов'язаних із розглядом і вирішенням наведеної категорії публічно-правових спорів адміністративними судами, виступає специфіка обчислення процесуальних строків. Зокрема, як слідує з аналізу ч. 2 ст. 179 КАС України, процесуальні строки в справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму обчислюються календарними днями та годинами [2].

Нещодавно до юрисдикції адміністративних судів було додано розгляд і вирішення ще однієї категорії публічно-правових спорів – фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, визначено на рівні Закону

України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Серед розпорядників публічної інформації законодавство називає: 1) суб’єктів владних повноважень; 2) юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків; 4) суб’єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них [7]. Окрему увагу слід звернути на те, що ст. 5 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, яка визначає способи забезпечення доступу до публічної інформації, не називає можливість оскарження до суду рішення розпорядника публічної інформації в частині доступу до публічної інформації. А тому, на нашу думку, зазначену вище норму слід доповнити окремою частиною, яка б закріплювала таку можливість.

Висновки. Таким чином, на рівні чинного процесуального законодавства закріплено вичерпний перелік публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Головною особливістю таких публічно-правових спорів є те, що однією із їх сторін завжди буде виступати суб’єкт владних повноважень, або ж вони будуть пов’язані з його формуванням шляхом виборів чи референдуму. Серед недоліків правового регулювання даної сфери публічних правовідносин слід назвати: невідповідність юрисдикції адміністративних судів по розгляду та вирішенню деяких категорій публічно-правових спорів завданням адміністративного судочинства (коли позивачем виступає суб’єкт владних повноважень); неповне й неоднозначне визначення понятійного апарату, що використовується під час розгляду та вирішення наведеної категорії публічно-правових спорів; відсутність взаємозв’язку положень процесуального законодавства та спеціальних законів, які регламентують правовідносини в сфері виникнення відповідного публічно-правового спору.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Янюк Наталія Володимирівна. – Львів, 2002. – 168 с.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
6. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / Кравчук В. М. – Х. : Фактор, 2011. – 800 с.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Пчелін Віталій Борисович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Тетяна ТАТАРОВА (*Kuiv*)

В науковій статті проаналізовано теоретико-правові підходи до дослідження природи та сутності фінансового контролю. Визначено предмет державного фінансового контролю. Досліджено проблеми у сфері організації фінансового контролю, зокрема ефективності правового регулювання норм чинного законодавства та необхідності створення єдиної організаційно-правової системи органів фінансового контролю.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, принципи контролю, предмет фінансового контролю.

В научной статье рассмотрены теоретико-правовые подходы к исследованию сущности финансового контроля. Определен предмет государственного финансового контроля. Исследованы проблемы в сфере организации финансового контроля, в частности эффективности правового регулирования норм действующего законодательства и необходимости создания единой организационно-правовой системы органов финансового контроля.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, принципы контроля, предмет финансового контроля.

In the scientific article theoretical and legal approaches to the research of the essence of financial control are considered. The subject of the state financial control is defined. Certain problems in the sphere of the organization of financial control, in particular, efficiency of legal regulation of the norms of operating of the legislative branch and the need of creation of the universal organizational and legal system of the bodies of financial control are investigated.

Key words: control, financial control, principles of financial control, article of financial control.

Постановка проблеми. Ефективність функцій держави залежить насамперед від ступеня розвитку самої державної влади і доцільності її політики, від рівня культури та цивілізованості суспільства та від того, яка галузь суспільних відносин регулюється державою та за яких обставин. Ефективне здійснення фіскальної функції держави передбачає попередження, виявлення і припинення фінансових правопорушень, а також функціонування системи державного фінансового контролю.

Багато аспектів ведення підприємницької діяльності врегульовано державою, а отже, є предметом моніторингу та контролю з боку державних органів, а головна мета проведення контрольної діяльності держави полягає у забезпеченні дотримання діючих правових норм, правил і вимог. Механізм акумуляції фінансових ресурсів поряд з організацією цього процесу неможливий без дієвого та ефективного інституту фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері розвитку системи, власне, державного фінансового контролю в Україні проводили багато вітчизняних науковців та практиків. Так, Л. Воронова розглядає загальні питання організації системи державного фінансового контролю. В працях В. Гулько розглянуті проблемні питання вдосконалення концепцій державного фінансового контролю. І. Басанцов, Г. Дмитренко, Л. Кінащук розглядали питання підвищення дієвості системи контролю, визначили його роль, методи застосування в контексті забезпечення ефективності державного управління.

Мета статті полягає в аналізі існуючих теоретико-правові підходи до дослідження природи та сутності фінансового контролю та сформулювати власне визначення фінансового контролю та визначити його предмет.

Виклад основного матеріалу. Контроль – невід’ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності і подальшого вдосконалення. Саме слово “контроль” має латинські корені, адже, як відомо з історії, ще за часів Августа Октавіана у всіх провінціях Стародавнього Риму було створено фінансові установи, до компетенції яких належав контроль щодо своєчасності надходження податків, оцінка і визначення податкових внесків общин. В українську мову слово «контроль» прийшло з німецької мови „kontrolle” (XVIII ст.) або безпосередньо з французької мови „controle”, що в перекладі означає „список” [10, с.314].

В науковій та практичній діяльності термін „контроль” є досить часто вживаним, проте існуючі в науці підходи свідчать переважно про особливості розгляду даного феномена через призму інтересів представників різних наукових напрямків - філософських, управлінських,

політичних, правових тощо. Контроль може розглядатися як один із елементів здійснення державного управління, як специфічна правова форма, як метод чи принцип діяльності державних органів, яка має свої функції, а саме функції коректування, соціальної превенції та право охорони [11, с. 110–115].

Поняття „контроль” пов'язане з усіма сферами людської діяльності і тому розглядається в механізмі управління як багатоланкова, багаторівнева система. Контроль – це процес, за допомогою якого визначається правильність прийнятих рішень, забезпечується досягнення поставлених цілей та завдань. Процес контролю складається з установки стандартів, виміри фактично досягнутих результатів і проведення коректувань в тому випадку, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від встановлених стандартів [7, с. 255].

Фінансовий контроль органічно пов'язаний з контрольною функцією фінансів, призначення якої в тому, щоб створити економічні умови для здійснення контролю за розподілом централізованих та децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення фінансових потреб відповідних суб'єктів. М. Белуха визначає контроль як „завершальну стадію процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку” [1, с.3]. За визначенням Є. Калюги, під фінансовим контролем розуміють спостереження, визначення та виявлення фактичного становища фінансових показників діяльності порівняно із заданими [3].

А. Юхимчук наводить вдале, на нашу думку, визначення фінансового контролю, під яким розуміє сукупність форм, методів, прийомів здійснення ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, об'єднань, організацій, установ; законності операцій з формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, збереження власності; правильності та своєчасності виконання фінансових зобов'язань перед бюджетом, державними позабюджетними фондами; постановки бухгалтерського обліку й достовірності звітності [13].

Відповідно до ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році, організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки таке управління передбачає відповідальність перед суспільством. Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну збиток або здійснити заходи щодо запобігання або зменшення таких порушень в майбутньому.

На нашу думку, контроль слід розглядати, по-перше, як заключну стадію процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку, а по-друге, як невід'ємну складову процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що підпорядкований цілям і завданням процесу управління.

На думку Е.О. Вознесенського, фінансовий контроль – це діяльність державних і громадських органів, яка полягає у перевірці обґрунтованості процесів формування й використання централізованих і децентралізованих коштів [2, с. 55]. М.С. Малєїн розглядає фінансовий контроль як діяльність фінансових, кредитних і господарських органів (організацій), що регулюється нормами права, спрямована на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової і касової дисциплін у процесі виконання планів і полягає у перевірці законності, обґрунтованості і раціональності грошових витрат [6, с. 103]. Н.І. Хімічева вважає, що “фінансовий контроль – це контроль за законністю дій в галузі утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни в цілому та окремих регіонів” [12, с. 123]

Як один із видів фінансової діяльності держави щодо перевірки застосування

встановлених законодавством методів контрольної діяльності, законності і раціональності дій суб'єктів господарювання в процесі створення, розподілу і використання грошових фондів держави визнає контроль Л.А. Савченко [9, с. 40–41].

Фінансовий контроль можна розглядати у двох аспектах: 1) як чітко регламентовану діяльність спеціальних контролюючих органів за дотриманням фінансового законодавства та фінансової дисципліни всіх економічних суб'єктів; 2) як невід'ємний елемент управління фінансами та грошовими потоками для забезпечення доцільності та ефективності фінансових операцій [14, с. 23].

Слід зазначити, що предметом державного фінансового контролю є власне фінансово-господарська та розпорядча діяльність підконтрольних об'єктів у частині формування, володіння, використання та відчуження коштів та інших активів, що належать або мають належати державі, у тому числі за зобов'язаннями по податках, обов'язкових платежах і відрахуваннях до бюджету та позабюджетних фондів.

Необхідно підкреслити, що незважаючи на значну кількість нормативно-правових документів в галузі державного фінансового контролю, в даний час в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що узагальнює структуру, суб'єкти та об'єкти державного фінансового контролю, що спричиняє ряд протиріч та суперечностей в правовому полі регулювання державного фінансового контролю.

На нашу думку, фінансовий контроль передбачає наявність зворотних зв'язків, що виражаються в активному впливі контролю на раціональне використання фінансових ресурсів, в усуненні перешкод оптимальному функціонуванню усіх ланок фінансової системи.

На неефективність правового регулювання норм чинного законодавства та у зв'язку з цим необхідність створення єдиної організаційно-правової системи органів фінансового контролю та нормативного її забезпечення вказують у своїй праці Ю. Г. Клещенко та М. М. Савченко [4, с. 5].

Висновки. Таким чином, у сфері організації фінансового контролю можна виділити такі групи проблем:

- проблеми, пов'язані із недостатністю нормативно-правової бази, що регламентує здійснення фінансового контролю, а саме: відсутність законодавчої визначеності повноважень контролюючих органів, дублювання повноважень, невизначеність кола об'єктів фінансового контролю, відсутність алгоритму та порядку реагування на виявлені порушення як суб'єктів, так і об'єктів контролю, невисока оперативність прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність із здійсненню фінансового контролю, «відірваність» стратегічного фінансового контролю від поточного;

- проблеми, пов'язані із недоліками у роботі контролюючих органів, зокрема: недостатність заходів по виконанню доходної частини бюджету, відсутність належного контролю за ефективним використанням державних фінансових коштів, порушення чинного законодавства самими контролюючим органами, функціональна відокремленість органів фінансового контролю.

Таким чином, фінансовий контроль охоплює усі сфери суспільного життя і спрямований на підвищення економічного стимулювання, раціональне та ефективне використання фінансових ресурсів, зменшення невиробничих витрат і витрат, припинення фактів безгосподарності і марнотратства.

Враховуючи вищевикладене, можна визначити фінансовий контроль як одну із функцій державного управління, яка пов'язана із здійснення фінансової діяльності держави в особі уповноважених державних органів, основна мета якої полягає у перевірці законності і економічної доцільності дій при акумулюванні, розподілі і використанні публічних грошових фондів”.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Белуха Н. Т. Теория финансово-хозяйственного контроля. — Киев: Выща школа, 1990. - 278 с.
2. Вознесенский Э. Ф. Финансовый контроль в СССР / Э. Ф. Вознесенский. — М.: Юридическая литература, 1973. — 134 с.
3. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль в системі управління. — К.: Ніка-Центр, 2002. — 360 с.
4. Клещенко, Ю. Г., Савченко, М. М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности / Ю. Г. Клещенко, М. М. Савченко // Финансовое право. — 2009. — № 5. — С. 12 – 15.
5. Лімська Декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у 1977 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=604_001&test=sGbzMcZ6s5yaY
6. Малейн Н. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / Н. С. Малейн. — М.: Наука, 1964. — 152 с.
7. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — М.: Дело, 1999. — 800 с. Интернет ресурс [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://knigolub.net/wp-content/uploads/2011/03/Mescon.pdf>
8. Ручкина Г. Ф. Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации / Г. Ф. Ручкина. — М., 2004. — 416 с.
9. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія / Л. А. Савченко. — Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. — 407 с.
10. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка : [в 4 т.] / пер. с нем. О.Н. Трубачёвым. — М.: Прогресс, 1964. — Т. 4. — 1973. — 855 с. (с доп.)
11. Финансовый контроль: Учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рыжкова. — М.: Издательский дом «Камерон», 2004. — 272 с.
12. Химичева Н. И. Финансовое право / Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. — 749 с.
13. Юхимчук А. Система фінансового контролю – з глибин історії до нинішніх днів / А. Юхимчук // Трибуна. — 1999. — № 1–2. — С. 29–30.
14. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: Учебник для вузов / Н. Д. Эриашвили. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 606 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Татарова Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін Університету сучасних знань.

УДК 342.511.1(497.1)

СТАНОВЛЕННЯ СЕРБЬСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ ПІСЛЯ БЕРЛІНСЬКОГО КОНГРЕСУ 1878 р.

Світлана ЧЕРНІК (Кропивницький)

У статті здійснено аналіз Берлінського трактату 1878 р., який закріпив за Сербією статус незалежної держави. Це дало можливість сербському народу розбудувати власну державність. Визначено стратегічний напрям розвитку Сербського князівства та фактори, що впливали на цей процес.

Ключові слова: Сербія, Берлінський трактат, Османська імперія, державність, модернізація, задруга.

В статье осуществлен анализ Берлинского трактата 1878 г., который закрепил за Сербией статус независимого государства. Это позволило сербскому народу строить свою государственность. Определено стратегическое направление развития Сербского княжества и факторы, которые влияли на этот процесс.

Ключевые слова: Сербия, Берлинский трактат, Османская империя, государственность, модернизация, задруга.

In the article the analysis of the Berlin treatise of 1878, which assigned the status of the independent state to Serbia, is carried out. This document established the new Serbian border which caused ambiguous reaction in the Serbian society. Though, in comparison with other Balkan states, territorial acquisitions of the Serbian principality were rather considerable. It was established that to the conclusion of new contracts in the state, no changes in already existing commercial contracts should be brought. In the received territory Serbia acted as an assignee of Turkey under the power of which it was earlier. Additional commercial treaties with Austria-Hungary threatened preservation of sovereignty of Serbia and promoted establishment of economic dependence on other state.

Obtaining independence by Serbia and recognition it on the international scene gave an opportunity to the Serbian people to develop own statehood. The Serbian monarch Milan Obrenovich, trying to take the worthy place among monarchs of Western Europe, began the process of introduction of the western European institutions in the state mechanism of Serbia – modernization. However, his desire encountered resistance of the traditional Serbian society which did not understand the need of these changes, which were offered

and were violently entered.

The Serbian community (zadruga), which did not consider it necessary to change life in «microcosm», was the major limiting factor. Besides, the attempt of Milan Obrenovich to carry out modernization at any cost resulted in prevalence of foreign policy tasks over internal. Thereof in the country political and economic problems (ministerial leapfrog, financial crisis) were pointed. The Serbian people did not see any positive consequences of modernization that generated the increasing resistance, the set authoritarian regime.

Keywords: Serbia, Berlin treatise, Ottoman Empire, statehood, modernization, zadruga.

Постановка проблеми. По завершенню російсько-турецької війни 1877–1878 рр. було укладено Сан-Стефанський мирний договір, умови якого не задовольняли більшість його сторін. У зв'язку з цим, європейські держави ініціювали його перегляд на Берлінському конгресі в 1878 році. Результатом його роботи став підписаний країнами-учасницями Берлінський трактат, який надав можливість народам Балканського півострова отримати омріяну незалежність. У наслідок чого на карті Європи з'явилися молоді національні держави – Сербія, Чорногорія, Румунія, Болгарія. Зокрема, серби, котрі першими з усіх поневолених балканських народів розпочали збройну боротьбу проти Османської імперії за свою свободу, сподівалися на те, що вони, нарешті, здобули право на створення власної держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Оцінка Берлінського трактату 1878 року та його вплив на формування державності народів Балканського півострова стали об'єктом багатьох досліджень учених: В. Виноградова [2; 3], Я. Вишнякова [4], С. Данченко [5], А. Дибідур [6], Л. Кузьмичевої [7; 8], А. Михайлової [11; 12], А. Нарочницького [12; 13], Р. Селезньова [14], А. Шемякіна [15] та ін.

Так, у своїх працях В. Виноградов зазначав, що у Сербії Берлінський трактат сприйняли без захоплення й заговорили про «національну катастрофу» та руйнування мрії про перетворення князівства в балканський П'ємонт. Водночас здобуття незалежності сприяло становленню самостійної сербської держави, пошуку державних форм й шляхів соціального та політичного розвитку [1]. Академік А. Нарочницький вважав, що після Берлінського конгресу в Сербії посилювався австрійський економічний та політичний вплив, а підписаний документ заклав протиріччя між новими національними державами на Балканах через кордони, території зі змішаним населенням, вихід до моря тощо [3]. Таку думку підтримує й французький історик А. Дибідур. У своїй праці він доводить, що жодна із зацікавлених сторін не повернулася з конгресу без деякого невдоволення та нового зародка конфлікту [6]. Хоча дослідники не достатньо уваги приділяли аналізу норм Берлінського трактату 1878 р., що стосувалися міжнародного статусу Сербської держави.

Мета статті - аналіз статей Берлінського трактату 1878 р., які стосувалися долі Сербії, та визначення стратегічного напрямку розвитку її державності й факторів, що впливали на цей процес.

Виклад основного матеріалу. Берлінський трактат, підписаний 1 (13) липня 1878 року, став початком нового періоду в історії Сербії. Стаття 34 зазначеного документу проголошувала: «Сторони, що домовляються визнають незалежність Сербського князівства» [1, с.197]. Таким чином, нова національна держава, яка перебувала під владою Туреччини, була визнана самостійним суб'єктом міжнародного права. Це давало можливість владі Сербії суверенно проводити внутрішню та зовнішню політику, вступати у офіційні відносини з іншими державами. Перед молодією державою постало завдання визначення системи державного устрою та становлення її інститутів. Й в даному випадку, на переконання Я. Вишнякова, Захід та його цінності стали вирішальним фактором, що вплинув на подальшу долю Сербії [4, с.202].

Найбільші суперечки між учасниками конгресу точилися з приводу територій, які повинні були відійти до складу Сербського князівства. До початку зібрання європейських дипломатів серби сподівалися розділити з Чорногорією Боснію та Герцеговину й розпочати реалізацію програми об'єднання народу («Начертаніє» І. Гарашаніна). Хоча, на думку Л. Кузьмичевої, у ній не було продумано способи інкорпорації тих народів, які ні історично, ні етнічно, ні конфесійно не входили до сербського впливу, водночас проживали на територіях, які підлягали об'єднанню під зверхністю Сербії [8, с.153]. Нагадаємо, що Боснію та

Герцеговину після 1878 року окупувала Австро-Угорщина. Така ситуація призвела до ще більшого загострення ситуації на Балканах. У зв'язку з цим, стаття 36 Берлінського трактату 1878 р. встановлювала новий сербський кордон [1, с.198], який викликав неоднозначну реакцію у сербському суспільстві. Хоча, у порівнянні з іншими балканськими державами, територіальні надбання Сербії були досить значними: Нишський, Пиротський, Вранський та Топлицький округи.

Враховуючи рішення, прийняті на Берлінському конгресі, глава зовнішньополітичного відомства Сербії Й. Ристич домовився з головним уповноваженим австрійського уряду Д. Андраші про збільшення отриманих сербами земель, заплативши за це підкоренням Відню зовнішньої політики князівства. Однак, у статті 37 Берлінського трактату 1878 р. встановлювалося, що до укладання нових угод в Сербії ніяких змін в уже існуючих комерційних договорах не має відбутися. На території Сербії не повинно стягуватися мита з товарів, що перевозяться по її території [1, с.198]. Більшість дослідників вважають, що саме позиція Російської імперії на переговорах у Берліні щодо підтримки Болгарії, призвела до переорієнтування князя Сербії Мілана Обреновича на Австро-Угорщину. Проте, як вказує А.Л.Шемякін, князь не зміг вдало балансувати у відносинах з Віднем для забезпечення інтересів сербів, а повністю перейшов під його контроль. Така політика пояснюється наміром Мілана Обреновича за будь-яку ціну «втягнути» Сербію в Європу [15, с.182].

Відповідно до Берлінського трактату 1878 р. Сербія на отриманій території виступала правонаступником Туреччини, під владою якої раніше перебувала. Під правонаступництвом у міжнародному праві розуміють зміну однієї держави іншою у несенні відповідальності за міжнародні відносини відповідної території та у здійсненні існуючих до цього моменту прав та обов'язків [9, с.69]. Стаття 38 Берлінського трактату 1878 р. визначала, що Сербське князівство бере на себе зобов'язання Османської імперії у тій частині, прийнятих нею відносно Австро-Угорщини. Зокрема, щодо Товариства експлуатації залізниць Європейської Туреччини, яке має побудувати дороги на новоприєднаних територіях Сербії [1, с.199]. З метою уточнення відносин з Австро-Угорською імперією було укладено політико-торгову угоду, за якою серби зобов'язувалися побудувати за три роки залізницю від Белграда до нового сербського південного кордону. Дорога мала пройти через Валу на Ніш. Додатково укладався митний союз та досягалася домовленість про передачу у розпорядження Австрії землі на правому березі Дунаю між Текією й Кладовим. Таким чином, Сербія отримавши довгоочікувану незалежність, почала її фактично втрачати через невігідні умови підписаних договорів, які ставили сербів не лише в економічну, а й у політичну залежність від Австро-Угорщини.

Відмітимо, що на території незалежної Сербії проживали представники різних релігійних конфесій, що могло призвести до виникнення конфліктів. Важливим кроком у врегулюванні внутрішньополітичної ситуації в Сербії було забезпечення прав та свобод сербів. Відповідно до статті 35 Берлінського трактату 1878 р. релігійні вірування та віросповідання не можуть стати приводом для позбавлення або обмеження правоздатності особи, особливо щодо її громадянських і політичних прав, доступу до публічних посад, службових занять, на всій території Сербської держави. Свобода віросповідання й здійснення будь-якого богослужіння гарантується як сербським підданам, так й іноземцям [1, с.200].

Мусульмани, які володіли нерухомістю на приєднаних до Сербії територіях і хотіли обрати місце проживання за межами князівства, мали право зберегти своє нерухоме майно, яке могли віддати в оренду або передати право на його управління іншим особам. Створювалася Турецько-Сербська комісія, котра мала остаточно врегулювати в певний строк усі справи, що стосуються відчуження, експлуатації чи користування за рахунок Османської імперії майна, належного державі й релігійним установам (вакуф), а також вирішення питання приватних осіб, інтересів яких вони можуть торкатися. До укладення трактату між Туреччиною та Сербією, сербські піддані, які подорожували чи перебували в Османській імперії, користувалися правами згідно норм міжнародного права [1, с.200]. Зазначені норми мали врегулювати усі можливі

суперечності між різними етнічними та релігійними групами в Сербській державі.

Сербські війська були зобов'язані залишити у 15-денний термін з дня ратифікації Берлінського трактату 1878 р. території, не включені у нові кордони князівства. Війська Османської імперії у цей же строк повинні звільнити землі, які відійшли Сербії. Їм надавалося додатково 15 днів для очищення укріплених місць й вивозу звідти продовольчих і бойових запасів [1, с.200].

Слід відмітити, що текст Берлінського трактату 1878 р. мав бути схвалений державами, які його підписали, у чотириденний термін. Однак вони відмовилися прийняти колективну гарантію щодо реалізації у подальшому зазначеного правового документу. Встановлювалось, що кожній окремій державі надавалося право слідкувати за виконанням умов, які переважно стосувалися своєї країни. Окрім того, послы та консулы могли у разі невиконання Туреччиною рішень конгресу пред'являти їй претензії [9]. Зазначена стаття Берлінського трактату 1878 р. розв'язала руки Порті, яка почала затягувати процес виконання документу. Все це давало підстави сумніватися у міцності того миру в Європі, який повинні були забезпечити дипломати на зібранні у Берліні 1878 року.

Визнання незалежності Сербії на міжнародному рівні поставило перед сербською владою та її політичними колами завдання щодо вибору подальшого шляху розвитку національної держави. Зазначимо, що, на думку Л.В.Кузьмичової, особливістю сербської державності у другій половині XIX ст. були умови, в яких вона формувалася. Сербська специфіка й визначала характер та темпи відтворення держави. Зокрема, мова йде про географічну проблему, яка полягала у тому, що відтворення сербської держави починалось та розвивалось на території, що не була історичним центром середньовічного державного утворення. Кордони Сербії чітко не визначалися та потребували уточнення. Наступна проблема – це генезис сербської нації, ускладнене включенням значної її частини до складу різних держав та політичних систем й різкою конфесійною диференціацією. Також у цей період досить гостро постала соціальна проблема, оскільки політична еліта князівства знаходилася на стадії формування, не існувало національного дворянства і середнього класу, не було досвіду адміністративно-бюрократичної діяльності. Інтелектуальна еліта сербів зосереджувалася поза межами князівства, в Австрії, та інтегрувалася до австро-угорської економічної та політичної систем [8, с.151–152].

Після Берлінського конгресу 1878 р. й до Першої світової війни вирішальним фактором у побудові та розвитку національної держави в Сербії стала модернізація, що мала форму наздоганяючої. По суті влада намагалася усіма способами адаптувати до сербських умов варіанти західноєвропейських суспільних інститутів. Утілити в життя ідеї лібералізму виявилось досить складно у зв'язку з особливостями ментальності сербського народу. Одна з дослідниць модернізаційних процесів в Сербії А. Михайлова доводить, що суспільство прагнуло до збереження архаїчних (патріархальних) порядків, національної самобутності. Це у свою чергу породжувало суперечності між прагненням відмежуватися від змін та необхідністю з ними рахуватися [11, с.189-190]. Однією із таких патріархальних інституцій була задруга – сербська община (декілька сімей, пов'язаних спорідненістю). На думку іншого науковця Р.Селезньова, не бажаючи поглинання своєї національної культури, серби ніби консервувалися у своєму «мікрокосмі», соціальним втіленням якого й стала задруга. Основні її принципи – неподільність власності, колективний спосіб виробництва, рівноправність усіх членів задруги – були не сумісними із процесами модернізації [14, с.55].

Аналізуючи сутність сербського монархізму, А.Шемякін приходять до висновку, що серби, отримавши можливість створити власну державу, звернулися до тієї традиційної форми суспільно-політичної організації, котра допомогла їм вижити в умовах поневолення Османською імперією – задруги. У зв'язку з цим, молоде балканське князівство сприймалося сербським народом як багатократно збільшена копія свого «мікрокосму». Монарх в такому випадку уявлявся главою задруги, щодо якого її члени також мали певні права, навіть до його

усунення. Проте модернізаційний процес призвів до кардинальних змін у відносинах між правителем та народом, що викликало відкритий опір населення, й, як наслідок, не розуміння і не сприйняття вестернізації [15, с.177-178].

Відмітимо, що навіть таке ставлення в сербському суспільстві до нововведень та ініціатив влади у підсумку призводило до конструктивних змін в еволюції сербської державності. Разом з тим, на кінець XIX ст. відбулося нагнітання суперечностей між європейськими цінностями та сербською ідентичністю, що потягло за собою політичну кризу та утвердження авторитарного правління. Модернізація в Сербії мала форсований, примусовий характер. Впровадження атрибутів політичної системи країн Західної Європи впливало на всі сфери політичного життя, хоча так і не призвело до їх повного наслідування. [10, с.9].

Іншим фактором, який впливав на розвиток Сербського князівства після Берлінського конгресу 1878 р., на переконання Л.В.Кузмичьової, стало очевидне переважання зовнішньополітичних задач над внутрішньополітичними. Це визначало й характер деформації процесів модернізації (вестернізації) в Сербії. У результаті чого, сербська державна модель була не стійкою та уразливою [8, с.153].

Висновки. Таким чином, міжнародний статус Сербії останньої чверті XIX ст. визначався Берлінським трактатом 1878 року. Сербська держава здобула очікувану незалежність від Османської імперії та стала самостійно проводити свою політику як суб'єкт міжнародного права. Однак територія, отримана Сербією, не задовольнила ні владу, ні народ, які сподівалися на зібрання всіх етнічних земель у межах однієї держави. Все це викликало загальне розчарування результатами Берлінського конгресу, на який поклали значні сподівання щодо мирного врегулювання Східного питання. Додаткові торгові угоди з Австро-Угорщиною поставили під загрозу збереження суверенітету Сербії й сприяли встановленню економічної залежності від іншої держави. Отримавши незалежність сербське суспільство постало перед проблемою вибору подальшого шляху розвитку державності. Сербський монарх Мілан Обренович, намагаючись посісти гідне місце серед монархів Західної Європи, розпочав процес впровадження західноєвропейських інституцій у державний механізм Сербії – модернізацію (вестернізацію). Проте його бажання зустріло опір традиційного сербського суспільства, яке не розуміло необхідності цих змін, що пропонувалися та насильно запроваджувалися. Основним стримуючим фактором була сербська община (задруга), котра не вважала за потрібно змінювати життя в своєму «мікрокосмі». Окрім того, намагання князя Мілана Обреновича за будь-яку ціну провести модернізацію, призвело до переважання зовнішньополітичних задач над внутрішніми. Внаслідок цього в країні загострилися політичні та економічні проблеми (міністерська чехарда, фінансова криза). Сербський народ не побачив позитивних наслідків від модернізації, що породжувало усе більший опір, встановленому авторитарному режиму. Такий розвиток подій певним чином ускладнював процес формування сербської державності в останній чверті XIX ст.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Берлинский трактат 1878 р. // Сборник договоров России с другими государствами. 1856-1917 / Под ред. Е. А. Адамова, сост. И. В. Козьменко. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1952. – С.181–206.
2. Виноградов В.Н. Русско-турецкая война 1877-1878 годов и европейские державы / В.Н. Виноградов // Новая и новейшая история. – 2009. – №1. – С.127–143.
3. Виноградов В.Н. Русско-турецкая война 1877-1878 годов: военный триумф и драма умиротворения / В.Н. Виноградов // Новая и новейшая история. – 2007. – №6. – С.16–23.
4. Вишняков Я.В. Майский переворот 1903 г. и развитие сербской государственности / Я.В. Вишняков // Двести лет новой сербской государственности : К юбилею начала Первого сербского восстания 1804–1813 гг. / Отв. ред. В.К.Волков. – СПб. : Алетей, 2005. – С. 201–213.
5. Данченко С.И. Развитие сербской государственности и Россия, 1878 – 1903 гг. / С. И. Данченко ; Отв. редактор И. В. Чуркина ; Рос. акад. наук, Ин-т славяноведения и балканистики, Науч. центр общеславян. исслед. – М. : ИСБ, 1996. – 421 с.
6. Дебидур А. Дипломатическая история Европы :: От Венского до Берлинского конгресса (1814–1878) /

Перевод с французского, вступительная статья А. Л. Нарочницкого. – В 2 т. – М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947. – Том I. Священный союз. – 482 с.

7. Кузьмичева Л.В. Русско-турецкая война 1877-1878 гг. и Сербия / Л.В. Кузьмичева // Славянский альманах. – М., 1997. – С. 71–81.

8. Кузьмичева Л.В. Сербская государственная идея в 60-70-х гг. XIX в. (Проблема идеологического выбора) / Л.В. Кузьмичева // Двести лет новой сербской государственности: К юбилею начала Первого сербского восстания 1804–1813 гг. / Отв. ред. В.К.Волков. – СПб. : Алетей, 2005. – С.150–174.

9. Международное право. Учебник / Отв. ред.: Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. – М.: Междунар. отношения, 1996. – 608 с.

10. Михайлова А.А. Политические и социально-экономические трансформации в Сербии в контексте модернизационных процессов в последней трети XIX – начале XX в. : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук : специальность 07.00.03 – Всеобщая история (новая и новейшая история) / Михайлова Алена Алексеевна ; [науч. рук. Кирьяков Юрий Сергеевич ; Урал. федер. ун-т им. первого Президента России Б. Н. Ельцина]. – Екатеринбург, 2014. – 28 с.

11. Михайлова А.А. Формирование национальной элиты как движущий фактор модернизационных процессов в Сербии XIX в. / А.А.Михайлова // Известия УрГУ. – 2012. – №1. – С. 189–198.

12. Нарочницкий А.Л. Балканский кризис 1875-1878 гг. и великие державы / А.Л.Нарочницкий // Вопросы истории. – 1976. – №11. – С.32–53.

13. Нарочницкий А.Л. Берлинский конгресс, Россия и южные славяне / А.Л.Нарочницкий // Новая и новейшая история. – 1979. – №2. – С.72–84.

14. Селезнев Р.С. Задруга и вестернизация: сербская община в условиях догоняющей модернизации (вторая половина XIX – начало XX вв.) / Р.С. Селезнев // Вестник КемГУ. История. – 2013 – № 2 (542) – Т. 1. – С.55–60.

15. Шемякин А.Л. Народ и власть в независимой Сербии / А.Л. Шемякин // Двести лет новой сербской государственности: К юбилею начала Первого сербского восстания 1804–1813 гг. / Отв. ред. В.К.Волков. – СПб. : Алетей, 2005. – С.175–200.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Чернік Світлана Дмитрівна - кандидат історичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

УДК 341.01

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Олександр ЧУМАК (Кропивницький)

У статті досліджується досвід діяльності органів примусового виконання судових рішень різних держав світу та специфіка виконавчого провадження.

Наголошено, що наслідком незалежності органів примусового виконання судових рішень є оперативність виконавчого провадження. Найкращі результати в такій практиці демонструє Швеція, в якій найвищі показники оперативності виконавчого провадження по Європі були досягнуті завдяки створенню виконавчого агентства, що не підпорядковане судовій владі та є незалежним органом виконавчої влади. Саме така модель функціонування органу примусового виконання судових рішень, що фактично не має аналогів в Європі, є найбільш вдалою для запозичення нашою правовою системою.

Ключові слова: виконавче провадження, судовий виконавець, судові рішення.

В статті исследуется опыт деятельности органов принудительного исполнения судебные решений разных стран мира и специфика исполнительного производства.

Отмечено, что следствием независимости органов принудительного исполнения судебные решения является оперативность исполнительного производства. Лучшие результаты в такой практике демонстрирует Швеция, в которой высокие показатели оперативности исполнительного производства по Европе были достигнуты благодаря созданию исполнительного агентства, не подчинено судебной власти и является независимым органом исполнительной власти. Именно такая модель функционирования органа принудительного исполнения судебные решения, фактически не имеет аналогов в Европе, является наиболее удачной для заимствования нашей правовой системы.

Ключевые слова: исполнительное производство, судебный исполнитель, судебные решения.

In the article experience of the activity of bodies of compulsory execution of judicial solutions of different countries of the world and specifics of executive production are investigated.

It is noted that promptness of judicial decisions of executive production is a consequence of independence of bodies of compulsory execution. Sweden shows the best results in such a practice, where the highest rates of promptness of executive proceeding in Europe have been achieved through the creation of the executive agency that is not a subject to judiciary but it is an independent executive body. This is such a model of functioning of body of compulsory execution of judicial decisions, which actually is unique in Europe, and is the most successful one for borrowing by our legal system.

Keywords: execution, bailiff, court decisions bailiff.

Постановка проблеми. У більшості держав світу одним з найважливіших суб'єктів виконавчого провадження є сам орган примусового виконання судових рішень. При цьому, варто звернути увагу на те, що досвід багатьох зарубіжних країн різниться в підходах до вирішення питання, чи є орган примусового виконання судових рішень частиною системи конкретного органу державної влади (міністерства юстиції, поліції або суду) або ж організований та діє в якості незалежного й самостійного органу влади. Так, наприклад, в Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Шотландії, Швеції та Португалії функціонують незалежні органи примусового виконання судових рішень. Зокрема, в Швеції виконавче провадження здійснюється саме державними виконавцями, які є незалежними від судів та інших органів влади, хоча й знаходиться під офіційним наглядом міністерства фінансів та контролюються Виконавчою агенцією. В ряді інших західноєвропейських держав виконавче провадження знаходиться у веденні національних судів. Для прикладу, в Австрії виконавче провадження здійснює суд за місцем знаходження боржника або його майна, а в Іспанії виконання судового рішення реалізовує суддя, який безпосередньо виніс відповідне рішення. Поряд з тим, слід звернути увагу на те, що в окремих державах світу існує практика, коли виконавче провадження також може покладатись і на нотаріусів (зокрема, в Греції саме нотаріуси є повноважними виступати в ролі державних виконавців у виконавчих провадженнях про стягнення з боржника грошових коштів).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У ХХ столітті діяльність державної виконавчої служби, використання нею відповідних форм та методів досліджувалося у контексті виконавчого провадження на рівні коментарів та практичних посібників М.Г. Авдюковим, Р.Х. Валєєвим, Ю.Г. Гриньком, М.А. Гурвичем, Н.Д. Зейдером, П.П. Заворотьком, В.П. Пастуховим, Н.А. Чечиною, Д.М. Чечотом, А.М. Ширшиковим, М.Й. Штефаном, М.К. Юковим. За останні п'ятнадцять років проблему примусового виконання рішень досліджували В.В. Афанасьєв (1995 р.), С.В. Щербак (2002 р.), А.І. Перепелиця (2005 р.), Р.В. Ігонін (2007 р.) тощо.

Мета статті полягає в дослідженні досвіду діяльності органів примусового виконання судових рішень різних держав світу та специфіку виконавчого провадження в таких країнах.

Виклад основного матеріалу. Необхідно також зазначити, що суб'єктами виконавчого провадження в багатьох державах світу можуть бути також і приватні судові виконавці, які, як правило, створюються в тих країнах, в яких виконавче провадження розглядається в якості другого етапу судового провадження (тому, виконавче провадження, найчастіше, здійснюється під наглядом суду). Наприклад, в Болгарії діяльність (організація, правове становище, права та обов'язки), а також право брати участь у виконавчому провадженні приватних судових виконавців регламентована Законом РБ «Про приватних судових виконавців» 2005 року [1]. У Німеччині, також, суб'єктами виконавчого провадження є сторони виконавчого провадження та судовий пристав (Gerichtsvollzieher), який вважається відносно самостійним органом правосуддя, діяльність якого регламентована Законом ФРН «Про судоустрій» [2], а також рядом норм ЦПК ФРН [3] (враховуючі останні зміни до Кодексу та закону, що були внесені 31 серпня 2015 року [4]). Взагалі, діяльність судових приставів в ФРН, власне, як і в Англії, можна розцінювати, як результат змішаної системи здійснення виконавчого провадження, в силу якої, учасниками такого провадження вважається не тільки пристав, але й сам суд.

Так, аналізуючи досвід діяльності органів примусового виконання судових рішень різних держав світу та специфіку виконавчого провадження в таких країнах, можна дійти висновку, що ефективність виконання рішень суду незрівнянно вища в тих національних

правових системах, де, з одного боку, їх здійснює незалежний орган (незалежний від суду та центральних органів влади), а, з іншого боку, – орган, що наділений силовим елементом (найкращим прикладом цього є США). Разом з тим, слід погодитись з тими вченими, які наголошують на тому, що для забезпечення стягнення з метою відновлення майнових прав важливе значення мають саме соціально-економічні, природні, географічні, соціально-психологічні, ідеологічні, освітні, культурні, побутові та інші фактори, що знаходяться в безпосередньому зв'язку з механізмом правового регулювання [5, с. 100, 101].

Однак, не зважаючи на те, що становлення законодавства про виконавче провадження в різних державах світу концентрувалось на оптимізації діяльності органів примусового виконання судових рішень, законодавці ряду цивілізованих країн також звертали особливу увагу й на максимізацію ймовірності добровільного виконання боржниками своїх зобов'язань. Для цього суб'єктами правотворчої діяльності в нормативних актах прописувались вигідні позитивні та негативні умови такого добровільного виконання виконавчих листів. Приміром, в Болгарії відповідно до положень Цивільного процесуального кодексу [6], слідом за рішенням суду, видаються виконавчі листи (изпълнителен лист), які повинні виконуватися боржником в 14-денний термін. Якщо боржник не виконує ці умови в установлений строк, заявник може звернутися до приватних чи державних судових приставів для примусового виконання судового наказу, що тягне за собою додаткові витрати для боржника.

Цікавим в цьому аспекті є досвід Ізраїлю, в якому невиконання боржником виконавчих документів у встановлені строки може розцінюватись в якості «неповаги до суду». За таке правопорушення суд може накласти на винуватого боржника обов'язок у щоденній сплаті штрафу (до моменту початку виконання ним виконавчих документів), розмір якого, повинен стимулювати порушника до виконання зобов'язань, однак не може перевищувати розміру самого стягнення [7, с. 82-83].

Максимізація ймовірності добровільного виконання боржниками своїх зобов'язань також часто залежить від ефективності процедури доведення до відома боржника документів виконавчого провадження. Так, приміром, в Італії пристави та/або інші посадові особи Бюро повідомлень, виконань та опротестування Італійської Республіки (компетенція яких охоплює відповідну територіальну одиницю республіки) повинні повідомляти боржника про заборгованості (а також про можливості погасити таку заборгованість в добровільному порядку): під час безпосереднього візиту до боржника (про це підписується відповідний акт) або поштою. У тому випадку, коли судовий пристав використовує для повідомлення боржників поштовий сервіс, він зобов'язаний посилати повідомлення в такій кількості (окремими листами), яка буде відповідати кількості одержувачів, не дивлячись навіть й на те, якщо такі мають одне місце проживання [8]. При цьому, спираючись на ст. 143 ЦПК РІ [9, р. 14], а також на вказівки, що містяться в Повідомленні Судового департаменту організації, персоналу та послуг Італії N VI-DOG/1783/03-1/2012/CA від 25 листопада 2012 року [10], пристави, в тому разі, коли стане відомо, що за адресою, на яку надсилались документи виконавчого провадження, сам боржник не проживає, пристав повинен провести розслідування з цього приводу, і знайти фактичне місце проживання (або перебування) боржника, на який слід повторно відправити відповідні документи. В Італії, так само, як і в Бельгії, виконавець в процесі розшуку боржника, може звернутись із спеціальними запитами до податкових органів та до органів соціального захисту, які повинні надати інформацію про боржника, з якої можна дізнатись про його місце проживання чи перебування. В тому разі, коли таке місце проживання (чи перебування) не вдається в'яяснити, пристав повинен повідомити боржника про виконавче провадження, шляхом розміщення відповідного повідомлення у ЗМІ.

У свою чергу в Польщі, приміром, в силу п. 1 ст. 805 Цивільного процесуального кодексу [11] (зі змінами станом на 2015 рік [12]) в день видачі виконавчого листа (*tytuł wykonawczy*), боржнику вручається повідомлення про початок виконавчого провадження (в

повідомленні також містяться: зміст виконавчого листа та способи його виконання, а також можливості, терміни й способи оскарження такого документу), а, разом з тим, копія виконавчого листа справжність якого, як правило, підтверджується судовим приставом (komornik). При цьому, дані документи за правилами ЦПК РП вручаються боржнику одним з двох способів: 1) безпосередньо (судовий пристав вручає документи безпосередньо боржникові в руки, про що той, підписує спеціальний акт про вручення); 2) через поштових операторів (в друкованій формі за вказаною адресою за допомогою поштового оператора).

Необхідно відзначити, що в тому випадку, коли документи вручаються боржнику через поштових операторів, то це означає, що такий лист залишається на зберіганні у відповідному відділі пошти, а боржнику надсилається лише повідомлення про місце знаходження такого листа з усіма відповідними реквізитами. У тих випадках, коли доставка листа вважається неможливою (стає зрозумілим, що адресат-боржник не проживає за вказаною адресою та/або не працює за вказаною адресою; такий факт встановлюється в тому разі, якщо лист, який знаходиться у поштового оператора, боржник не забирає понад семи днів, а повідомлення про місцезнаходження листа судового пристава залишається «без руху» в поштовій скриньці або «в дверях квартири» адресата), то, за правилом пар. 1 ст. 139 ЦПК РП, після закінчення семи днів, лист, що знаходиться у відповідному відділі пошти залишається ще на сім днів, про що адресат-боржник повідомляється повторним повідомленням. Разом із цим, слід врахувати, що якщо після закінчення всього терміну (а саме 14 днів) адресат все ж не забрав листа (тобто вручення такого листа за фактом є неможливим), то такий лист з документами вважається доставленим останнім (чотирнадцятим) днем зазначеного періоду, через що, такого боржника вносять до офіційного реєстру боржників.

У тих же випадках, коли лист адресату було доставлено, за правилом пар. 2 ст. 805 ЦПК РП, такий боржник має право вимагати від судового пристава пред'явити йому виконавчий лист в оригінальному вигляді для ознайомлення і звірки з врученою йому копією. Для цього боржник звертається з відповідним клопотанням до Канцелярії судового пристава (Kancelaria komornicza), що знаходиться при відповідному районному суді (голови якого, такий пристав підпорядковується та перед яким звітує).

Поряд з тим, слід зазначити, що виконавче провадження ряду зарубіжних країн, будучи спрямованим на стягнення боргів, в першу чергу вирішує питання примирення кредитора та боржника, як сторін виконавчого провадження (зокрема, така практика використовується у Нідерландах, Німеччині, Франції, Польщі та Іспанії). Наприклад, у Франції спроба примирення сторін провадження взагалі є обов'язковою у тих випадках, коли ставиться питання про накладення стягнення на заробітну плату боржника. У свою чергу в ФРН спроба примирення сторін провадження є питанням з категорії «делікатних», оскільки заяву про спробу примирення може подати лише кредитор та виключно у випадках, коли виконавцем в конкретному виконавчому провадженні є приватний пристав. При цьому варто врахувати, що в силу ст. 850h ЦПК ФРН [3] в якості особливої непрямой спроби примирення передбачений виняток з загального правила: заявити про бажання примирення може боржник, шляхом подання заяви про виключення з опису окремого майна, яке він вважає життєво необхідним. В процесі такого виключення з опису майна, приватний пристав може (за власною ініціативою) запропонувати сторонам укласти мирову угоду, пояснюючи при цьому особливості і наслідки такої дії для обох сторін провадження.

Також характерним в цьому питанні є приклад сусідньої Польщі, в якій мирна угода буває двох видів: судова (sądowa) та позасудова (pozasądowa) мирна угода. При цьому обидва види таких угод співвідносяться з процесом виконавчого провадження, будучи тільки виконавчим листом (якщо угода судова). Разом з тим, в Польщі можуть укладатись також і квазі-мирні угоди, що досягаються сторонами (кредитором та боржником в усній формі). Однак, варто наголосити на тому, що практика укладання таких угод несе в собі ряд

складнощів з їх реалізації. По-перше, слід зазначити, що усна мирна угода ґрунтується на тому, що боржник виплачує кредитору всю заборгованість (найчастіше, в розстрочку), враховуючи також і пов'язані з виконавчим провадженням витрати заявника, а сам кредитор повинен прагнути своїми діями (чи бездіяльністю) не погіршувати становище боржника у провадженні. По-друге, для усної мирної угоди необхідний виконавчий лист, в якому підтверджено раціональність та сам розмір суми боргу. По-третє, усна мирна угода може укладатись та виконуватись виключно в двох ситуаціях:

1) тоді, коли ще не відкрито виконавче провадження. Це стосується тих випадків, коли кредитор отримав виконавчий лист, але не бачить доцільності в зверненні до судового пристава, так як боржник або добровільно погашає всю заборгованість, або (за домовленістю сторін) погашає борг у формі розстрочки;

2) тоді, коли вже відкрито виконавче провадження. У тих випадках, коли кредитор вже звернувся до відповідного судового пристава, а боржник вирішує відразу ж погасити весь борг чи погасити його поетапно (в розстрочку за домовленістю сторін), то кредитор не повинен допускати ситуацій, в якій такий боржник буде нести «несправедливі витрати». Зокрема, це виражається в тому, що [Див. напр.13;14;15]: кредитор стає на сторону боржника, коли той подає судовий позов (ґрунтуючись на ст.ст. 767, 770, 840 ЦПК РП) проти судового пристава, який передчасно наклав на боржника штрафи; кредитор сам погашає всі борги, обумовлені виконавчим провадженням за домовленістю сторін.

Що ж стосується такого питання, як право сторони виконавчого провадження на оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів примусового виконання судових рішень, то варто підкреслити, що часто в законодавчих нормах різних держав прямо позначаються конкретні випадки, за якими державні виконавці несуть ту чи іншу відповідальність (тобто, на основі даних статей, учасники виконавчого провадження можуть подавати проти ймовірно винуватих виконавців позови до суду чи до квазісудових органів, якщо вважають, що має місце порушення їх процедурних прав), хоча переліки таких випадків, як правило, не є вичерпними.

Наприклад, в ст.ст. 6 та 70 Закону РП «Про судових приставів та виконавче провадження» 1997 року [16] польський законодавець встановив правило, в силу якого, судові пристави несуть відповідальність за: шкоду, заподіяну ними, в разі розголошення банківської таємниці або податкового стану учасника виконавчого провадження (таку ж відповідальність тягнуть за собою і в разі порушення ст. 20 зазначеного Закону, а саме: за дії щодо неправомірного використання зазначеної інформації); порушення дисципліни (груба неповага до законів).

При цьому, слід звернути увагу на те, що притягнення до відповідальності за протиправні діяння та/або рішення державних виконавців в різних державах відбувається по-різному та залежить від орієнтації на незалежність таких приставів. В державах, в яких орган примусового виконання судових рішень є незалежним – державні виконавці притягуються в адміністративному порядку через квазісудові органи (дисциплінарними комітетами, комісіями тощо, рішення яких можуть бути в подальшому оскаржені в судовому порядку), а в тих державах, в яких такий орган є частиною структури суду чи іншого органу влади – виключно в судовому порядку. Показовим прикладом в цьому питанні є досвід оскарження рішень, дій чи бездіяльності та притягнення до відповідальності приватних державних виконавців в Болгарії. Так в силу ст. 74 Закону РБ «Про приватних судових виконавців» 2005 року [1] приватний судовий виконавець відповідає за збиток, який він неправомірно заподіяв при виконанні своєї повноважень. В першу чергу, слід звернути увагу на те, що в болгарській практиці оскарження рішень державних виконавців відіграє найважливішу роль саме Дисциплінарний комітет Палати судових виконавців, в який входить рівна кількість представників Палати судових виконавців та Міністерства юстиції РБ. Цей орган є ключовим у питанні притягнення виконавця до відповідальності, з огляду на що, тільки він може накладати штрафи приватного

примусу за порушення законодавства про виконавче провадження й статутних норм та стандартів (найчастіше, це порушення положень: ст. 428 ЦПК РБ про офіційне повідомлення боржника про строки добровільного виконання зобов'язання та про дату відкриття виконавчого провадження; пар. 2 п. 1 ст. 426 ЦПК РБ про неправомірне ігноруванні заяви кредитора порушити виконавче провадження та вжити відповідних примусових заходів; пар. 1-8 п. 1 ст. 433 ЦПК РБ про неправомірне припинення виконавчого провадження; про неправильне визначення розміру суми зборів, пов'язаних з виконавчим провадженням; про фінансові порушення у виконавчому провадженні, зокрема, які пов'язані з процедурою публічного продажу арештованого майна [17, с. 66]). Відтак, адміністративно-дисциплінарна процедура щодо державного виконавця може бути ініційована за заявою учасника виконавчого провадження, який вважає, що судовий виконавець порушив законодавство про виконавче провадження своїм рішенням та/або дією (бездіяльністю). Наприклад, в 2015 році Дисциплінарним комітетом на приватних судових виконавців було накладено: 18 доган; 6 тимчасових усунень від виконання повноважень; 7 тривалих усунень від виконання повноважень (з яких: 1 на вісім місяців, 3 на один рік та 3 на три роки); фінансові санкції у вигляді штрафів (з яких: 37 в розмірі від 100 до 1 000 лв., 30 – від 1 000 до 5 000 лв., 12 – від 5 000 до 10 000 лв., 2 – у сумі, що перевищує 10 000 лв. та 2 – понад 20 000 лв.) [17, с. 64].

При цьому, важливо відзначити, що болгарський законодавець в ч. 2 ст. 74 Закону РБ «Про приватних судових виконавців» прямо встановлює правило, в силу якого, держава не відповідає за дії приватних судових виконавців, в тому числі й тоді, коли такого виконавця притягують до фінансової відповідальності. Так, у разі залучення приватного судового виконавця до відповідальності в рамках провадження у Дисциплінарному комітеті або в рамках судового провадження, відшкодування шкоди, яке він заподіяв стороні виконавчого провадження має покриватися за рахунок винуватого виконавця або за рахунок його страховки (якщо в конкретному випадку настав страховий випадок). Слід підкреслити, що існуюча судова практика щодо оскарження неправомірних діянь та рішень приватних судових виконавців є дуже широкою [Див. напр. 18; 19; 20; 21], при цьому, суди, як правило, справедливо приймають рішення на користь потерпілої сторони виконавчого провадження.

Висновки. Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на наступному:

1. Наслідком незалежності органів примусового виконання судових рішень є оперативність виконавчого провадження. Найкращі результати в такій практиці демонструє Швеція, в якій найвищі показники оперативності виконавчого провадження по Європі були досягнуті завдяки створенню виконавчого агентства, що не підпорядковане судовій владі та є незалежним органом виконавчої влади. Саме така модель функціонування органу примусового виконання судових рішень, що фактично не має аналогів в Європі, є найбільш вдалою для запозичення нашою правовою системою.

2. В умовах розвитку ринкової економіки і пов'язаних з цим відносин власності виникає потреба у регламентації діяльності приватних виконавців. В якості прикладу регламентації діяльності таких виконавців може стати досвід ФРН та Болгарії. Вбачається доцільність у пред'явленні законодавцем до таких виконавців більш суворих вимог, а саме: наявність у кандидатів на посаду приватних виконавців повної вищої юридичної освіти; складання такими кандидатами кваліфікаційного іспиту; обов'язкова належність приватних виконавців до Палати державних виконавців, що буде займатись контрольно-наглядовими та організаційно-правовими питаннями діяльності приватних виконавців (враховуючи і повноваження щодо притягнення таких виконавців до юридичної відповідальності).

3. В рамках українського законодавства повинна бути закріплена норма про мирову угоду на етапі виконавчого провадження, яку можуть укладати сторони провадження за посвідченням державного виконавця. В такій угоді повинні вказуватись: сторони угоди; дата з якої набирають силу умови договору; умови виконання боржником своїх обов'язків (якщо

передбачається розстрочка, то повинна складатись таблиця сплати боргу чи, приміром, схема покриття шкоди). У разі належного виконання сторонами провадження умов мирної угоди, ні до однієї із сторін такого провадження не можуть застосовуватись ті чи інші санкції, що передбачаються виконавчими документами (зокрема, боржнику не нараховується пеня, не може бути арештовано та реалізовано його майно тощо).

4. Для оптимізації процесу оскарження дій, бездіяльності та/або рішень посадових осіб – державних виконавців, необхідно за досвідом Болгарії, Бельгії та Нідерландів створити Палату державних виконавців, в якій діяв би Дисциплінарний комітет (в якості квазісудового органу), який міг би розглядати скарги на державних виконавців за прискореними процедурами. Рішення комітету не повинні бути остаточними, а такими, що можуть бути в подальшому оскаржені у судовому порядку.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. За частните съдебни изпълнители: Закон на Република България от 10.05.2005 г. // Държ. вестн. – 2005 – N 43. – С. 12.
2. Gerichtsverfassungsgesetz: Gesetz vom 27.11.1877. // Reichsgesetzblatt. – 1877. – S. 41.
3. Zivilprozessordnung: Gesetz vom 30.11.1877. // Reichsgesetzblatt. – 1877. – S. 83.
4. Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung: VO vom 31.08.2015. // Bundesgesetzblatt. – 2015. – N 35, Teil I. – S. 1474.
5. Батычко В.Т. Исполнительное производство в зарубежных странах. / В.Т. Батычко // Извес. ЮФУ. – 2008. – N 10. – С.99-105.
6. Граждански процесуален кодекс: Закон на Република България от 06.07.2007 г. // Държ. вестн. – 2007. – N 59. – С. 1.
7. Братухина Н.А. Анализ эффективных систем исполнительного производства за рубежом. / Н.А. Братухина, Т.В. Ялялиева. // Экон. и право. – 2015. – N 8-9 (54-55). – С. 78-84.
8. La corte suprema di cassazione, Sezione II, 20.07.1995, N 7904. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ricercagiuridica.com/cassazione/>
9. Codice di procedura civile italiano: Legge, appr. con il Regio decreto-legge 28.10.1940 N 1443. (Edizione Marzo 2014) – Rome: Altalex, 2014. – 111 p.
10. Notificazione ex art. 143 c.p.c. indispensabile la relata negativa dell'Ufficiale Giudiziario: Notificazione Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Direzione Generale del Personale e della Formazione, 26.11.2012 Prot. VI-DOG/1783/03-1/2012/CA. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auge.it/notificazione-ex-art-143-c-p-c/>
11. Kodeks postępowania cywilnego: Ustawa z dnia z dnia 17.11.1964 r. // Dziennik Ustaw. – 1964. – N 43. – poz. 296.
12. Kodeks postępowania cywilnego: Ustawa z dnia z dnia 17.11.1964 r. (stan prawny: 2015). // Dziennik Ustaw. – 2015. – poz. 1567.
13. Uchwała składu siedmiu sędziów: Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 27.11.1986 r. N III CZP 40/86. // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1987. – N 5-6. – poz. 71.
14. Uchwała składu siedmiu sędziów: Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 09.09.1987 r. N III CRN 233/87. // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1989. – N 10. – poz. 161.
15. Uchwała składu siedmiu sędziów: Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 28.02.1995 r. N III CZP 20/95. // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1995. – N 5. – poz. 83.
16. O komornikach sądowych i egzekucji: Ustawa z dnia 29.08.1997. // Dziennik Ustaw. – 1997. – N 133. – poz. 882.
17. Öf=İarf. Ė. Āięęřř ģř Ālęńńńńń ģř Ąċńőċđ'ęċřđřđńř ģřċċńċ ģř Ėřċřđřđńř ģř řńńńċń ģř Ąłłłłłċ ċċđ'üęiċńłċċ ģř 2015 Āiāċřř. / Ė. Öf=İarf. / Āiāċřřł ģń=ģń 2015. // Ėřċřđřđ ģř řńńńċńł ģř Ąłłłłłċ ċċđ'üęiċńłċċ. – Ĥřċċ, 2016. – Ĥ. 56-66.
18. Решение Софийски районен съд, Гражданска колегия, I отделение, от 12.08.2011 г., гражданско дело N 36-608/2010. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie_12_08_2011_na_SRS.pdf
19. Решение Върховният касационен съд на Република България, III гражданско отделение, от 21.09.2011 г., гражданско дело N 184. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie184_21_09_2011_na_VKS.PDF
20. Решение Пловдивският районен съд, VII гр.с., от 11.01.2013 г., гражданско дело N (секретно). [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie_ot_11_01_2013_na_PRS.PDF
21. Решение Върховният касационен съд на Република България, III гражданско отделение, от 29.03.2013 г., гражданско дело N 372/12. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/reshenie_372_29.03.2013.PDF

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Чумак Олександр Олексійович – доктор юридичних наук, доцент кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

УДК 351.72. 061

РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ СУДІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В'ячеслав БОЙКО (Цюрупинск)

В статті розкриті адміністративно-правові аспекти ролі і місця Державної судової адміністрації України у забезпеченні діяльності місцевих судів. Виявлено, що основні завдання Державної судової адміністрації полягають у здійсненні організаційного і фінансового забезпечення функціонування судової влади, як відносно відокремлених інституцій. Доведено, що різновидами повноважень Державної судової адміністрації є представництва судових органів у відносинах з фізичними і юридичними особами, інформаційно-аналітичного забезпечення, документообіг суду, кадрового забезпечення, організаційно-управлінські повноваження, матеріально-технічне, фінансове та соціальне забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, Державна судова адміністрація, завдання, місцевий суд, організаційне забезпечення, повноваження, фінансове забезпечення.

В статье раскрыты административно-правовые аспекты роли и места Государственной судебной администрации Украины в обеспечении деятельности местных судов. Выявлено, что основные задачи Государственной судебной администрации заключаются в осуществлении организационного и финансового обеспечения функционирования судебной власти, как в отношении обособленных институтов. Доказано, что разновидностями полномочий Государственной судебной администрации есть представительства судебных органов в отношениях с физическими и юридическими лицами, информационно-аналитического обеспечения, документооборот суду, кадрового обеспечения, организационно-управленческие полномочия, материально-техническое, финансовое и социальное обеспечение.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, Государственная судебная администрация, задачи, местный суд, организационное обеспечение, полномочия, финансовое обеспечение.

In the article administrative and legal aspects of the role and place of the State Judicial Administration of Ukraine in ensuring activity of local courts are disclosed. It is revealed that the main objectives of the State Judicial Administration consist in implementation of organizational and financial security of functioning of judicial authority, as concerning the separate institutes. It is proved that representative offices of judicial authorities in the relations with natural and legal entities, information and analytical providing, document flow of court, staffing, organizational and administrative powers, logistic, financial and social security are kinds of powers of the State Judicial Administration.

Keywords: administrative and legal provision, financial support, local court, organizational support, powers, State Court Administration, tasks.

Постановка проблеми. Прямуючи в напрямку євроінтеграції необхідно дотримуватися належного рівня виконання основних функцій держави, пов'язаних із здійсненням судової влади. Ефективність діяльності судової гілки влади залежить від багатьох аспектів та чинників. Основним завданням суду є захист прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправних посягань, для виконання якого необхідна певна база забезпечення судової системи зі сторони конкретних органів державної влади. Саме від безпосереднього виконання свої завдань та функцій Державною судовою адміністрацією залежить якість роботи місцевих судів та усіх органів судової системи України.

Огляд останніх досліджень та публікацій. До проблематики розкриття змісту та особливостей адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації звертали свою увагу визначні вчені-правники, зокрема В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, А.Л. Борко, В.В. Галуцько, О.М. Гумін, І.І. Діткевич, О.В. Зайчук, А.А. Іванишук, М.С. Кельман, Р.І. Кирилюк, Т.М. Кравцова, О.В. Красноборов, Д.М. Лук'янець, В.Ю. Мащук, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, В.І. Олефір, Н.М. Оніщенко, А.В. Панчишин, Д.В. Приймаченко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, А.М. Хливнюк та ін. Проте, в умовах розвитку суспільних відносин у сфері судочинства дана проблема потребує новітніх наукових досліджень та розробок..

Мета статті полягає у тому, щоб на основі норм вітчизняного законодавства, а також позицій вчених-правників, за допомогою різних методів наукового дослідження, визначити місце і роль Державної судової адміністрації в системі органів судової влади, виявити її основні завдання та повноваження у сфері адміністративно-правового забезпечення місцевих судів, враховуючи адміністративно-правові аспекти.

Виклад основного матеріалу. Державна судова адміністрація виступає одним із найважливіших органів державної влади у сфері здійснення судочинства в Україні. Для розкриття її ролі та місця у забезпеченні діяльності місцевих судів, необхідно дослідити завдання і внутрішню структуру державної судової адміністрації, а також визначитись з повноваженнями та особливостями статусу, враховуючи адміністративні аспекти.

Історія створення Державної судової адміністрації бере свої початки від моменту проведення однієї із перших судових реформ, яка була обумовлена прийняттям Декларації про державний суверенітет України і Акта проголошення незалежності України [7]. З початку незалежності України, на наступне десятиліття, новий уряд розширив юрисдикцію судів у відповідь на зростаючу потребу громадян молодого демократії в розумному вирішенні конфліктів й ефективному відправленні правосуддя. Зростаюча завантаженість судів справами випробувала існуючу інституційну структуру на міцність. Створення Державної судової адміністрації в 2002 році стало більш розважливим та організованим довгостроковим кроком у відповідь на такий брак адміністративної спроможності. У підпорядкуванні ДСА виснажених, нестабільних, еволюціонуючій судовій системі було мало сенсу, тому її ввели до підпорядкування та під контроль Кабінету Міністрів [5].

Отже, історія становлення ДСА як органу у сфері здійснення судочинства починається з моменту прийняття Акту проголошення незалежності України. Судова реформа, проведена на початку XXI століття в Україні, була спрямована на зменшення навантаження на суди. Одним із вагомих результатів реформи стало створення Державної судової адміністрації, як необхідної складової судової системи.

Відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію, яке затверджене рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12, Державна судова адміністрація України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, рішеннями з'їзду суддів України та Ради суддів України [14].

Для визначення поняття «Державна судова адміністрація», необхідно розкрити поняття «публічна адміністрація». Адже, як вважає Р.С. Мельник, публічна адміністрація є узагальнюючим терміном, що об'єднує у собі суб'єктів, головним завданням яких є виконання Конституції та законів України [13].

Академік академії правових наук, професор В.Б. Авер'янов термін «публічна адміністрація» трактував, як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1].

Професор Т.М. Кравцова, визначає, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [11].

Як зазначила А.М. Хливнюк, державна судова адміністрація – це орган судової влади, що здійснює від імені держави функції у сфері організаційного забезпечення діяльності судів з метою створення належних умов функціонування судової влади [17].

Вчений А.Л. Борко, характеризує державну судову адміністрацію України як орган державної влади у системі судоустрою уповноважений здійснювати забезпечення діяльності

судів та інших органів у системі судоустрою України [2].

Відповідно до даних з офіційного веб-порталу судової гілки влади, Державна судова адміністрація України – це орган у системі судової влади України, що здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених законом [7].

Законом України від 7 липня 2010 року № 2453VI «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом [6].

Таким чином, виходячи з визначень вчених та положень, закріплених в нормативно-правових актах, можна дійти висновку, що Державна судова адміністрація – це суб'єкт публічної адміністрації, що в порядку, визначеному законодавством, здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, з метою створення належних умов функціонування здійснення судочинства, а також забезпечення законних інтересів держави та суспільства в цілому.

Для подальшого вивчення особливостей Державної судової адміністрації України у сфері забезпечення діяльності місцевих судів, необхідно визначитись з поняттям та характеристиками адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації.

Досить цікавою є точка зору А.Л. Борко, щодо правового статусу Державної судової адміністрації, який вважає, що особливістю сучасного адміністративно правового регулювання організації та діяльності Державної судової адміністрації України є законодавча невизначеність її статусу у системі органів державної, адже чітке законодавче формулювання статусу Державної судової адміністрації України не тільки є необхідним кроком забезпечення конституційного поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, але й виступає базисом відносин Державної судової адміністрації України з іншими органами державної, насамперед виконавчої і судової влади, визначає характер її повноважень [2].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року №1402-VIII, визначено статус Державної судової адміністрації, а саме Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Державна судова адміністрація України підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом [6].

Вчений В.О. Кібець визначає адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації як комплекс суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються в правовідносинах між суб'єктами права у сфері суддівського адміністрування, і які належним чином закріплені в законодавстві України [9].

Отже, адміністративно-правовий статус державної адміністрації полягає у сукупності повноважень, які надані відповідним посадовим особам – державним службовцям, задля виконання відповідних завдань і функцій, що закріплені у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність Державної судової адміністрації.

Державна судова адміністрація складається з двох основних організаційних компонентів: центрального апарату, розміщеного в Києві, та мережі з 27 територіальних управлінь, розміщених по всій країні, по одному в кожній з 24 областей, містах Києві та Севастополі й Автономній республіці Крим. Основною метою центрального апарату Державної судової адміністрації є сприяння ефективному здійсненню правосуддя в судах України. Успішне досягнення цієї мети передбачає тісну співпрацю і підтримку голів судів та керівників апаратів судів через надання продуктів, послуг, консультацій у ключових галузях функцій та діяльності, не пов'язаними з обов'язками судді [5].

Державну судову адміністрацію України очолює Голова Державної судової адміністрації України, який керує діяльністю та організовує роботу Державної судової адміністрації України. Посадові особи Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь є державними службовцями [6].

Законом України від 7 липня 2010 року № 2453VI «Про судоустрій і статус суддів», передбачено, що Державна судова адміністрація здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом [6].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року №1402-VIII визначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів відповідно до Конституції України. Забезпечення функціонування судової влади передбачає: окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів. Державна судова адміністрація України та інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів у випадках і порядку, визначених законами [16].

У своїй праці, Р.І. Кирилюк вид забезпечувальної діяльності Державної судової адміністрації трактує як сукупність однорідних дій, що проводяться в межах встановленої законодавством про судоустрій компетенції для виконання конкретних завдань як складової загального завдання, покладеного на Державної судової адміністрації відповідно до її призначення в системі органів державної влади. При цьому вчений виокремлює такі види діяльності Державної судової адміністрації: фінансово-бюджетна; організаційно-забезпечувальна; кадрова; інформаційно-аналітична; контрольна; дотримання режиму державної таємниці; розгляд звернень громадян [8].

Науковець А.М. Хливнюк, за предметною (функціональною) спрямованістю поділяє завдання органів державної судової адміністрації на два блоки: перший включає в себе організаційно-правове забезпечення діяльності органів та інституцій судової системи, другий – забезпечення суддів, суддів у відставці та працівників апарату судів [17].

Науковці Д. Приймаченко та Р. Ігонін організаційне забезпечення органів судової влади можна визначають як сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на створення та підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади [15].

Вчений А.Л. Борко зазначає, що організаційне забезпечення адміністративних судів полягає в сукупності певних заходів, здійснення яких дозволяє створити належні умови відправлення правосуддя. Таке забезпечення складається із заходів, спрямованих на створення умов для повного, усебічного, об'єктивного та незалежного здійснення правосуддя – фінансового, кадрового матеріально-технічного, інформаційно-методичного, організаційно-технічного характеру [3].

Красноборов О.В. наголошує, що Державна судова адміністрація України здійснює свою діяльність у двох напрямках: внутрішньому та зовнішньому. Внутрішній напрям діяльності становлять: планування, організація роботи, організація взаємодії структурних підрозділів, організація роботи консультативних та дорадчих органів, облік та контроль тощо. Внутрішні функції за складом притаманні будь-якому органу виконавчої влади, різниця визначається предметом управлінської діяльності конкретного органу виконавчої влади. Зовнішня діяльність Державної судової адміністрації України, порівняно із внутрішньою, значна за обсягом повноважень і є основною, до якої віднесено: кадрові; фінансові; матеріально-технічні; інформаційні; контрольні; соціально-побутові повноваження; повноваження взаємодії та представництва [12].

Таким чином, організаційно-правове забезпечення діяльності органів судової влади – це комплекс заходів, публічно-правового характеру, що здійснюються в межах повноважень Державною судовою адміністрацією і полягають створенні належних умов функціонування судової системи.

Порядок фінансування судів є досить важливим для забезпечення принципу «незалежності судової влади». Поняття «фінансове забезпечення» досить широко визначив І. С. Козій, який вважає, що фінансове забезпечення передбачає формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки безбитково, але і підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом [10].

Закону України від 7 липня 2010 року № 2453VI «Про судоустрій і статус суддів», визначає, що фінансування судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснює Державна судова адміністрація України - щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України та Державної судової адміністрації України [6].

Згідно з Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, головні розпорядники бюджетних коштів - бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень [4].

Висновки. Ми можемо зробити висновок, що фінансове забезпечення діяльності судових органів полягає у надходженні державних коштів та їх розподілі між судами загальної юрисдикції, а також іншими органами, які забезпечують здійснення судочинства, яке виконується Державною судовою адміністрацією, на яку покладено обов'язок головного розпорядника коштів Державного бюджету України, для забезпечення діяльності судових органів.

Отже, основні завдання Державної судової адміністрації полягає у здійсненні організаційного забезпечення функціонування суду та забезпечення фінансування органів судової влади, суддівського самоврядування, а також всіх інших суб'єктів публічної адміністрації, які виконують свої повноваження у сфері здійснення правосуддя. При цьому слід окремо виділяти організаційне та фінансове забезпечення, яке здійснюється Державною судовою адміністрацією, як відносно відокремлених інституцій. Це пов'язано з особливим статусом Державної судової адміністрації як головного розпорядника бюджетних коштів.

Тобто, Державна судова адміністрація виступає як суб'єкт правовідносин у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності суду (особливості здійснення яких визначаються повноваженнями, що закріплені у законодавстві про судоустрій і статус суддів та положенні про Державну судову адміністрацію), а також суб'єктом фінансово-публічних правовідносин (які виконуються не лише відповідно до законодавства про судоустрій і статус суддів, а також згідно з законодавством, що регулює бюджетні правовідносини).

До різновидів повноважень Державної судової адміністрації слід віднести: представництва судових органів у відносинах з фізичними і юридичними особами; інформаційно-аналітичного забезпечення; документообіг суду; кадрового забезпечення; організаційно-управлінські повноваження; матеріально-технічного забезпечення; фінансове забезпечення; та соціального забезпечення.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Борко А. Л. Адміністративно-правове регулювання статусу і повноважень Державної судової адміністрації України / А. Л. Борко // Форум права. - 2013. - № 3. - С. 53–59.

3. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Л. Борко. – Л., 2009. – 220 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
5. Державна судова адміністрація України: структурний аналіз та рекомендації [Електронний ресурс] / Маркус Зіммер // USAID. – 2012. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/SJA_Structural_Assessment_MZ_ukr.pdf
6. Закон України - від 7 липня 2010 р. № 2453VI «Про судоустрій і статус суддів» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41.
7. Історія створення ДСА України: [Електронний ресурс] // Судова гілка влади: офіційний веб-портал. – 2013. – Режим доступу: <http://bt.mk.court.gov.ua/sud1405/information/jhuudfx/48813/>
8. Кирилюк Р. І. Види забезпечувальної діяльності Державної судової адміністрації України / Р. І. Кирилюк // Вісник Верховного Суду України. - 2011. - № 12. - С. 28-32.
9. Кібець В. О. Поняття та складові адміністративно-правового статусу державної судової адміністрації / В. О. Кібець // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2013. - № 27. - С. 256-262.
10. Козій І. С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму / І. С. Козій // Науковий вісник НЛТУ України. — 2008. — Вип. 18.9. — С. 223–229.
11. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 522-525.
12. Красноборов О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Красноборов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 19 с.
13. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К.:Ваіте, 2014. 376 с.
14. Положення про Державну судову адміністрацію : затверджено рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12 [Електронний ресурс] // Судова гілка влади: офіційний веб-портал. – 2010. – Режим доступу: <http://od.court.gov.ua/tul6/norm/pol0/pol2/>
15. Приймаченко Д. Співвідношення понять "організаційне забезпечення судів", "організаційне управління в судах" та "судове управління" / Д. Приймаченко, Р. Ігонін // Слово Національної школи суддів України. - 2013. - № 1. - С. 57-66.
16. Проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року №1402-VIII [Електронний ресурс] // ВРУ: офіційний веб-портал. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
17. Хливнюк А.М. Правовий статус Державної судової адміністрації України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А.М. Хливнюк ; Акад. адвокатури України. — К., 2009. — 20 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Бойко В'ячеслав Петрович – голова Цюрупинського районного суду Херсонської області.

УДК351.741(477

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Володимир КУЦЕНКО (Одеса)

В статті визначено, що завдання і функції Державної судової адміністрації України знаходяться в нерозривному взаємозв'язку та мають спільну ціль до виконання - створення належних організаційних та матеріальних (фінансових) умов для задоволення потреб судової влади, в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України з метою створення для них умов для здійснення судочинства, надання адміністративних послуг громадянам щоб реалізувати право останніх на справедливий і гуманний суд.

Ключові слова: Державна судова адміністрація України, завдання, справедливий і гуманний суд, судочинство, функції.

В статті определено, что задачи и функции Государственной судебной администрации Украины находятся в неразрывной взаимосвязи и имеют общую цель для выполнения - создание надлежащих организационных и материальных (финансовых) условий для удовлетворения потребностей судебной власти, в том числе, организационной работы судов, осуществление материально-технического обеспечения судей, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Национальной школы судей Украины, органов судейского самоуправления и обслуживание Совета судей Украины с целью создания для них условий для осуществления судопроизводства, предоставления административных услуг гражданам чтобы

реализовать право последних на справедливое и гуманное суд.

Ключевые слова: Государственная судебная администрация Украины, задачи, справедливый и гуманный суд, судопроизводство, функции.

The article stipulates that the objectives and functions of the State Judicial Administration of Ukraine are in close relationship, and they share a common goal to create appropriate organizational and material (financial) conditions to meet the needs of the judiciary, to create conditions for judicial proceedings, to grant administrative services to citizens for exercising their right for fair and humane court.

Keywords: fair and humane court, function, objectives, proceedings, State Judicial Administration of Ukraine.

Постановка проблеми. Ефективність влади, в тому числі й судової, залежить від її чіткої організації, впорядкування діяльності її органів. Саме на удосконалення діяльності судової гілки влади та її органів спрямована судово-правова реформа в Україні. Важливим завданням судової реформи є удосконалення механізму забезпечення судової системи матеріальними та фінансовими ресурсами, технічними засобами супроводження судового процесу, добору суддівських кадрів, підвищення їхньої кваліфікації тощо [1, с. 18].

Кожний громадянин має право на належний судовий захист у разі порушення його природних прав. Сама з цією метою функціонує судова влада як така. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що її функціонування здійснюється на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [2].

Проте, для забезпечення такої діяльності незалежними та неупередженими представниками судової гілки влади держава повинна створити їм такі умови, за яких така діяльність є не тільки можливою а й ефективною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України й організаційного забезпечення судів раніше вже розглядалися такими вченими як А. Борка, В. Бринцева, В. Городовенка, В. Капустинського, Р. Кирилюка, О. Красноборова, І. Марочкіна, В. Сердюка, А. Стрижака, Р. Ігонін, Г. Новосьолова, В. П'ятковський, А. Хливнюк та інших авторів. Проте, аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Тим самим, завдання та функції Державної судової адміністрації в адміністративному аспекті є такими, що потребують подальших наукових розробок.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел з'ясувати завдання та функції Державної судової адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Створення міжнародних механізмів гарантій, основних прав і свобод людини є одним із найбільших досягнень світового співтовариства у ХХ сторіччі. Ці гарантії знайшли своє вираження та закріплення через загальносвітове визнання міжнародних договорів з прав людини, а також спеціальних органів, уповноважених здійснювати контроль дотримання основних прав і свобод людини [3, с. 358].

За думкою Н. Грень, право на суд є ключовим правом людини, основоположним елементом права у демократичній та правовій державі [4, с. 132]. На думку С. П. Погребняка, наявність ефективної судової системи є гарантією “формального” верховенства права. Від функціонування права на справедливий суд залежить система права загалом, тому що є гарантією захисту всіх інших прав [5, с. 174]. Досліджуване право передбачає втілення всіх морально-ціннісних надбань людства, оскільки правовий принцип пріоритету загальнолюдських цінностей справедливості, рівності та свободи – не просто блага побажання, а аксіологічний імператив, необхідність здійснення якого сьогодні визнає все світове співтовариство [6, с. 95].

Право на справедливий суд має комплексну структуру, складається з багатьох елементів і ототожнення цього права виключно з справедливою процедурою є не цілком вірним. Зміст права на справедливий суд знаходимо в міжнародних стандартах, серед яких найширше

розкривається у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справ продовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного типу або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Слід зазначити, що право на суд охоплює надзвичайно широке поле різноманітних категорій. Воно стосується як інституційних та організаційних аспектів, так і особливостей здійснення окремих судових процедур [4, с. 132; 7].

Таким чином, із думок науковців випливає, що право на справедливий суд залежить від багатьох чинників, одним із яких є організаційне забезпечення судової влади.

Як зазначає Р. Куйбіда, у 2015 році політична влада, на жаль, не змогла зробити помітний прорив у забезпеченні права на справедливий суд. Судова система в очах суспільства залишається корумпованою, залежною від політичних органів та олігархів. Незважаючи на ухвалення законодавства, покликаного очистити суддівський корпус, реальний прогрес в люстрації суддів майже відсутній. Значну протидію цьому чинять самі судді, які не скористалися навіть «м'якими» формами самоочищення, щоб улистворені законодавцем. Усе це негативно позначилося на довірі до судової системи – лише 5% громадян довіряють судам, що є одним з найнижчих показників у світі [8].

Саме тому, слід розглянути завдання та функції Державної судової адміністрації України через призму адміністративного права з метою виявлення чи впливає її організаційна робота на забезпечення гарантованих особі прав.

Дослідження ролі Державної судової адміністрації України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади по праву дає підстави стверджувати, що вона є провідним суб'єктом у цій сфері, а її діяльність регулюється нормами адміністративного права.

Сьогодні поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України та працях деяких науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення даного поняття [9, с.522]. У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [10, с.11]. Підтвердженням існування тлумачення терміну «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому сенсі постають також роботи європейських вчених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [26, с. 41; 9, с.522].

Таким чином, не виникає сумнівів щодо віднесення Державної судової адміністрації України до органів публічної адміністрації, що займається адміністративно-правовим забезпеченням суддівської влади.

На кожного суб'єкта публічної адміністрації покладено певні завдання та він виконує певні функції і наше завдання з'ясувати які вони є у Державної судової адміністрації України.

Функція – термін, який має не однезначення. У перекладі з латинської *functio* – це виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль. На відміну від загальних понять права та принципів права, щодо яких сформувались більш-менш сталені погляди сучасних дослідників, поняття функцій ще потребує свого аналізу, а також нових теоретичних і методологічних підходів до свого визначення [12, с.10]. Загальне визначення поняття «функція» пропонує В. Протасов. Він вважає, що функція – це та діяльність, той вплив,

які повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [13, с. 27; 14, с.24].

В. Кричинська наголошує, що функції органів держави і функції держави — це зовсім не рівнозначні поняття. Адже якщо функції держави — це основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів, то функції окремого органу — це основні сторони його соціального призначення як відносно відокремленої частини апарату держави, що відображається в основних напрямках його діяльності по здійсненню функцій і завдань держави. Йдеться про те, що кожен орган державної влади як компонент цілісної системи органів держави відіграє в ній специфічну роль, тобто має спеціальне призначення, яке по відношенню до держави як цілого й виступає як його функція [15].

Таким чином, функції Державної судової адміністрації України – це напрямки її діяльності, що характеризують її статус та покликані вирішити поставлені перед нею завдання.

Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес. Таким чином, функції публічного управління – це самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації.

Функції публічного управління здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління [14, с.25].

Тобто, функції Державної судової адміністрації України носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер, є взаємопов'язаними та взаємозалежними та відносно самостійними складовими її діяльності.

Найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються [16].

І. Бородін додає, що загальні функції публічного управління властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур. Вони відображають найбільш об'ємні завдання процесу публічного управління. До них належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль [14, с.25]. Цю класифікацію побудовано на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності. Загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях [16].

Тобто, в будь-якому разі Державна судова адміністрація України здійснює прогнозування, планування, регулювання, координацію, облік та контроль.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління [16]. Вони дають можливість визначити особливості та умови публічного управління та встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості та умови управління і в першу чергу економікою, соціально-культурною, і адміністративно-політична сферами [14, с.26].

Допоміжні функції публічного управління – це: кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство та інші. Від них залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці вони взаємодіють між собою та складають єдину систему впливу суб'єкта на об'єкт публічного управління. Окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга.

Етимологічне значення терміну «послуга» визначається як особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [14, с.26].

Слід зазначити, що для Державної судової адміністрації України теоретично сформульовані функції, що відносяться більшістю науковців до допоміжних, - будуть спеціальними, оскільки це її основоположні завдання.

Таким чином, Державна судова адміністрація має: 1) представницьку функцію (представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»); 2) організаційну (забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»); 3) статистичну (вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення); 4) прогностичну (вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів); 5) управлінську (затверджує положення про бібліотеку суду та вживає заходів для створення бібліотек у судах); 6) фінансово - розпорядчу (здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування); 7) погоджувальну (погоджує положення про автоматизовану систему документообігу в судах загальної юрисдикції); 8) контрольну (організовує та контролює діяльність територіальних управлінь ДСА України); 9) організаційно - фінансову (організовує та фінансує будівництво, ремонт будинків і приміщень судів, забезпечує їх технічне оснащення); 10) інформаційна (засновує в установленому порядку засоби масової інформації); 11) кадрова (вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів), та інші, визначені законом.

Що стосується завдань Державної судової адміністрації, то слід наголосити, що сама категорія «завдання» академічним словником української мови трактується як «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.» [17]. Тобто, завдання Державної судової адміністрації – це чітко передбачений та визначений обсяг її роботи з метою створення умов для здійснення судочинства та надання адміністративних послуг громадян.

Положення «Про Державну судову адміністрацію» передбачає, що основними завданнями ДСА України є: 2) організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»; 2) забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування; 3) участь у формуванні судів загальної юрисдикції у межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [18].

В стаття 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» наведені повноваження Державної судової адміністрації України, серед яких, наприклад, представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим Законом; чи забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом [2]. Проте, ці повноваження дублюються із тими що наведені в Положенні.

На нашу думку, забезпечення судової влади, яке здійснює Державна судова адміністрація України полягає створенні нею належних організаційних та матеріальних

(фінансових) умов для задоволення потреб судової влади, в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України з метою створення для них умов для здійснення судочинства, надання адміністративних послуг громадян.

А тому, завдання Державної судової адміністрації України можна сформулювати як: створення належних організаційних та матеріальних (фінансових) умов для задоволення потреб судової гілки влади, а також здійснення внутрішньої діяльності пов'язаної з організацією самої адміністрації; забезпечення діяльності судів та суддів (в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України); здійснення адміністративної сервісної діяльності щодо надання громадянам та іншим особам в системі судової влади.

Висновки. Усе вище викладене дає можливість сформулювати наступні висновки, відносно завдань і функцій Державної судової адміністрації України:

- право на справедливий суд залежить від багатьох чинників, одним із яких є організаційне забезпечення судової влади;

- Державна судова адміністрація України є органом публічної адміністрації, що займається адміністративно-правовим забезпеченням суддівської влади;

- на кожного суб'єкта публічної адміністрації покладено певні завдання та він виконує певні функції ;

- функції Державної судової адміністрації України – це напрямки її діяльності, що характеризують її статус та покликані вирішити поставлені перед нею завдання;

- функції Державної судової адміністрації України носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер, є взаємопов'язаними та взаємозалежними та відносно самостійними складовими її діяльності;

- в будь-якому разі Державна судова адміністрація України здійснює прогнозування, планування, регулювання, координацію, облік та контроль.

- для Державної судової адміністрації України теоретично сформульовані функції, що відносяться більшістю науковців до допоміжних, - будуть спеціальними, оскільки це її основоположні завдання;

- Державна судова адміністрація має: 1) представницьку функцію; 2) організаційну; 3) статистичну; 4) прогностичну; 5) управлінську; 6) фінансово - розпорядчу; 7) погоджувальну; 8) контрольну; 9) організаційно - фінансову; 10) інформаційну; 11) кадрову та інші функції, визначені законом;

- завдання Державної судової адміністрації – це чітко передбачений та визначений обсяг її роботи з метою створення умов для здійснення судочинства та надання адміністративних послуг громадян;

- забезпечення судової влади, яке здійснює Державна судова адміністрація України полягає створенні нею належних організаційних та матеріальних (фінансових) умов для задоволення потреб судової влади, в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України з метою створення для них умов для здійснення судочинства, надання адміністративних послуг громадян;

- завдання Державної судової адміністрації України - створення належних організаційних та матеріальних (фінансових) умов для задоволення потреб судової гілки влади, а також здійснення внутрішньої діяльності пов'язаної з організацією самої адміністрації; забезпечення діяльності судів та суддів (в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,

Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України); здійснення адміністративної сервісної діяльності щодо надання громадянам та іншим особам в системі судової влади.

Отже, завдання і функції Державної судової адміністрації України знаходяться в нерозривному взаємозв'язку та мають спільну ціль до виконання - створення належних організаційних та матеріальних (фінансових) умов для задоволення потреб судової влади, в тому числі, організаційної роботи судів, здійснення матеріально-технічного забезпечення суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, органів суддівського самоврядування та обслуговування Ради суддів України з метою створення для них умов для здійснення судочинства, надання адміністративних послуг громадянам щоб реалізувати право останніх на справедливий і гуманний суд.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Дігтяр А. Місце та роль державної судової адміністрації України в судово-правовій реформі / А. Дігтяр ; наук. кер. М.І. Логвиненко // Актуальні проблеми правової системи України : матеріали науково-технічної конференції викладачів, аспірантів та студентів юридичного факультету, Суми, 11 травня 2012 р. / Відп. за вип. М.І. Логвиненко. — Суми : СумДУ, 2012. — С. 18-20
2. Закон України про судоустрій і статус суддів : станом на 6 верес. 2013 р. : відповідає офіц. текстові. — Х. : Право, 2013. — 192 с.
3. Право на справедливий суд в практиці європейського суду з прав людини / Е. Л. Трегубов// Форум права. - 2010. - № 1. - С. 358-363.
4. Грень Н. М. Право на справедливий суд: проблеми доступності та публічності// Н. М. Грень. -Вісник Національного університету "Львівська політехніка".- Львів. Юридичні науки.- № 825.- 2015 С. 132-137.
5. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : моногр. / С. П. Погребняк. — Х., 2008. — 240 с.
6. Столович Л. Н. Об общечеловеческих ценностях / Л. Н. Столович // Вопросы философии. — 2004. — № 7. — С. 95–96.
7. Коваль І. Право на справедливий суд: практика Європейського суду з прав людини щодо України / І. Коваль // Право України. — 2006. — № 10. — С. 129–132
8. Право на справедливий суд: інші аспекти: [Електронний ресурс] // HELSINKI.- 2016 .- Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/pravo-na-spravedlyvyj-sud-inshi-aspekty-r-kujbida-t-ruda-tsentr-polityko-pravovyh-reform/>
9. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 522-525
10. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. — 2007. — № 2. — С. 11–19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
11. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. — 2006. — № 8. — С. 41–45.
12. Бобылев А. И. Понятие, принципы и функции права / А.И. Бобылев // Право и политика. — 2004. — № 4. — С. 4-14.
13. Общаятеориягосударство и права:[Академический курс в трех томах.Т.2] / отв. Ред. Н.М. Марченко. — М. : Норма, 2007. — 804 с
14. Функції публічного управління [Електронний ресурс] / І. Л. Бородін // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2014. - № 3. - С. 24-29.
15. Кричинська В.В. Теорія держави і права. Співвідношення між функціями держави і функціями державних органів / В.В. Кричинська:[Електронний ресурс] // LUBBOOK.- 2016 .- Режим доступу: http://lubbook.org/book_660.html
16. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
17. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. — К. : Наукова думка, 1970 — 1980 — 11 т.
18. Про Державну судову адміністрацію України: Положення від «22» жовтня 2010 року № 12: [Електронний ресурс] // Судова влада України. - 2010 .- Режим доступу: <http://od.court.gov.ua/tu16/norm/pol0/pol2/>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Куценко Володимир Дмитрович - начальник територіального управління ДСА України в Одеській області.

ЗМІСТ

Володимир ГРИЦЕНКО. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	4
Valeriy PETKOV. PROSPECTS OF INTRODUCING SCIENTIFIC ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE WORK INTO THE ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE	7
Надія АРМАШ. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ – ФЕНОМЕН СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	12
Олександр МИКОЛЕНКО. ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК ВЛАСТИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	17
Сергій ПЕТКОВ. ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У ПРОЦЕСІ КЕРІВНИЦТВА ПІДРОЗДІЛОМ ОВС В НАДЗВИЧАЙНИХ УМОВАХ.....	22
Eugene SOVOL. PLACE AND ROLE OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS IN THE MECHANISM OF PROVIDING OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN.....	36
Михайло БУРДІН. ЗЕМЕЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ХЛІБОРОБСЬКОЇ ЦИВІЛІЗАЦІЇ.....	40
Ольга БУРЛАКА. ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ І ВИПЛАТИ ДОПОМОГИ ПРИ НАРОДЖЕННІ ДИТИНИ.....	47
Oleksii DROZD. THE RULE OF LAW AS A PRINCIPLE OF STATE SERVICE IN UKRAINE.....	52
Євген ЛЕГЕЗА. ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	57
Борис ЛОГВИНЕНКО. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЮЧОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....	62
Тетяна КАРАБІН. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ	67
Олексій ПРОКОПЕНКО. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	72
Василь ФЕЛИК. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	

НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....77

Аліна ЧОРНА. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....82

Денис ВЛАСЕНКО. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....87

В'ячеслав ГАРКУША. ПОВНОВАЖЕННЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....91

Володимир ІГНАТЕНКО. ЩОДО ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК» В ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ ІДЕЯХ ЧАСІВ СТАРОДАВНЬОГО СВІТУ.....94

Анна МІСЬКЕВИЧ. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....100

Роман САУНІН. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....105

Александр СІКОРСЬКИЙ. КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ СКЛАДОВІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВОПОРЯДКУ.....109

Світлана СЛАБКО. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МОТИВАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....112

Олена СОКУРЕНКО. ОХОРОНА НАВКОИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА (ЕКОНОМІЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....117

Володимир СУПРУН. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....121

Віталій ПЧЕЛІН. ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ЯКИХ ВІДНЕСЕНО ДО ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ.....125

Тетяна ТАТАРОВА. ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ.....130

Світлана ЧЕРНІК. СТАНОВЛЕННЯ СЕРБСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ ПІСЛЯ БЕРЛІНСЬКОГО КОНГРЕСУ 1878 р.....133

Олександр ЧУМАК. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ.....138

В'ячеслав БОЙКО. РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ СУДІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....145

Володимир КУЦЕНКО. ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....150

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 2
2017

Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.
Науковий редактор – Сокурєнко О.А.
Технічний редактор – Рева К.Є.

ISBN 978-617-7365-03-6

Підписано до друку 28.03.2017 р.
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 18,6. Наклад 100 прим.
Замовлення № 17/1021

Надруковано поліграфічною фірмою «**ПОЛІМЕД-Сервіс**»,
із матеріалів, наданих замовником.
25006, м. Кропивницький, вул. Гоголя, 95/46
Тел.: (0522) 32-25-62, 22-54-80
E-mail: polimed-kr@mail.ru, polimed.kr@gmail.com

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 93
від 21.06.2000