

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 26

Одеса
"Юридична література"
2005

ББК 67(4Укр)я43
А 437
УДК 340(477)1082

Збірник наукових праць присвячений питанням адміністративної та адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ці статті стали результатом наукових досліджень вчених і практиків. У збірнику також надруковані й праці молодих вчених.

Збірник розраховано на наукових працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів та практичних співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування.

Редакційна колегія:

д-р юрид. наук, проф., акад. АПН України **С. В. Ківалов** (головний редактор), д-р юрид. наук, проф. **Ю. М. Оборотов** (заступник головного редактора), канд. юрид. наук, доц. **Л. Р. Біла** (відповідальний секретар), д-р юрид. наук, проф. **Ю. П. Аленін**, канд. юрид. наук, проф. **М. Р. Аракелян**, д-р юрид. наук, доц. **М. Дамерлі**, д-р юрид. наук, проф. **Є. В. Додін**, канд. юрид. наук, проф. **І. І. Каракаш**, д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України **М. П. Орзіх**, канд. юрид. наук, проф. **Ю. Є. Полянський**, д-р юрид. наук, проф. **В. В. Тищенко**, д-р юрид. наук, проф. **В. О. Туляков**, д-р юрид. наук, проф. **Є. О. Харитонов**, д-р юрид. наук, проф. **Г. І. Чанишева**, канд. юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України **Ю. С. Червоний**

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук,
доцент **Л. Р. Біла**

Друкується за рішенням Вченої ради
Одеської національної юридичної академії.
Протокол № 2 від 10 жовтня 2005 р.

Збірник зареєстровано Міністерством інформації України,
свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу інформації
серія КВ № 3736.

Постановою Президії ВАК України № 1-05/7 від 09.06.1999 р.
збірник внесено до списку фахових видань (юридичні науки).

© Одеська національна
юридична академія, 2005

ПЕРЕДМОВА

В умовах глобалізації й інтеграції, які стали символами початку ХХІ сторіччя, відстояти свою ідентичність можна лише за умови досягнення високого рівня державної управлінської діяльності. На сьогодні ефективність державного управління стає важливіше наявних природних і людських ресурсів держави. Не випадково різноманітні проблеми удосконалення державного управління є не тільки предметом теоретичних дискусій, але й виступають як складова сучасної державної політики.

На жаль, у сучасній Україні поки що не повною мірою склалося розуміння надактуальності значення питань удосконалювання державного управління. Однак здійснювані українським законодавцем кроки в цьому напрямку додають оптимізму, а вітчизняна юриспруденція прагне затвердити цей рух до ефективної державної влади в Україні.

Черговий випуск збірника «Актуальні проблеми держави і права» в основному пов'язаний із тенденціями розвитку адміністративного права й адміністративного процесу, а також актуалізацією питання адміністративно-правової реформи в сучасній Україні.

Разом із представниками Одеської школи права в збірнику публікуються дослідження вчених-юристів Києва, Львова, Миколаєва, Тернополя. Помітна загальна спрямованість усього видання на удосконалення діяльності всієї системи державного управління в Україні, забезпечення ефективності законодавчої бази адміністративної діяльності в сучасних умовах.

Серед різноманіття поданих у збірнику досліджень звернемо увагу на проблематику формування адміністративної юстиції в Україні, реорганізацій адміністративно-територіального устрою, концептуальні підходи до питань державної політики в Україні, активізацію діяльності органів місцевого самоврядування, критерії ефективності діяльності міського голови, питання удосконалювання сфери природноресурсових відносин та інші актуальні теми, які покликані вивести систему державного управління України в цілому і адміністративного управління зокрема на нові рубежі, що відповідають сучасним потребам нашого суспільства і громадян України.

Навряд чи можна сьогодні стверджувати про повну успішність здійснюваних законодавчих змін у сфері адміністративно-правового регулювання, однак той факт, що вони відбулися і націлені на досягнення більшої ефективності діяльності всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, захист прав і законних інтересів громадян, не викликає сумнівів. Тому матеріал багатьох статей, опублікованих у цьому випуску вчених праць, можна розглядати не тільки як розгортання законодавчих положень адміністративного регулювання, але і як формування доктринального тлумачення,

що сприяє більш точному і повному втіленню ідей вітчизняного законодавця в юридичну практику.

Крім того, з огляду на ситуацію змін, що відбуваються в адміністративному й адміністративно-процесуальному праві, подані в збірнику дослідження допоможуть студентам юридичних вищих навчальних закладів у більш глибокому освоєнні тих правових нормативів і цінностей, які пов'язані з розвитком адміністративно-правової сфери сучасної України.

*Ректор Одеської національної юридичної
академії академік АПН України, доктор
юридичних наук, професор*

С. В. Ківалов

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) [1] є однією з найважливіших подій, що сталися у незалежній Україні. Воно ознаменувало початок формування адміністративної юстиції та розвиток нового способу захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Цілком очевидно, що цей документ є найпрогресивнішим нормативним актом з дня проголошення незалежності України, спрямованим на утвердження принципу: не людина для держави, а держава для людини. Підставою для такого висновку є ті новації, які знайшли своє відображення, насамперед, у принципах адміністративного судочинства. Саме вони досить наглядно підкреслюють особливості останнього та відмежовують його від цивільного та господарського судочинства.

Стаття 7 КАС присвячена встановленню принципів адміністративного судочинства, під якими слід розуміти визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства. Специфіка їх полягає в тому, що вони закріплюють вихідні, нормативні положення, що визначають зміст правосуддя і є критерієм правомірності поведінки учасників правовідносин, що виникають у сфері правосуддя.

Слід зазначити, що ці принципи як визначальні, основні засади судочинства взагалі встановлені Конституцією України (ст. 129 та ін.), а також Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. (гл. 2) [2]. Зокрема, зазначеним Законом встановлено такі засади здійснення правосуддя: 1) здійснення правосуддя виключно судами; 2) право на судовий захист; 3) рівність перед законом і судом; 4) правова допомога при вирішенні справ у судах; 5) гласність судового процесу; 6) встановлення мови судочинства; 7) обов'язковість судових рішень; 8) право на оскарження судового рішення; 9) колегіальний чи одноособовий розгляд справ; 10) самостійність судів і незалежність суддів; 11) недоторканність суддів; 12) незмінюваність суддів; 13) суддівське самоврядування.

Слід зазначити, що перелік принципів адміністративного судочинства у Кодексі не збігається з наведеним у Законі «Про судоустрій України», що пояснюється, по-перше, загальністю встановлених Законом засад, які стосуються всіх без винятку судів судової системи України, а по-друге, специфікою адміністративного судочинства.

Таким чином, встановлені КАС, а також Конституцією України і Законом «Про судоустрій України» принципи є тісно взаємопов'язаними і становлять у сукупності систему, при цьому кожен з принципів відіграє самостійну роль, характеризує адміністративне судочинство у цілому, або ж окрему стадію адміністративного судового процесу.

Кожен принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об'єднані загальною метою — організувати судові органи і їх діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити захист від усяких посягань конституційного ладу, політичної й економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян і інших соціальних цінностей. У цьому полягає призначення принципів правосуддя.

Аналіз системи принципів адміністративного судочинства дозволяє дійти висновку про демократичне підґрунтя адміністративного судочинства, наближеність його до найкращих моделей, що склалися у світі. Про це свідчить встановлення такого принципу, як верховенство права (а не традиційне верховенство закону), який очолює всю систему принципів адміністративного судочинства. Справа в тому, що в демократичних державах не просто задекларований, а й уже давно створений механізм забезпечення верховенства права, важливим складовими якого є, зокрема, адміністративні суди.

Принцип верховенства права. Конституцією України закріплено такі принципи: верховенство права та верховенство закону (ст. 8). Сутність діалектичної взаємодії цих принципів полягає, перш за все, в тому, що вона є проявом загального та окремого у праві. Принцип «верховенства права» повинен розглядатися з точки зору його обов'язковості для законотворчої діяльності, принцип «верховенства Конституції» — у відношенні до законодавчих та інших актів, принцип «верховенства закону» — в ієрархії всіх інших нормативних актів.

З цих позицій особливо важливого методологічного значення для формування системи принципів адміністративного судочинства набуває принцип верховенства права. Це пов'язано з тим, що принцип верховенства права є, за своєю суттю, принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Визнання конституційним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їх застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, в законах має обмежуватись свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Саме тому у частині першій ст. 8 КАС задекларовано, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Це означає, що адміністративний суд не повинен застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини і громадянина. Адміністративний суд

не повинен також допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало ці права і свободи.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 КАС суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Принципи правосуддя обумовлені не тільки практикою й удосконалюванням правосуддя в Україні, але і міжнародною нормотворчістю і правозастосуванням. У числі джерел, що визначають сучасну систему принципів правосуддя, не можна не відзначити тих найважливіших актів міжнародних організацій, що впливають на проведення судової реформи. До них належать: Загальна декларація прав людини [3], Міжнародний пакт про цивільні і політичні права [4], Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод [5], Європейська хартія про статус суддів [6], рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи.

Ці міжнародні акти відіграли важливу роль у правовому регулюванні прав людини, закріпленні пріоритету прав громадянина перед державою. У них одержали правове закріплення найважливіші принципи правосуддя, що стосуються забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Крім того, встановлюється необхідність урахування також і судової практики Європейського суду з прав людини.

Забороною є відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Так, Конституційний Суд України у п. п. 2, 3 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 р. зазначив, що відмова суду у прийнятті позовної заяви, оформленої у відповідності з чинним законодавством, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до Конституції України, не може бути обмежене [7].

Принцип законності. Принцип законності адміністративного судочинства, встановлений ст. 9 КАС, забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів, нормативним актам, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів — учасників правовідносин. Принцип законності містить у собі такі специфічні елементи: 1) усі виконавчі й адміністративні влади створюються лише у відповідності з законом і мають лише ті повноваження та привілеї, які надані їм законом; 2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов'язків ці влади повинні діяти у відповідності із законом, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили; 3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах.

Як принцип діяльності органів судової влади принцип законності реалізується у всіх формах його прояву і містить три елементи. По-перше, це наявність установлених Конституцією і законами правових основ діяльності органів судової влади, порядку їх організації, компетенції, правового статусу суддів. По-друге, елементом структури принципу законності є організаційно-правовий механізм, що забезпечує строгі і неухильне виконання чинного законодавства органами судової влади. По-третє, реалізації принципу законності

служить чітка процесуальна процедура розгляду судових справ і закріпленій у нормах кримінального, цивільного й господарського процесуального законодавства касаційний і апеляційний порядок перевірки законності й обґрунтованості прийнятих судових рішень. На органи судової влади процесуальним законодавством покладений обов'язок забезпечувати всебічний, повний і об'єктивний розгляд судових справ і прийняття рішень у строгій відповідності з законом. Також зовнішнім проявом принципу законності є здійснення органами судової влади: правосуддя; судового контролю за законністю актів органів законодавчої, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств, установ і організацій і їх посадових осіб; судового конституційного контролю.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС, суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Щодо вирішення справ на підставі Конституції України слід зазначити, що, відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», суд безпосередньо застосовує Конституцію у таких випадках: 1) коли із змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом; 2) коли закон, що діяв до прийняття Конституції або прийнятий після, суперечить їй; 3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України, не врегульовані, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, суперечать Конституції; 4) коли укази Президента України, які внаслідок нормативно-правового характеру мають бути застосованими судами при розв'язанні конкретних справ, суперечать Конституції України [8].

При розгляді і вирішенні адміністративної справи суд має дотримати встановлений порядок судочинства і винести рішення у точній відповідності з нормами права, які підлягають застосуванню у кожному окремому випадку. Крім Конституції та чинного законодавства, міжнародних договорів України, суд застосовує також інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При застосуванні норм права суд виходить з того, що вони прийняті на підставі та у межах повноважень відповідними органами. Підзаконні акти, застосовувані судом, не можуть суперечити Конституції України та чинному законодавству.

Звичай можуть застосовуватися судом лише у випадках, передбачених законом (наприклад, Кодексом торговельного мореплавства). В основу судового рішення не можуть бути покладені релігійні, корпоративні та інші норми.

Пленум Верховного Суду України дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. Роз'яснення Пленуму Верховного Суду України мають велике значення для забезпечення однакового розуміння законів. Вони містять важливі принципи рекомендації з питань, що виникають при розгляді судових справ. Роз'яснення даються на підставі вивчення і узагальнення судової прак-

тики, аналізів судової статистики, які здійснюються у судових палатах. Пленум за допомогою роз'яснень аналізує допущені при здійсненні правосуддя помилки, порушення закону, випадки неправильного і неоднакового його розуміння судами, а також координує правозастосовчу практику судів, визначаючи її основні напрями, які відповідають актуальним проблемам життя держави. Роз'яснення Пленуму Верховного Суду України впливають на формування судової практики усіх судів загальної юрисдикції. Вони не є нормою права, але враховуючи ту обставину, що постанови Пленуму відображають позицію Верховного Суду України з певних питань, нижчі суди не можуть ігнорувати ці роз'яснення, вже хоча б тому, що при оскарженні їх рішень Верховний Суд, очевидно, займе ту саму позицію.

Роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду також мають бути врахованими адміністративними судами при здійсненні судочинства. Роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду можуть надаватися не тільки щодо застосування адміністративними судами матеріального законодавства при вирішенні справ адміністративної юрисдикції, а й з питань процесуального права, удосконалення судової діяльності адміністративних судів тощо. При невідповідності роз'яснень законодавства Вищого адміністративного суду роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України адміністративні суди використовують постанови Пленуму Верховного Суду України, який може визнати нечинними постанови Пленуму Вищого адміністративного суду (п. 6 ст. 55 Закону України «Про судоустрій України»).

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону або іншого нормативно-правового акта з точки зору відповідності Конституції України і у всіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії.

Частиною 7 ст. 9 КАС встановлено можливість застосування судом аналогії закону та аналогії права. Застосування аналогії закону можливе за таких умов: 1) відносини сторін перебувають у сфері дії публічного права, тобто з адміністративними правовідносинами; 2) вказані правовідносини не врегульовані адміністративним законодавством; 3) існують норми, що регулюють подібні за змістом адміністративно-правові відносини.

Якщо використати аналогію закону для регулювання адміністративно-правових відносин неможливо, наприклад через відсутність норм, що регулюють подібні відносини, то застосовується аналогія права. Аналогія права полягає у застосуванні загальних засад адміністративного права, встановлених законодавством. Умовами застосування аналогії права є такі: 1) відносини сторін перебувають у сфері дії публічного права; 2) зазначені правовідносини не врегульовані адміністративним правом; 3) відсутні норми, що регулюють подібні за змістом правовідносини.

Принцип рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Щодо цього принципу, слід зазначити, що він також закріплений у

Конституції і відповідно у ст. 4-2 ГПК України, згідно з якою правосуддя у господарських судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Він закріплений також і в кримінальному, господарському процесуальному законодавстві України. У відповідності зі ст. 16 УПК, ст. 6 ЦПК, ст. 4-2 ГПК судочинство по кримінальних, цивільних й господарських справах здійснюється на засадах рівності громадян перед законом і судом незалежно від яких-небудь цензів, прямо заборонених Конституцією. У ГПК йдеться про правосуддя у господарському суді, а не тільки про вирішення справи. Це свідчить, що принцип рівності організацій і громадян перед законом і господарським судом діє на всіх стадіях процесу. Зміст зазначеного принципу розкривається в тому, що при вирішенні економічних спорів господарський суд застосовує цивільні й інші матеріальні закони до всіх підприємств і громадян рівною мірою. Крім цього, правове становище будь-якого учасника господарського процесу визначається лише його процесуальним статусом (позивач, відповідач, третя особа, експерт і ін.) і ніяк не залежить від того, хто є учасником процесу — організація чи громадянин, а також від їх ознак. Особи, що мають однакове процесуальне становище, завжди наділяються однаковими правами. Правосуддя по всіх економічних і інших спорах, віднесених законом до ведення господарського суду, здійснюється тільки судами, що входять у єдину систему господарських судів. Створення спеціальних судів, що розглядають економічні спори організацій і громадян у залежності від яких-небудь ознак, законом не передбачено.

Говорячи про запровадження принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом, слід наголосити на активній ролі суду у судовому розгляді, враховуючи певну нерівність позивача і відповідача у публічних матеріально-правових відносинах. У адміністративному судочинстві суддя не просто виконує роль арбітра, але й має вживати всіх заходів щодо вирівнювання процесуальних позицій сторін з метою забезпечення їх реальної рівності перед законом і судом.

При цьому вага доказування має бути покладена на відповідача, що означає звільнення позивача від доказування протиправності, незаконності акта, що оскаржується. Обов'язком позивача є доказування факту порушення його права або інтересу, настання реальної загрози для його права або інтересу, зазначення реальної або можливої шкоди.

Рівність усіх учасників перед законом і судом закріплена п. 2 ч. 3 ст. 129 Конституції України. Відповідно до ст. 24 Конституції не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Цей принцип передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому адміністративному процесі, мати адміністративно-процесуальний статус, визначений КАС, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки. Адміністративний суд зобов'язаний охороняти права учасників судового адміністративного процесу, роз'яснити

сторонам і іншим суб'єктам їх процесуальні права та обов'язки, попереджати про наслідки їх неналежного виконання чи зловживання цими правами. За обмеження у процесуальних правах в залежності від расової і національної ознак встановлена кримінальна відповідальність (ст. 161 Кримінального кодексу України).

Своє правове закріплення принцип рівності всіх перед законом і судом одержав також у Законі України «Про судоустрій України», у ст. 7 якого сказано, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру діяльності, місця проживання та інших обставин.

Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Принцип змагальності є одним з основних принципів судочинства, що являє собою правило, згідно з яким особи, зацікавлені в результаті справи, вправі відстоювати свою правоту в спорі шляхом подання доказів; участі в дослідженні доказів, наданих іншими особами; висловлення своєї думки з усіх питань, що підлягають розгляду в судовому засіданні. Принцип змагальності поширюється на інших осіб, що беруть участь у справі, і вони зобов'язані доводити обставини, що мають значення для справи, на які посилаються в підтвердження своєї позиції. Змагальність є різновидом активності зацікавленої особи. Особи, що беруть участь у справі, можуть вільно розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами й активно впливати на процес з метою захисту прав і охоронюваних законом інтересів. У той же час розпорядження зазначеними правами відбувається під контролем суду.

Щодо принципу диспозитивності, що відомий також і цивільному процесу, слід зазначити, що він означає, що процес з розгляду адміністративного спору виникає, як правило, з ініціативи зацікавлених осіб і суд вирішує тільки ті вимоги, по суті спору, про вирішення яких клопочуть сторони, і суд не може вийти за межі цих вимог. Отже, принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві полягає в такому: дії адміністративного суду залежать від вимог позивача і заперечень відповідача, адміністративний суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Слід зазначити, що чинники диспозитивності пов'язані не із специфікою суб'єктивних прав, які підлягають захисту, а із самою природою юрисдикційної діяльності із захисту суб'єктивних прав, безвідносно до того, мають вони публічно-правовий або приватний характер. Диспозитивність як юридично забезпечена властивість вільної реалізації права володільцем суб'єктивного права, що йому належить, притаманна, таким чином, і сфері публічного права.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, відповідно до частини 3 коментованої статті, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи,

в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Змагальність у адміністративному процесі ґрунтується на особистій автономії сторін. Принцип змагальності доповнюється в адміністративному судочинстві принципом офіційного з'ясування усіх обставин справи, відповідно до якого адміністративний суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування усіх обставин справи, у тому числі стосовно виявлення та дослідження доказів з власної ініціативи. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Отже, принцип змагальності у адміністративному судочинстві гармонійно поєднується з інквізиційним (розшуковим) принципом.

Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Коментуючи положення частини п'ятої даної статті, слід зазначити, що у науці процесуального права розрізняють два види процесу: змагальний і розшуковий (інквізиційний). У розшуковому процесі збір і підготовка усього фактичного і доказового матеріалу, необхідного для вирішення справи, закон покладає на суд. Суд зобов'язаний за своєю ініціативою встановлювати всі факти, що підтверджують як позовні вимоги позивача, так і заперечення відповідача. Суд також має зібрати всі докази на підтвердження достовірності цих фактів. Сторони при цьому не є суб'єктами процесу доказування, вони не користуються процесуальними правами, не беруть участі у дослідженні обставин справи.

У процесі, побудованому за змагальним принципом, збирання і підготовка усього фактичного матеріалу для вирішення спору між сторонами покладається законом на сторони. Суд при цьому зобов'язаний вирішити спір на підставі і у відповідності з тим матеріалом, який надали сторони. Суд, таким чином, тільки робить оцінку фактичного матеріалу, наданого сторонами, не здійснюючи самостійно збирання такого матеріалу. Сторони у такому процесі наділені процесуальними правами і є суб'єктами доказової діяльності.

Аналіз положення ч. 4 ст. 11 КАС дозволяє зробити висновок про те, що у адміністративних судах процес є змагальним з поєднанням елементів розшукового процесу. Цими елементами є право суду з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Принцип гласності і відкритості адміністративного процесу. Гласність є формою реалізації контролю суспільства за роботою судових органів. Принцип гласності характеризує демократизм адміністративного судочинства, а відкритий розгляд адміністративних справ дає можливість громадянам ознайомитися з роботою адміністративного суду безпосередньо.

Українське законодавство передбачає чіткі напрямки забезпечення гласності правосуддя і закріплення необхідних винятків при її здійсненні. Так, важливою умовою відкритого судового процесу є суворе поєднання гласності з нормами судової етики при слуханні справи, тому що предметом розгляду суду нерідко стають питання приватного життя громадянина, що стосуються його честі і гідності.

Слід зазначити, що рішення адміністративного суду є важливим не лише для сторін, а і для інших осіб, тому особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду відповідної справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Частина 2 ст. 12 Кодексу встановлює також положення, згідно з яким кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

В усіх випадках, коли необхідно дотримуватись конфіденційності інформації про особу, а також державної чи іншої таємниці, суд повинен забезпечити її охорону. Саме цим обумовлені передбачені законом винятки з конституційного принципу гласності слухання справ.

Відповідно до ч. 3 ст. 12 розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Відкритий розгляд справи означає, що кожен громадянин, якому виповнилось 16 років, вправі бути присутнім в залі судового засідання і робити письмові нотатки. Відкритий судовий розгляд підсилює громадський контроль за діяльністю суду, сприяє підвищенню у суддів та осіб, які беруть участь у справі, почуття відповідальності, забезпечує виховний вплив судового процесу.

Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом.

Таким чином, розгляд адміністративних справ у закритому судовому засіданні є винятком із загального правила про відкритість розгляду адміністративних справ. Про розгляд справ у закритому засіданні або одній із його частин виноситься ухвала, розгляд ведеться з дотриманням правил судочинства в адміністративному суді.

Перелік підстав для прийняття ухвали про розгляд справи у закритому засіданні включає нерозголошення державної чи іншої таємниці, захист особистого чи сімейного життя людини, інтереси малолітньої чи неповнолітньої особи і не є вичерпним. Законодавець встановив і «інші випадки, установлені законом».

Поняття державної таємниці міститься у Законі України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. [9] і визначається як вид таємної інформації, що охоплює відомості в сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які в законодавчому порядку визнані державною таємницею і підлягають охороні державою.

Зміст відомостей, що становлять державну таємницю, формує та публікує в офіційних виданнях Служба безпеки України, отже, на практиці не виникає значних ускладнень з ідентифікацією таких відомостей і відповідно правильним застосуванням цього винятку з принципу гласності.

Банківська таємниця визначається у ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. [10], згідно з якою інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту, є банківською таємницею.

Визначення комерційної таємниці підприємства містилося у ч. 1 Закону України «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р. Враховуючи те, що з введенням в дію нового Цивільного кодексу України 2003 р. цей закон втратив силу, втратили силу і його положення щодо комерційної таємниці. Натомість поняття комерційної таємниці дає новий Господарський кодекс України у ст. 36 «Неправомірне збирання, розголошення та використання відомостей, що є комерційною таємницею». Відповідно до цієї статті відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання, можуть бути визнані його комерційною таємницею.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства. Під час розгляду справи в закритому судовому засіданні можуть бути присутні лише особи, які беруть участь у справі, а в разі необхідності — експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки.

Охорона комерційної і державної таємниці не виключає дотримання порядку здійснення провадження в адміністративній справі, застосування принципів змагальності та рівності сторін. Сторони користуються рівними процесуальними правами.

Частиною 5 ст. 12 Кодексу встановлюються випадки, у яких судом виноситься ухвала про відкрите судові засідання, навіть якщо до цього були підстави для розгляду адміністративної справи у закритому судовому засіданні. Даною нормою встановлено, що, якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд виносить ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

Під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Конституція України вперше визначила як основну з засад судочинства взаємопов'язані між собою гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Повне фіксування судового процесу технічними засобами забезпечує прозорість і об'єктивність судового процесу, підвищує довіру до правосуддя.

Технічний запис, відповідно до ч. 7 коментованої статті, здійснений судом у порядку, встановленому цим Кодексом, є офіційним записом судового засідання. Таким чином, технічний запис, здійснений судом у встановленому порядку, повністю заміняє ведення протоколів судових засідань, які тільки вибірково фіксують судовий адміністративний процес, незалежно від високого професіоналізму секретарів судових засідань.

Особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень.

Суд вирішує питання про можливість проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню, враховуючи, чи не будуть зазначені дії негативно впливати на нормальний перебіг судового процесу і чи не будуть вони перешкоджати встановленню істини у справі. Очевидно, фото- і кінозйомка, відео-, звукозапис можуть бути заборонені судом і тоді, коли вони проводяться і без застосування стаціонарної апаратури, якщо ці дії заважатимуть нормальному перебігу судового засідання, негативно впливатимуть на учасників процесу.

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду. До основних засад судочинства, відповідно до ст. 129 Конституції України, належить забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Реалізація цього принципу знайшла відображення у розділі IV Кодексу, яким встановлено процесуальний порядок перегляду судових рішень у адміністративних судах апеляційної та касаційної інстанції.

На розвиток положень ст. 55 і ст. 129 Конституції України, ст. 12 Закону України «Про судоустрій України» ст. 13 Кодексу забезпечено право осіб, які беруть участь у справі, а також осіб, які хоча й не брали участі у справі, але адміністративним судом вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення.

Апеляцією є основний спосіб оскарження судових рішень, які не набрали чинності, в суді вищої інстанції (апеляційному суді). Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 Кодексу, судом апеляційної інстанції є Вищий адміністративний суд України.

Суд апеляційної інстанції переглядає законність та обґрунтованість судових рішень суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встанов-

лення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Отже, апеляційний адміністративний суд не пов'язаний з межами вимог апеляційної скарги, якщо встановлено порушення адміністративним судом норм адміністративного судочинства.

Суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог цього Кодексу.

Суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Узагальнюючи положення про апеляційний перегляд судових рішень, можна виділити характерні риси інституту апеляції: 1) апеляція подається на рішення суду першої інстанції, що не набрало чинності; 2) справа за апеляційною скаргою чи апеляційним поданням прокурора направляється на розгляд адміністративного суду вищої (апеляційної) інстанції; 3) подання апеляційної скарги зумовлене неправильним застосуванням адміністративним судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права; 4) апеляційний суд вирішує як юридичну, так і фактичну сторону справи в тому ж обсязі, що й суд першої інстанції; 5) розгляд справ у суді апеляційної інстанції відбувається з дотриманням основних засад судочинства.

Касація — це перевірка законності адміністративних судових рішень, що набрали чинності, у суді касаційної інстанції.

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України. Враховуючи те, що провадження за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження, Верховний Суд України у справах про перегляд судових рішень за винятковими обставинами є судом касаційної інстанції.

Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального права чи процесуального права.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилення в касаційній скарзі.

Суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Характерними рисами інституту касації є такі: 1) касаційна скарга подається

на рішення суду першої інстанції, що набрало чинності; 2) касаційна скарга подається на рішення суду апеляційної інстанції; 3) справа за касаційною скаргою чи касаційним поданням прокурора направляється на розгляд адміністративного суду вищої (касаційної) інстанції; 4) подання касаційної скарги зумовлене неправильним застосуванням адміністративним судом першої та касаційної інстанції норм матеріального чи процесуального права; 5) касаційний суд не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу; 5) розгляд справ у суді касаційної інстанції відбувається з дотриманням основних засад судочинства.

Принцип обов'язковості судових рішень. Статтею 11 Закону України закріплене положення, згідно з яким рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, ухвалюється іменем України. Судове рішення у справі є найважливішим актом правосуддя і воно ухвалюється іменем України незалежно від того, до якої ланки судової системи належить суд і в якому складі суддів (одноособово чи колегіально) розглянуто справу.

Положення про ухвалення судового рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, іменем України визначає особливу роль суду серед інших органів державної влади як єдиного органу, що має право здійснювати правосуддя. У рішенні суду реалізується право держави на вирішення правових конфліктів у публічно-правовій сфері.

Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, надає їм властивості закону в справі, у якій вони ухвалені, тому вони є обов'язковими для виконання на території України усіма фізичними і юридичними особами.

В основі даної норми лежить принцип загальнообов'язковості закону, відповідно до якого ухвалене судове рішення. Обов'язковість рішень суду, що набрали законної сили, полягає у тому, що: 1) вони не можуть бути скасовані або змінені будь-якими адміністративними або державними органами, громадськими організаціями тощо та їх посадовими чи службовими особами. Ці органи та особи не можуть винести іншого рішення у цій судовій справі; 2) ці органи та особи не можуть приймати актів, що суперечать рішенню суду, яке набрало чинності, виходячи із припущення про його неправильність; 3) жоден орган, крім вищого суду, не може скасувати рішення суду, що набрало чинності.

Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими також для осіб, які не брали участі у справі, оскільки вони мають рахуватися з рішеннями суду, співвідносити з ними свою поведінку.

Невиконання адміністративних судових рішень тягне за собою передбачену законом відповідальність, у тому числі встановлену ст. 382 Кримінального кодексу України, якою передбачена кримінальна відповідальність за умисне невиконання службовою особою, яка за своїми повноваженнями повинна вжити заходів до виконання судового рішення, або перешкоджання нею такому виконанню.

У випадку, коли службова особа не вживає заходів до виконання рішень суду, передбачених ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, вона притягується до адміністративної відповідальності.

Література

1. Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
2. Там само. — 2002. — № 10. — Ст. 441.
3. Юридический вестник. — 1998. — № 4.
4. Бібліотека «Закопу і бізнесу» — 1999. — № 1. — С. 18.
5. Офіційний вісник. — 1998. — № 13.
6. <http://www.hrweb.org>.
7. Офіційний вісник. — 1998. — № 1. — Ст. 25.
8. Бюлетень законодавства і юрид. практики України. — 2004. — № 11; Постапови Плесуму Верховного Суду України із загальних питань судової діяльності та в цивільних справах. — 324 с.
9. Офіційний вісник. — 1999. — № 42. — Ст. 2075.
10. Урядовий кур'єр. — 2001. — 17 січ.

УДК 342.26.001.76(477)

М. П. Орзіх

ІННОВАЦІЙНА РЕКОНСТРУКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В умовах, коли нова влада рішуче заявляє про намір реально змінити координати розвитку суспільства і держави, проголошує якісно нові державно-правові цінності, актуалізується проблема інноваційної реконструкції адміністративно-територіального устрою країни. Програмна заява уряду про адміністративну реформу проголошує її мету — створення системи державного управління за стандартами демократичної правової держави [1]. Одночасно вжиті організаційні заходи щодо реформи, встановлено посаду віце-прем'єр-міністра уряду з адміністративно-територіальної реформи, перші заяви і практичні кроки якого засвідчують, що реформа має відбутися не як косметична акція виключно для зміцнення керування державними справами, а матиме інноваційний характер, людській вимір та громадсько-суспільний орієнтир.

Щоправда, ця реформа привертала увагу з перших днів незалежної України. Безпосередньо займалися реформою відомі українські вчені, високі посадові особи (Л. Кравчук, І. Плющ, В. Литвин, Ю. Єхануров, В. Яцуба [2]), створювалися спеціальні міжвідомчі комісії, розроблялися концептуальні положення (розділ у Концепції адміністративної реформи в Україні, 1998, затв. Указом Президента, проект «Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою» Кабінету Міністрів України, 2003), законопроекти «Про територіальний устрій України» (Комісія з питань правової політики і судово-правової

реформи Верховної Ради України, 1997), «Про адміністративно-територіальний устрій» (1998).

Але практичні заходи спрямовувалися на удосконалення адміністративно-територіальної системи, що Україна одержала як спадщину від Радянського Союзу, у напрямі централізації влади, контролю центра над регіонами, нарешті, партійного будівництва. Це фактично консервувало старі територіальні підрозділи та відповідні управлінські структури, не сприяло підвищенню ефективності управління, особливо щодо забезпечення управлінських послуг населенню, оновлення систем і мети управління, не припускало, як вказувала Верховна Рада України, «використування науково-системних поглядів та принципів» [3].

Задля подолання цієї ситуації в теперішніх умовах організаційно-правового забезпечення адміністративно-територіальної реформи необхідне таке.

По-перше, виокремити за метою та змістом адміністративну реформу від адміністративно-територіальної, що не завадить їх системному провадженню, як це зроблено при уточненні функцій віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р., № 175, п. 4 («Віце-прем'єр-міністр України (питання адміністративної та адміністративно-територіальної реформи)» [4].

По-друге, визначити співвідношення держави і місцевого самоврядування, щодо якого держава є гарантом та захисником його прав (ст. 7, 145 Конституції України) і має бути «нейтральною ареною» (S. Elkin) комунікації суб'єктів публічно-самоврядних прав, а не інструментом їх обмеження. Одночасно треба законодавчо визначити роль і місце територіальної громади, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування (ст. 140 Конституції України), потребує змістовного відокремлення її від населення, визначення її правосуб'єктності та специфікації правового статусу членів громади, що має сприяти вирішенню фундаментальної проблеми створення демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України), тобто громадянської держави — мінімізації відчуження держави від особистості.

По-третє, необхідно застосувати систематичне та розширене тлумачення статей 132, 133 Конституції України, що знаходяться у розділі «Територіальний устрій України», хоча за змістом регламентують адміністративно-територіальний устрій, тобто вказують не лише на просторові межі держави [5]. Тому зведення територіального устрою до розподілу території є упрощенням і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни і територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням.

У територіальному устрої потребує визначення місце регіону. Цей центральний суб'єкт територіального устрою (ст. 132 Конституції України) практично не отримав визначення у Конституції та поточному законодавстві. Це пояснюється декларативністю у сучасній Україні регіональної політики, але не виправдовує ігнорування регіону, використання його як словосполучення, що не має інструментально-прикладного значення [6]. У цьому зв'язку треба

відмовитися від традиційного уявлення про області як основні складові державного устрою, які виконують регіональні функції. Область — це лише адміністративно-територіальна одиниця, яка утворилася та має ознаки, не відповідні сучасному регіону.

Нарешті, в умовах законопроектних робіт щодо територіального устрою потребує оформлення статус регіона та області, територіальних (адміністративно-територіальних) одиниць та самоврядних територій, спеціальних (особливих) адміністративно-територіальних утворень, поданих у виключному переліку.

Але перші практичні кроки у напрямку адміністративно-територіального реформування свідчать про недостатню послідовність в реалізації задекларованих політико-методологічних засад. Це перш за все стосується законопроектної роботи, що почалась з обнародування проекту Закону України «Про територіальний устрій України» [8].

«Першочергова мета новацій», вказують розробники законопроекту — «збільшити обсяг послуг для людей» (Р. П. Безсмертний [9]). Ці новації у територіальному устрої неможливо розглядати поза адмініструванням (діяльність публічної влади) території. Президент України В. А. Ющенко на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування назвав «наріжним каменем демократичних змін в Україні реформу управління», першою складовою якої є ефективний територіальний устрій [10]. Тобто реформування територіального устрою матиме управлінську природу та спрямованість.

Тому, по-перше, проект має виходити з того, що в юридичному (не географічному) сенсі територія (територіальний устрій) це не тільки «внутрішня організація держави з поділом її території на складові частини» (ст. 2). Територія — це матеріальна основа та просторові межі публічної влади (державної та самоврядної), форма виявлення народного суверенітету та самоорганізації громадянського суспільства. Тому, по-друге, йдеться не про територіальний, а про адміністративно-територіальний устрій — системне явище, що не витримує «розпорощування» відповідатиме вимогам системних утворень. Це підтверджується виокремленням у проекті «територіальної основи» публічної влади — адміністративно-територіальної одиниці (Преамбула і ст. 7). Виходячи з цього, предмет обговорювання — адміністративно-територіальний устрій. Тут виникає потреба в уточненні назви проекту та мети новацій з урахуванням більш універсальної мети адміністративної реформи, що сформульована у програмній заяві Кабінету Міністрів України — створення системи управління, «яка б відповідала стандартам демократичної правової держави, проблемам та запитам кожного громадянина», пододала надмірну централізацію влади, невизначеність ролі регіонів, слабкість місцевого самоврядування [11]. По-третє, викладені принципові зауваження мають бути доповнені окремими, що органічно пов'язані з першими. Зокрема:

- проект в значній частині не відповідає чинній Конституції України (пор., наприклад, ст. ст. 132, 133 Конституції України та ст. ст. 1, 2, 4, 5, 13 та ін. проекту);

- принцип децентралізації влади не має відношення до місцевого самовря-

дування (пор., ст. 2 проекту), тут може виникнути проблема деконцентрації влади або трансформації владних повноважень;

– не можна роль державної влади на території держави обмежувати контрольною функцією, на що орієнтує ст. 2 проекту;

– мета територіальної організації — забезпечення населення «рівнем (!) послуг» (ст. 1, 9), але соціальні стандарти (що включають послуги?) орієнтовані на громадянина та громаду. Крім того, вряд чи можливо у найближчий час стверджувати про загальні соціальні стандарти для громадянина «незалежно від місця його проживання» (ст. 2);

– недостатньо враховано етнонаціональний фактор адміністративно-територіального устрою (пор.: ст. ст. 2, 12, 2, 15 та ст. ст. 4, 7);

– громада аж ніяк не може бути адміністративно-територіальною одиницею (ст. 9) тому, що громада — це жителі села, селища та міста (ст. 140 Конституції України), «жителі, що об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста» (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»), а адміністративно-територіальна одиниця — це «частина території держави» (ст. 7 проекту);

– ототожнення регіону з Автономною Республікою Крим, областю, містом — регіоном (ст. 13.2) не тільки суперечить систематичному тлумаченню норм у ст. ст. 132, 133, більш того, це виключає змістовний сенс програмно-урядової вимоги про «роль регіонів» (враховуючи радянський принцип створення та функціонування областей).

З метою подолання принципових та окремих зауважень щодо законопроекту необхідно перш за все з'ясувати колізійну ситуацію з конституційними положеннями, критично проаналізувати Концепцію державної регіональної політики (2001), звернутися до Європейської хартії про місцеве самоврядування (ратифікованої Україною у 1997 р.), до Хартії регіоналізму (прийнята Європарламентом у 1988 р.), Рекомендацій 34 (1997) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи про територіальне самоврядування та національні меншини, Рішенню Єврокомісії № 2001/ 0046 про класифікацію адміністративно-територіальних одиниць за стандартами NUTS 1-4.

З урахуванням викладеного пропонується структурована модель адміністративно-територіального устрою України:

1. Основні адміністративно-територіальні одиниці — ОАТО (за умови розмежування АТО і територіальної громади):

1.1. Регіон (край) — основна складова частина територіальної організації державного устрою визначена єдиною політикою державного регіоналізму, що має ознаки відносної організаційної відокремленості, цілісності, економічної і демографічної самодостатності, системи державних органів, що є елементами (підсистемою) державної структури (влади і управління) країни.

1.2. Територіальні округи — функціональні територіальні одиниці, що створені з метою рішення державних, економічних, побутових, освітньо-культурологічних завдань:

– національні округи (що формуються за умов компактного етнорозселен-

ня, достатнього рівня етнонаціональної ідентифікації, самоорганізації та етнокультурної мобільності і міжетнічної толерантності);

- виборчі округи;
- освітні округи з університетським центром науки, освіти і культури;
- судові округи, що поєднують території, які обслуговуються міжрайонними судами;
- митні округи;
- поштові округи;
- податкові округи;
- транспортні (залізничні, басейнові) округи;
- округи електрозв'язку, електричних мереж та газового господарства;
- військові округи (територіальне оперативне командування та військові комісаріати), створювані і функціонуючі на основі військової доктрини держави.

2. Факультативні адміністративно-територіальні одиниці — ФАТО:

2.1. Екологічні зони — територіальні одиниці, що характеризуються спеціальними умовами функціонування та охорони навколишнього (природного) середовища життя населення:

- природно-заповідні зони — ділянки суші і водяного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну і іншу цінність, і прилегла до них охоронна територія;
- курортні зони;
- зони санітарної охорони джерел водопостачання і курортів;
- екологічно небезпечні зони, що включає зони відчуження та обов'язкового відселення населення, гарантованого добровільного відселення населення, посиленого екологічного контролю;
- зони екологічного лиха — простір, у межах якого відбулися стійкі негативні зміни природного середовища, несумісні з нормальною життєдіяльністю людини;
- зони спеціального екологічного захисту, що прилягають безпосередньо до зон екологічного лиха.

2.2. Прикордонна зона — прикордонна смуга, що встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону на сухопутних ділянках чи уздовж берегів прикордонних рік, озер і інших водойм, і така, що не включає населені пункти і місця масового відпочинку населення.

2.3. Зона територіальної оборони — територія, що встановлена з метою прикриття, оборони і захисту державного кордону, морського узбережжя, острівних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами і диверсійними групами, підтримки режиму воєнного стану.

2.4. Режимні територіальні одиниці.

3. Основні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці — САТО (з подоланням обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад межами АТО):

3.1. Місто з районним розподілом самоврядних територій: столиця Київ, найбільші промислові і культурні центри з населенням більш мільйона по-

стійних жителів (територіальних громад) — Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Харків.

3.2. Місто з районним розподілом територій, які є частинами самоврядної території міста, що являє собою економічний і культурний центр з розвинутою промисловістю і місцевим господарством, з чисельністю населення понад 500 тисяч чоловік.

В окремих випадках до цієї категорії міст можуть бути віднесені міста з чисельністю населення менш 500 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу подальшого економічного і соціального розвитку, росту чисельності населення.

3.3. Місто (без районного розподілу), як правило, має промислові підприємства, самостійне місцеве господарство (засноване не тільки на комунальній власності), достатню для обслуговування населення соціальну і культурну інфраструктуру, з чисельністю постійного населення (територіальна громада) понад 50 тисяч чоловік, з яких не менш половини — промислові робітники та інтелігенція і члени їхніх родин.

3.4. Селище — населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудженнях, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі і середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні і оздоровчі установи з чисельністю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш половини складають промислові робітники і інтелігенція і члени їхніх родин. В окремих випадках до категорії селищ можуть бути віднесені населені пункти з чисельністю населення менш 10 тисяч чоловік, але більш 1000 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, росту чисельності населення.

3.5. Район (сільський) — самоврядна і виконуюча функцію політико-координуючого публічного центру територія з гранично припустимим економічним (насамперед аграрний сектор і переробні виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною і інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між сільськими населеними пунктами, між ними і містами, а також регіональними центрами.

3.6. Сіло — самоврядна територія населеного пункту чи декількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування і перевагою сільськогосподарської виробничої орієнтації, що не належить до інших видів територій, а також прилегла до населеного пункту (пунктам) територія хутірської забудови, земель і вод сільськогосподарського призначення і землекористування.

4. Факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці:

4.1. Область — частина регіону, що склалася історично, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення зі сталими загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями, багатолінгвістичним складом і менталітетом чи компактно представлені нації, етноси чи ефективно діюча господарська специфікація.

4.2. Місто-курорт.

4.3. Гірські населені пункти — міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність.

4.4. Селище (дачне) — компактно забудований населений пункт тимчасового (сезонного) проживання людей з необхідною мережею комунально-побутових підприємств і установ.

4.5. Зони зі спеціальним економічним режимом — відкрита на пільгових умовах економічної діяльності і зовнішньоекономічних зв'язків для світового ринку територія, територія економічного пріоритетного розвитку.

Література

1. «Назустріч людям»: Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют.
2. Концептуальні основи регіональної політики в Україні: (Доповіді Л. М. Кравчука, І. С. Плюща, М. П. Орзіха, І. І. Лукінова, І. П. Бутка) // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993.
3. Про етап реалізації адміністративної реформи по удосконаленню діяльності органів виконавчої влади: Постанова Верховної Ради України від 3 листопада 2000 р. // Голос України. — 2000. — 21 листоп.
4. Про функціональні повноваження першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р., № 175 // Урядовий кур'єр. — 2005. — 16 берез.
5. Орзіх М. П. Державний устрій України: конституційна модель // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1. Пор.: Телешуп С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики // Право України. — 2000. — № 6.
6. Regionalism in European politics. — London; Oxford, 1987. — P. 8; Orzikh M. Regionalism as a means to promote democracy stability and development // 17-th Conference Europe of Regions: Abstracts. — Copenhagen, 1996.
7. Орзіх М. Це допустити ефекту «балканізації» // Голос України. — 1993. — 6 лип.; Подолішний П. І. Етнонаціональний аспект адміністративної реформи в Україні (теоретико-методологічний аналіз): Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999; Орзіх М. Ф. Конституційна реформа в Україні. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 59-61.
8. Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квіт.
9. Безсмертний Роман. «Держава, як і будівля, починається з фундаменту» // Там само.
10. Людина — громада — держава // Урядовий кур'єр. — 2005. — 27 квіт.
11. Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют.

УДК 351.713.001.73(477)

Є. В. Додін

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

За останні роки значно зріс рівень загальноосвітньої та професійної підготовки співробітників митних органів. Як справедливо визначає Б. А. Пережняк, працівник митної служби повинен володіти не тільки загальними юридичними знаннями і мати загальне поняття про митну справу, про що повинно бути визначено в навчальних планах тих вузів, які взяли на себе обов'язок готувати такого роду фахівців, а й ґрунтовно опанувати базовими знаннями з митної справи. У таких навчальних закладах підготовку фахівців для митної служби необхідно здійснювати відповідно до: а) замовлення центральних органів цієї служби; б) кваліфікаційних вимог до працівників митних органів тих чи інших ланок; в) кваліфікаційних вимог до працівників цих ланок, які виконують різні функціональні обов'язки в галузі митної справи.

Він обґрунтовано довів, що сьогодні цим вимогам в організації навчального процесу підготовки митників відповідають лише два навчальних заклади — Академія митної служби України та Одеська національна юридична академія, на факультеті державного управління та міжнародно-правових відносин якої створено спеціалізацію «Митне право».

До заняття тієї чи іншої посади в митній службі допускаються особи, які володіють знаннями та навиками, що містяться в різного роду актах: починаючи від посадових інструкцій і закінчуючи так званими професійними вимогами. Тому знання, якими повинна володіти особа, яка вирішує конкретні правові питання, що виникають в процесі виконання повноважень, складаються із трьох пластів: загальновідомих знань; загальних юридичних знань, що відповідають спеціальності «правознавство», та особливих юридичних знань, які притаманні тільки особам, що працюють у сфері митної справи.

Аналіз практики кадрової роботи в системі митної служби свідчить про існування стійкої тенденції зростання серед працівників митної служби чисельності осіб, які окрім загальновідомих знань мають вищу юридичну освіту, в тому числі тих, що:

а) мають загально визнані юридичні знання, відповідні вимогам спеціальності «Правознавство»;

б) мають додаткові фахові юридичні знання, які передбачені кваліфікаційними вимогами ДМС України.

У зв'язку з чим виникає запитання — до якого виду належать знання, якими повинен володіти співробітник митних органів, що вирішує правові питання при здійсненні своїх повноважень? Відповідь на це запитання залежить від ставлення до науковців та законодавця, визначення їх місця в системі знань.

Ще декілька років тому в структурі правової науки України не визнавалася

така її галузь, як митне право. Але створення своєї митної політики, розвинутої інфраструктури та законодавства для її ефективного здійснення обумовили увагу плеяди науковців до теоретичних розробок проблем, які виникли при здійсненні митної справи в Україні, та основ митного права як навчальної дисципліни, що поступово входить до кола загальнообов'язкових навчальних дисциплін у вітчизняній системі вищого юридичного навчання.

У цих умовах в митному праві (галузі знань) треба вичленити коло знань, відомих як для митників, так і для інших суб'єктів митної справи (декларантів, митних брокерів, митних перевізників та ін.), але невідомих навіть для практикуючих юристів, які мають вищу юридичну освіту.

Більш того, ст. 62 Митного кодексу України визначає, що для здійснення митного контролю в порядку, встановленому законодавством України, можуть використовуватися технічні та спеціальні засоби, безпечні для життя і здоров'я людини, тварин та рослин, і такі, що не завдають шкоди товарам та транспортним засобам.

Збільшення застосування такого роду засобів митної справи є одним із головних напрямків підвищення ефективності митного контролю. Урядова програма «Контрабанді — стоп!» передбачає технічне переоснащення митних органів, впровадження нових засобів в практику їх діяльності, що повинно різко скоротити час митного контролю, покращити його результати, а також поставити кордон щодо використання митником його суб'єктивного ставлення до предмета дослідження (а також до власника цього предмета). Наразі коло технічних засобів митного контролю є досить великим.

У зв'язку з чим ДМС України закріплює в правилах, що направлення запитів в експертні підрозділи Управління проводиться митними органами при здійсненні ними митного оформлення товарів чи по справах про порушення митних правил, якщо виникла необхідність у спеціальних знаннях з різних галузей науки, техніки, мистецької творчості і таке інше чи в використанні спеціального обладнання та техніки.

Тобто однією із підстав для необхідності експертних досліджень є визначення, що із допомогою тієї спецтехніки, яка є у розпорядженні особи, що здійснює митний контроль та митне оформлення, не можливо вирішити питання. Для цього, як стверджується, повинні бути використані «спеціальні обладнання та техніка». Відмітимо, що така підстава для проведення експертних досліджень в митній справі визначена лише в процитованому вище документі, оскільки акти, що встановлюють статус експертних закладів митниць, встановлюють, що підставою їх здійснення є лише необхідність для вирішення окремих питань застосування спеціальних знань.

Однак, на жаль, у Митному кодексі України ні статус експертних установ (ст. 18), ні статус експерта (ст. 369) практично не визначені, а із відомчими документами, які роблять спроби ліквідувати цю прогалину, значна більшість науковців незнайома, то ж в правовій літературі призначення експерта в митній справі пов'язується лише з його участю в провадженні по справах про порушення митних правил та контрабанду [1]. Науковці інших країн також бачать

експерта як особу, що бере участь лише в провадженні про порушення митних правил та контрабанду [2].

Таке ж ставлення до статусу експерта закріпилось в адміністративно-правовому та адміністративно-процесуальному законодавстві.

Так, статус експерта визначений у ст. 273 Кодексу України про адміністративні правопорушення (гл. 21 «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення»), в якій закріплено положення про те, що «експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях». Тобто потребу в знаннях експерта законодавець визначає необхідною тільки при скоєнні правопорушень.

Але головне призначення митної справи, як це визначено у ст. 3 МК України, організація порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання та інші завдання митної справи, одним з яких є «боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил», у той час, коли головним призначенням судових і слідчо-прокурорських органів є вирішення питань, пов'язаних із застосуванням (або не застосуванням) санкцій правових норм. А вирішення більшої частини питань митної справи здійснюється митними органами шляхом застосування диспозиції, тобто використання своїх повноважень відносно належної організації митної справи, причому підставою для цього, у значній мірі, є зацікавленість осіб, що переміщують через митний кордон ті чи інші предмети. В деяких випадках вирішення цих питань потребує спеціальних знань, якими не володіє особливий склад митних органів, а в деяких — й використання тих зразків спеціальної техніки, які не належать до інфраструктури того чи іншого митного органу. Тому, наприклад, у «Технологічній схемі взаємодії митної лабораторії Східної регіональної митниці з іншими підрозділами Східної регіональної митниці, митницями, підпорядкованими регіональній, та сторонніми організаціями» вона здійснює експертні дослідження з таких питань:

- дослідження наркотиків і речовин, які належать до контрольних списків;
- дослідження нафтопродуктів (бензини, дизельне паливо, газ, нафтомастила та інше);
- дослідження спиртовмістних речовин, етилового спирту і лікєро-горілчанних виробів;
- дослідження фармацевтичної продукції та інші;
- дослідження продукції органічної та неорганічної хімії тощо.

У той же час відповідно до наказу Держмитслужби «Про затвердження положення про Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи» встановлено значно більший перелік видів експертиз і досліджень товарів та предметів, які проводить Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи за запитами митних органів.

Дійсно, є різниця між визначенням компетенція цих двох спеціалізованих митних установ. Це має просте роз'яснення. По-перше, науково-технічний прогрес дав змогу значно розширити коло методів пізнання, тому наприкінці 2004 р.,

коли був затверджений акт, який визначив повноваження Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи, значно зріс рівень наукових досліджень взагалі, експертних досліджень, що здійснюються у сфері митної діяльності; по-друге, деякі унікальні прилади для таких досліджень або дуже коштовні, або існують у одиничних екземплярах, тому ДМСУ не має змоги обладнати лабораторії митних органів цими приладами.

Відсутність необхідного обладнання та належних фахівців в лабораторіях митниці обумовлює необхідність звернення для вирішення значної кількості питань, пов'язаних із переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон України, до Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи, що стримує проведення митного оформлення таких товарів, викликає соціальну напругу та затримання надходжень до Державного бюджету України від митної служби. Із ціллю розв'язання цієї ситуації громадськими та державними органами пропонуються деякі шляхи. Один із них запропонований в рамках реалізації Державної програми протидії контрабанді «Контрабанда — стоп!» та планування заходів, направлених на боротьбу з потоком контрабандних товарів, а також удосконалення системи проходження вантажів через морські торговельні порти України об'єднанням «Укрморпорт». У п. 5 вказано щодо необхідності створення відповідних умов здійснення лабораторних досліджень та аналізу складу вантажів безпосередньо у пунктах призначення для імпорتنних вантажів та у пунктах відправлення для експортних вантажів відповідно.

Вказана пропозиція була подана Мінтрансу зв'язку через вимушені (до 1 місяця) затримки вантажів на територіях портів, пов'язані з проведенням аналізів та лабораторних досліджень зразків вантажів щодо їхньої відповідності вимогам державних норм і стандартів та інформації, вказаної у документах. З точки зору «Укрморпорту», вимушені затримки вантажів (в т. ч. і в контейнерах) через очікування результатів цих досліджень призводять до скупчення вантажів на територіях портів та ускладнюють вжиття заходів до виявлення контрабандної діяльності.

Варіант вирішення цієї проблеми був запропонований зборами підприємців, які відбулися при Західній регіональній митниці. Держмитслужба запропонувала ліквідувати перелік товарів, які належать обов'язковій лабораторній перевірці. Такі перевірки здійснюються тільки у спірних випадках першої поставки за умовами зовнішньоекономічного контракту, а далі — за принципами негайності, виборності, аналізу і селекції ризиків [3].

На наш погляд, для прискорення процедури митного контролю та митного оформлення слід використати в тій чи іншій мірі дві пропозиції. Щодо змісту першої із них, яка має суттєве значення для прискорення та підвищення цих процедур, то реалізація її залежить від можливостей Мінтрансу України. Це визначено у ст. 114 Митного кодексу України.

Як вже визначалося, Наказом ДМСУ № 576 від 5 серпня 2004 р. визначено «проведення лабораторних досліджень як обов'язкової форми контролю для товарів «групи ризику». Коло цих товарів увесь час змінюється, і це має об-

грунтування: науково-технічний, культурний та інші напрямки розвитку сучасного суспільства обумовили появу на світовому ринку новітніх товарів (вони з'являються практично кожен годину, а скоріш всього, кожен хвилину), більшість з них не може знайти свого місця в УКТ ВЕД, у зв'язку з чим службові особи, що здійснюють контроль та оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України, не в змозі, навіть використовуючи свій досвід, методичні вказівки та рекомендації ДМСУ, а також табельні засоби митного контролю, зробити висновок відносно коду того чи іншого товару. Тому, на наш погляд, для митників існування товарів, що визначаються як товари групи ризику, обумовлює необхідність застосування інших спеціальних знань, окрім тих, якими повинні вони володіти для визначення належності товарів до того чи іншого коду УКТ ВЕД. У той же час, враховуючи вимоги прискорення митних процедур з цієї групою товарів, ДМСУ повинна коректувати перелік товарів, які належать до групи ризику й потребують для визначення їх митної вартості (та інших чинників, що впливають на розмір митних зборів та податків) спеціальних знань із техніки, культури тощо та спеціальної техніки. Тобто перед експертними установами ДМСУ завжди будуть виникати питання відносно вирішення цих проблем.

Тому у системі експертних закладів України митні лабораторії займають особливе місце, оскільки вони:

а) здійснюють експертні дослідження по справах про контрабанду та порушення митних правил (застосування санкцій правових норм);

б) по справах про надання дозволів на здійснення операцій, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон України, вибору митного режиму та інших операцій, які здійснюються з участю фізичних та юридичних осіб (застосування диспозиції правових норм). Але, незважаючи на таке значення висновків митних лабораторій для вирішення важливих питань, пов'язаних із переміщенням товарів, вони ні в кримінальному, ні в цивільному, ні в господарському процесах не визнаються доказами. Це пов'язано з тим, що митні лабораторії не входять до переліку установ, які здійснюють судову експертизу. Цей перелік встановлений Законом України «Про судову експертизу» від 25.09.1994 р. Слід зазначити, що під час його дії цей перелік постійно розширявся, але для митних лабораторій чомусь місця не знайшлося. Необхідно для прискорення судочинства, а також досудового слідства включити експертні установи ДМСУ до цього переліку.

Ще одне зауваження. Підтримуючи рішення ДМСУ щодо підвищення статусу ЦМЛ (тобто перетворення її на Головне управління апарату), не можна не звернути увагу на те, що воно було прийняте всупереч чинному законодавству, зокрема вимогам ст. 18 МКУ, у якій визначено, що в митній службі України створюється Центральна митна лабораторія, яка є спеціалізованою митною установою, і митні лабораторії, які є структурними підрозділами регіональних митниць, митниць. Тому необхідно внести зміни до цієї статті МКУ.

Література

1. Каляіпова Л. В. Експертиза при провадженні справ про порушення митних правил та контрабанду. — О., 2001. — 19 с.
2. Таможенное право. Особенная часть: Курс лекций. — М.: Экспоника, 1999. — С. 506–507.
3. У рамках програми «Контрабанді — стоп» // Моряк України. — 2005. — 9 марта.

УДК 35.08:331.108.43(477)

*Л. Р. Біла***ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ АТЕСТАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Ефективність діяльності державних органів залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому важливого значення набуває оцінювання показників діяльності державних службовців, яке є однією з найважливіших проблем державного управління. Термін «оцінювання» є досить універсальним і може бути використаний у багатьох видах діяльності. Французький вчений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян [1].

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання в галузі державного управління вперше виникла у 60-х роках у США, а у Німеччині та Франції — у 70-х роках ХХ ст.

В Україні поки що не розроблено відповідної теорії та методики, яка давала б об'єктивну інформацію та оцінку результатів діяльності службовців.

Відсутність такої системи унеможливорює отримання достовірної інформації для поліпшення показників роботи, ускладнює відбір найкращих спеціалістів на вищі посади чи просування по службі. А тому управління людськими ресурсами вимагає розробки системи оцінювання результатів діяльності службовців.

У теорії управління найчастіше поняття «оцінювання показників діяльності» визначається як «процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади» [2].

Водночас уявляється, що не можна процес оцінювання показників діяльності зводити лише до функції контролю. Він виконує більш широке кого завдань, якими передбачається досягнення таких цілей:

- допомогти службовцям зрозуміти призначення виконуваних ними функцій, організаційні цілі органу;
- спрямовувати у потрібному напрямку діяльність і виконавську дисципліну службовця;
- отримувати інформацію, яка допомогла б оцінювати управлінські рішення;

- допомагати службовцям розвивати їхні потенційні можливості;
- інформувати персонал про те, що очікує керівництво від їхньої діяльності;
- надавати службовцям можливість самостійно оцінювати ефективність своєї діяльності та робити висновки про шляхи її вдосконалення;
- отримувати об'єктивну інформацію для адміністрування процесу просування по службі, призначення додаткових винагород.

Виходячи з вищенаведених цілей, можна зазначити, що оцінювання результатів діяльності службовців повинне мати двояку мету:

- здійснення аналізу роботи на кожному робочому місці;
- використання результатів цього оцінювання як внеску в оцінювання управлінської діяльності всього державного органу.

Одним із дієвих способів оцінювання діяльності службовців є їхня атестація. У сучасній науковій та навчальній адміністративно-правовій літературі правовому інституту атестації державних службовців приділяється недостатньо уваги. Однак атестація має важливе значення у практичній діяльності службовців.

Впорядкування і удосконалення проходження державної служби неможливі без періодичної атестації службовців. Розробка правил і порядку проведення атестації та просування по службі є тісно взаємозалежними процедурами (правові інститути). Тому інститут атестації отримує адекватне осмислення тільки тоді, коли буде чітко визначено його положення в структурі інституту державної служби, а точніше, в системі проходження служби.

Інститут атестації державних службовців обумовлений наявністю комплексного соціально-правового інституту державної служби, під яким розуміють сукупність правових норм, регулюючих відношення, що складаються в процесі організації державної служби, здійснення державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків щодо реалізації та забезпечення повноважень різних державних органів.

У довідковій юридичній літературі лише частково висвітлені правові аспекти атестації. Значні труднощі виникають при визначенні поняття атестації, що пов'язано з наявністю певної кількості визначень цього поняття різними авторами. Проте серед вчених немає єдиної, узгодженої позиції щодо цієї проблеми. Попри це жодне з вже існуючих визначень атестації не розкриває стовідсотково поняття атестації [3].

Ще одна проблема полягає в тому, що в сучасний період існує досить мало теоретичних розробок з питань атестації взагалі та атестації державних службовців зокрема. Таке становище спостерігається і щодо визначення поняття атестації, тому при проведенні дослідження вивчалися як праці сучасних науковців, так і праці вчених, які працювали в 60–80-х роках минулого століття (матеріал останніх хоча і не можна використовувати у повному обсязі у зв'язку з прийняттям новітнього законодавства, але деякі теоретичні постулати не втратили актуальності і в наш час).

Як вказано в Енциклопедичному юридичному словнику, «атестація посадова — визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності

займаній посаді» [4]. Уявляється, що в цьому визначенні правильно помічені особливості атестації як правового явища, зокрема показано (хоча і недостатньо докладно та з деякими неточностями) її службова роль. Однак розглядати призначення атестації з точки зору виключно її контрольних функцій значить збіднювати законодавство і неправильно трактувати його. Як вказується у Постанові Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р., атестація проводиться з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців [5]. Аналіз вказаного та інших нормативних актів дозволяє зробити також висновок, що однією з функцій атестації є те, що вона виступає в ролі гаранта права на працю. На жаль, ці немаловажні положення не враховані у визначенні, яке аналізується.

У монографічній та популярній літературі поняття, що нас цікавить, трактується неоднозначно. С. С. Студенікін вважає, що атестація — це «визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності» [6].

У цьому судженні порівняно детально показано значення атестації у встановленні кваліфікації та інших якостей працівника. Однак у визначенні не уточнена юридична природа атестації, що не дозволяє вважати його завершеним.

Ф. П. Негру говорить про атестацію як про порядок «проведення перевірки кваліфікації робітника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує» [7]. Тут підкреслюється періодичність атестації і не тільки її констатуюча роль (підтвердження рівня кваліфікації працівника, який атестується, та інших його даних), але й оціночна (міра відповідності роботі, яку виконує працівник). Дійсно, по ряду питань атестація досить близько підходить до професійного відбору, призначенням якого, як вказується в літературі (Ю. П. Орловський, А. С. Пашков, О. В. Смірнов, К. П. Уржинський, А. І. Шебанова та ін.) є забезпечення раціональної розстановки та використання працівників та службовців [8].

Подібне розуміння атестації зустрічається у дослідженнях В. І. Ремньова, Є. Й. Войленко, В. Д. Лебіна, Г. А. Ципкіна. Аналогічну позицію займає В. А. Глоzman. При цьому він спеціально виділяє поняття переатестації, що, однак, не вносить принципово нового в характеристику явища, яке досліджується [9].

Достатньо цікавим є підхід до проблеми визначення поняття атестації, запропонований В. І. Куріловим, який спробував обґрунтувати широке і вузьке поняття атестації.

При обґрунтуванні свого підходу до поняття атестації, В. І. Курілов вказує, що з етимологічної точки зору слово «атестація» означає визначення кваліфікації, рівня знань робітника чи службовця, відзив про його можливості, ділові та інші якості. Виходячи з цього, будь-яке визначення кваліфікації чи інших якостей працівника стосовно конкретної діяльності може бути названо атестацією. У такому розумінні до атестації належать присудження наукового ступеня, присвоєння наукового звання, складання державних іспитів тощо. Таке визначення кваліфікації, рівня знань робітника, службовця, учня, громадянина,

відповідність його ділових і політичних якостей певній професії, спеціальності, кваліфікації чи посаді є атестацією в широкому розміні.

«Атестація у вузькому розумінні — це періодична перевірка ділових і політичних якостей певних категорій працівників, що проводиться підприємством, установою, організацією в спеціальній організаційно-правовій формі і має на меті постійне підвищення ділової кваліфікації та ідейно-політичного рівня працівників, а також для поліпшення добору та розстановки кадрів» [10].

При аналізові вказаних визначень атестації слід зауважити, що В. І. Курілов не займався безпосередньо питаннями атестації державних службовців, а працював над питаннями атестації фахівців народного господарства. Якщо слова «працівник» і «підприємство» замінити на слова «державний службовець» і «державний орган» відповідно, то вказані визначення можна застосовувати і для атестації державних службовців.

Стосовно підходу В. І. Курілова щодо визначення поняття атестації неважко помітити, що вчений намагається розмежувати вказані поняття за сферами їхньої дії. Думається, такий підхід навряд чи прийнятний.

По-перше, автор чітко не відокремлює два різних з точки зору формальної логіки поняття: родове та видове. Поняття «визначення кваліфікації» буде родовим стосовно поняття «атестація». Слід також зауважити, що атестація, яка є видовим поняттям, має і родові ознаки (характеристики) визначення кваліфікації. Разом з тим атестація має специфіку, яка виявляється в юридичній природі, сфері дії, правовому становищі учасників цих відносин. Отже, навряд чи буде правильним з позицій формальної логіки розглядати атестацію в широкому розумінні. Інакше будемо мати неправомірне ототожнення видового та родового понять.

По-друге, запропоноване В. І. Куріловим двозначне тлумачення атестації може викликати небажані наслідки при застосуванні правових норм. Взагалі, конструкція, яка базується на «широкому» та «вузькому» тлумаченні атестації, має в собі невизначеність і як наслідок цього — загрозу помилок при здійсненні практичної діяльності щодо проведення атестацій.

Інтерес становлять теоретичні конструкції тих правників, які розглядають атестацію не тільки у взаємному зв'язку з визначенням кваліфікації, але й підкреслюють її специфічні властивості: періодичність, суб'єктний склад, правові наслідки вчинених дій тощо. До вказаної групи вчених, які досліджували це питання, можна віднести і вищезгаданого В. І. Курілова, який у вузькому розумінні виділяв такі характерні риси атестації:

- а) вона проводиться стосовно працівників, які перебувають в трудових відносинах з даним підприємством;
- б) суб'єктами атестації є працівники певних категорій;
- в) є періодичною;
- г) здійснюється у спеціальній організаційно-правовій формі;
- д) є засобом підбору та розстановки кадрів [11].

Заслужовує на увагу і погляд А. П. Жирова, який вважає, що атестацією є «встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правоздат-

ності певної категорії працівників та якості трудової функції, яку вони виконують, з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно-ділового та морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації в поліпшенні підбору і розстановки кадрів» [12].

Якщо розглядати це визначення в теоретичному аспекті, то воно найбільш повно розкриває сутність явища, яке досліджується. У цьому визначенні докладніше і точніше, ніж в інших, помічені функції правових норм щодо атестації, а також зроблено спробу визначити їх місце в системі права.

У сучасний період ні на законодавчому, ні на теоретичному рівні немає загальновизнаного визначення атестації, і при виробленні останнього за основу може бути взята саме теоретична конструкція А. П. Жирова.

Необхідно також зупинитися на визначенні поняття атестації, яке запропоноване відомим російським адміністративістом Д. Н. Бахрахом. Він вважає, що «умовно атестації можна поділити на загальні та персональні» [13].

Загальні атестації проводяться через певні проміжки часу як чергові заходи по роботі з кадрами, але можуть бути і позачерговими (наприклад, у зв'язку із загальним упорядкуванням заробітної плати). Їхня суть — підвищення у службовця почуття відповідальності за доручену справу шляхом перевірки його роботи. Головний підсумок загальної атестації — оцінка роботи службовців. Проводиться вона спеціально створюваними атестаційними комісіями, рішення яких є основою для наказу керівника за підсумками атестації.

Персональні атестації проводяться у тих відомствах, де співробітники мають звання, класні чини. Вони пов'язані з представленням до присвоєння звання, з призначенням на іншу посаду, звільненням. Особливості їхні полягають у тому, що вони завжди проводяться стосовно окремих службовців, пов'язані з підготовкою важливих для них рішень.

Атестація може бути і у вигляді діяльності. З цієї точки зору атестація є системою, яка складається з різних елементів діяльності:

1) суб'єкта, який організує проведення атестації та вирішує поставлені завдання;

2) об'єкта, який відображує відношення щодо здійснення працівниками своїх посадових обов'язків та функцій;

3) процедури для досягнення конкретних результатів атестації. Взаємозв'язок вказаних елементів атестації утворює їхню єдність.

На думку В. Я. Малиновського, під атестацією слід розуміти діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає [14].

Ю. М. Стариков вважає, що «...під атестацією державних службовців розуміють діяльність, в процесі якої атестаційна комісія в рамках встановленої науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника займаній посаді проводить оцінку ділових, особистих та моральних якостей службовця, процесу та підсумків його службової діяльності, результатами якої стають висновки та рекомендації атестаційної комісії у відно-

шенні покращення праці як службовця, що атестується, так і апарату всього державного органу» [15].

Таким чином, на його думку, атестація — це діяльність, яка розкривається у повному обсязі лише при ефективному функціонуванні механізму атестації протягом всіх її етапів:

- підготовки атестації;
- проведення оцінки та здійснення контролю за працею службовців;
- прийняття рішень відповідним керуючим органом чи керівником за результатами атестації;
- реалізації рекомендацій атестаційних комісій щодо вдосконалення праці службовців та всієї адміністрації в цілому;
- вирішення виникаючих спорів, пов'язаних з проведенням атестації та її результатами;
- підведення підсумків атестації;
- поширення передового атестаційного досвіду.

Сутність атестації державних службовців характеризується її завданнями. У відповідності до чинного законодавства про державну службу основним завданням атестації є встановлення відповідності службовця займаній посаді (визначення рівня професійної підготовки). Однак це не єдине завдання, яке можна вирішити шляхом проведення атестації. До завдань атестації слід віднести:

- дотримання на практиці принципів державної служби;
- забезпечення законності в системі функціонування державної служби;
- формування професійного кадрового персоналу державних органів;
- виявлення потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі;
- застосування до державного службовця заходів щодо стимулювання, підвищення дисципліни та відповідальності;
- забезпечення реального функціонування механізму просування службовця по службових сходах;
- підтримка стабільності державної служби;
- стимулювання підвищення кваліфікації та професіоналізму службовців;
- попередження та боротьба з правопорушеннями і корупцією в системі державної служби.

Сутність, зміст та особливості атестації державних службовців характеризують її принципи, які складають певну систему і взаємопов'язані між собою.

Одним із важливих питань інституту атестації державних службовців є принципи атестації, які, власне, і визначають як сутність самої атестації, так і її завдання, функції, атестаційну процедуру. Необхідно зазначити, що категорія принципів атестації державної служби в теорії права, теорії адміністративного права і державної служби є малодослідженою (Ю. М. Стариков, А. Ф. Ноздрачьов, Х. Т. Мелешко, С. В. Ківалов) і нормативно невизначеною (в жодному нормативно-правовому акті, який регулює питання атестації державних службовців, не закріплені її принципи) [16].

Визначаючи правову природу принципів атестації державних службовців слід зазначити, що вони є продуктом синтезу принципів державної служби і принципів адміністративного провадження. Водночас мова йде не про механічне поєднання цих принципів, а про реалізацію принципів державної служби в ході провадження щодо оцінювання діяльності державного службовця (атестаційного провадження).

Узагальнення принципів державної служби та особливостей атестаційного провадження дають підстави виділити систему принципів атестації державних службовців, яку складають: позапартійність; загальність атестації; гласність; презумпція відповідності; колективність оцінки; періодичність (систематичність); об'єктивність оцінки; комплексність оцінки; обґрунтованість оцінки; визначеність вимог; диференціація вимог; дієвість атестації.

Принцип позапартійності атестації виявляється у відсутності однобічного політичного підходу до оцінки виконання державним службовцем його посадових обов'язків, тому що у відповідності до політичного нейтралітету під час виконання службових державних функцій він зобов'язаний керуватися не власними інтересами і пристрастями, а виробленою єдиною державною політикою стосовно конкретного державного питання з метою задоволення публічного інтересу. Слід зазначити, що цей принцип є похідним від таких принципів, як принцип політичної і релігійної нейтральності державної служби і принцип рівного доступу до державної служби.

Принцип загальності атестації означає, що вона проводиться в усіх державних органах, незалежно від їх рівня та підпорядкування. Атестації підлягають всі особи, які займають державні посади державної служби (крім окремих категорій державних службовців, які визначені у законодавстві). Так, відповідно до Положення про атестацію державних службовців органів виконавчої влади, атестації не підлягають державні службовці:

- а) патронатної служби;
- б) які перебувають на посаді менше одного року.

Водночас чинне законодавство визначає і таких державних службовців, які проходять атестацію за власним бажанням:

- а) державні службовці, призначені на посаду на певний термін;
- б) вагітні жінки.

Принцип гласності полягає в тому, що атестаційна процедура здійснюється відкрито. Цей принцип характеризується доступністю всіх атестаційних матеріалів, демократизмом проведення оцінки, відкритістю обговорення професійних, особистих і моральних якостей службовця, який проходить атестацію, всіх сторін його службової діяльності.

Гласність виявляється ще й у тому, що службовцям, які підлягають атестації, надається право ознайомлення з підготовленими на них характеристиками. Вони мають можливість висувати свої заперечення по суті характеристики і підготувати пропозиції та зауваження стосовно поліпшення роботи конкретного державного органу чи його підрозділів. Результати атестації повідомляються відкрито відразу після голосування. Ще одним аспектом гласності

є те, що інформація про проведення атестації повинна бути відкрита для всіх громадян держави. Останнє положення випливає з принципу служіння народу України. Цей принцип є одним з найголовніших, і не дарма законодавець помістив його в статті 3 Закону на перше місце. Більше того, всі наступні принципи безпосередньо обумовлені і пов'язані з ним. Принцип служіння народу України випливає зі статті 3 Закону «Про державну службу», якою встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця: «...охороняти права, свободи і законні інтереси громадян...».

Важливим принципом атестації є принцип презумпції відповідності, який випливає з самої сутності атестації. «Правова презумпція — це закріплена в нормах права пропозиція про наявність чи відсутність юридичних фактів, заснована на зв'язку між ними та фактами, які є в наявності, та підтверджена попереднім досвідом».

Під час атестації державний службовець вважається відповідним займаній посаді, поки інше не буде встановлено рішенням атестаційної комісії. Особливо слід наголосити, що рішення атестаційної комісії про визнання державного службовця невідповідним займаній посаді повинно бути нею обґрунтованим. Більше того, атестаційна комісія має право прийняти рішення про відповідність займаній посаді за певної умови (підвищення кваліфікації, одержання освіти тощо). Таким чином державному службовцю надається можливість продовжувати займати посаду за наявності його бажання щодо виконання певних приписів. Це положення є наглядним прикладом принципу презумпції відповідності. Водночас слід зазначити, що пряме закріплення цього принципу в чинному законодавстві про державну службу, зокрема в Законі «Про державну службу», буде однією з важливих гарантій прав державних службовців при реалізації права на державну службу.

Не менш важливим принципом атестації є колективність оцінки. Сутність цього принципу виявляється, по-перше, в тому, що процес збирання, аналізу, узагальнення атестаційної інформації, розгляду професійних, ділових і моральних якостей та вироблення оцінки діяльності державного службовця здійснюється групою висококваліфікованих службовців, авторитетних фахівців, тобто атестаційною комісією.

По-друге, колективність оцінки передбачає проведення продуктивного обміну судженнями про сильні та слабкі сторони службовця, який атестується. Гласність, колективність оцінки та врахування суспільної думки при проведенні атестації повинні створювати умови для реалізації важливої вимоги щодо переважної орієнтації службовців державних органів не на особисті, а на суспільні інтереси.

Принцип періодичності (систематичності) атестації означає, що вона проводиться постійно через визначені в нормативних актах проміжки часу. Цей принцип дозволяє за допомогою атестації систематично й оперативно реагувати на зміни професійного рівня державних службовців.

Від дії цього принципу залежить і ефективність атестації як організаційно-правового явища в структурі державної служби. Він повинен, незважаючи на зовнішні фактори, зміни, політичні умови, забезпечувати належний рівень виконання службовцем посадових обов'язків. Цей принцип нерозривно пов'язаний з принципом персональної відповідальності державного службовця за виконання обов'язків і дисципліни, який посідає особливе місце у системі принципів і відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій держави. Він закріплює саме юридичну відповідальність: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, матеріальну. У першу чергу, державний службовець несе відповідальність за невиконання (тобто повне ігнорування) або неналежне (неякісне, поверхове, несвоєчасне) виконання своїх службових обов'язків. Неналежне виконання може виявлятися, наприклад, у підготовці і прийнятті неякісного управлінського рішення. Невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків або недотримання дисципліни є складом проступку (адміністративного, дисциплінарного, цивільно-правового), який спричиняє застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності.

Принцип об'єктивності оцінки виявляється в тому, що професійні, ділові, особисті і моральні якості службовця розглядаються з точки зору їх практичного прояву, тобто такими, якими вони є в дійсності. Об'єктивність оцінки означає, що в процесі атестації висвітлюються тільки реальні факти (досягнення, недоліки, помилки) у діяльності кожного службовця.

Головною рисою принципу об'єктивності оцінки є відсутність усяких упереджень стосовно ділової поведінки службовця. Атестація виконує головне своє призначення тільки в тому випадку, якщо її оцінка є об'єктивною. Саме цей принцип повинен стати бар'єром щодо використання атестації як приводу для зведення рахунків з «небажаними» службовцями.

Принцип комплексності оцінки повинен гарантувати всебічність, принципність і об'єктивність оцінки службовців. Комплексність оцінки означає атестацію службовців як таких, тобто оцінку їх роботи за двома основними напрямками:

а) оцінка результатів діяльності службовців (виконання посадових обов'язків, окремих доручень, ефективність прийнятих управлінських рішень, ефективність діяльності структурного підрозділу тощо);

б) оцінка особистісних якостей службовця (професійні навички й уміння, уміння формулювати свою точку зору, ініціативність, оперативність мислення, працездатність та витривалість, самостійність, відповідальність, здатність до лідерства, дисциплінованість, здатність до переговорів тощо).

Принцип обґрунтованості оцінки та рекомендацій атестаційної комісії є одним із найважливіших. Обґрунтувати ту чи іншу оцінку означає довести доцільність, істинність та справедливність, переконати в тому, що вона відображує дійсні заслуги, а також наявні недоробки і помилки службовця. Обґрунтованість оцінки залежить від визначеності вимог, об'єктивності оцінки та її колективності. Іншими словами, цей принцип є синтезом трьох вищеназаних принципів.

Принцип визначеності вимог у смисловій формі відображений у Положенні про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади. Однак існує необхідність прийняття нормативних актів, в яких були би визначені конкретні переліки питань щодо оцінки діяльності державних службовців. Принцип визначеності вимог передбачає встановлення та максимальну конкретизацію критеріїв оцінки службовця з урахуванням покладених на нього обов'язків, які розробляються на основі професійних та суспільних вимог, а також попереднє ознайомлення з ними державного службовця. Критерії оцінки (основні вимоги, яким повинен відповідати службовець) бажано конкретизувати у питаннях програм атестації з урахуванням виконуваної роботи. При цьому їх різне тлумачення неприпустиме. Кожне положення-питання повинне бути однозначним і зрозумілим. Ознайомлення державних службовців із методикою атестації, її значенням, наслідками і програмою є конкретним проявом цього принципу. Таку роботу бажано проводити не тільки напередодні атестації, але і під час навчання кадрів (наприклад, на курсах підвищення кваліфікації).

Наступним принципом є диференціація вимог, що висуваються до службовця, який проходить атестацію. Сутність його в тому, що правові приписи вимагають з'ясувати відповідність якостей робітника вимогам займаної посади.

Атестаційна комісія вправі задавати особі, яка атестується, запитання, що прямо не впливають із професійно-кваліфікаційної характеристики посади, яку обіймає службовець, а належать до вимог щодо більш високої посади. Але висновок про відповідність чи невідповідність займаній посаді комісія обґрунтовує лише знанням службовцем питань, які належать до його компетенції. Реалізація цього принципу залежить від чіткості правового визначення обсягу прав і обов'язків державного службовця і, в першу чергу, від посадових прав і обов'язків, які повинні бути визначені посадовою інструкцією (положенням).

Ступінь реалізації всіх інших принципів, а також правова значимість атестації визначаються принципом дієвості атестації, тобто «обов'язковим застосуванням за результатами атестації організаційно-правових заходів, а в необхідних випадках — заходів відповідальності чи стимулювання». Цей принцип виявляється в тому, що висновки атестаційної комісії є підставою для прийняття відповідних рішень щодо державного службовця: внесення до кадрового резерву, присвоєння чергового рангу, переведення на вищу посаду, зобов'язання виконання певної умови, передбаченої комісією, звільнення з займаної посади. Важливо зазначити, що атестація не забезпечить свого чільного положення в системі роботи з персоналом, якщо її результати не будуть підтверджуватися і розвиватися стимулюючими заходами. Гарантованість виконання рекомендацій атестаційної комісії — передумова досягнення всіх цілей атестації.

Таким чином, принципи атестації державних службовців — це вихідні положення та теоретичні ідеї, які визначають завдання, функції, механізм атестації державних службовців. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні ефективності і дієвості атестації. Важливим гарантом права громадян на дер-

жовну службу є закріплення в Законі «Про державну службу» системи принципів атестації державних службовців: позапартійності, загальності, гласності, презумпції відповідності, колективності оцінки, періодичності (систематичності), об'єктивності оцінки, її комплексності, обґрунтованості, визначеності вимог, диференціації вимог, дієвості.

Література

1. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — С. 54.
2. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — С. 95; Старілов Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: Учеб. пособие. — Воронеж, 1995. — С. 215.
3. Біла Л. Р. Атестаційне провадження у державній службі // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. — О., 2002. — Вип. 16. — С. 298; Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1979. — С. 8; Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. — Владивосток, 1983. — С. 45.
4. Юридический энциклопедический словарь. — М.: Сов. энцикл., 1984. — С. 26.
5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 1-2. — Ст. 27.
6. Пегру Ф. П. Научно-технический процесс и трудовой договор: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1972. — С. 10.
7. Там само.
8. Пегру Ф. П. Научно-технический процесс и трудовой договор: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1972. — С. 12; Воронько О., Северин А., Олійник І. Деякі актуальні питання атестації державних службовців // Відомості Української академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 3. — С. 49; Ермилин И. Государственная служба: правовые аспекты // Советская юстиция. — 1991. — № 10. — С. 15; Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1979. — С. 11.
9. Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. — Владивосток, 1983. — С. 91.
10. Там само. — С. 90.
11. Там само. — С. 75.
12. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1979. — С. 9.
13. Вахрам Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. — Екатеринбург, 1995. — С. 15.
14. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 117.
15. Старілов Ю. П. Службное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996. — С. 402.
16. Старілов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Учеб. пособие. — Воронеж, 1995. — С. 402; Ноздрачев А. Государственная служба: Учеб. для подготовки гос. служащих. — М., 1999. — С. 215; Ківалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні: Підручник. — О.: Юрид. д-ра, 2003. — С. 208.

ПОГАШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ: ДЕЯКІ СУПЕРЕЧНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Під державним кредитом необхідно розуміти сукупність кредитних відносин, у якій однією зі сторін (кредитором чи позичальником) є держава, а іншою — юридичні чи фізичні особи. Звичайно держава виступає позичальником коштів, а кредиторами є банки, урядові заклади, корпорації, страхові компанії. Держава виступає й у ролі кредитора, а позичальниками є місцеві органи влади, державні підприємства найбільш пріоритетних галузей економіки. В залежності від напрямку сфери діяльності у галузі державного кредиту його прийнято поділяти на внутрішній і зовнішній.

У цій статті мова йде про таку форму державного кредиту, коли Україна виступає як кредитор, а в ролі позичальника виступають українські юридичні особи резиденти, економічний розвиток яких має республіканське значення, а також про особливу категорію бюджетних зобов'язань держави — прострочених кредитах, які отримані українськими юридичними особами резидентами від іноземних кредиторів під державні гарантії.

У період становлення ринкових відносин в економіці держави значного суспільно-правового значення набуває чіткий механізм правового регулювання відносин у сфері кредитування (у тому числі і публічного), спрямованого на підтримку і розвиток національних суб'єктів господарювання. Даний механізм, в епоху загальної недостатності публічних фінансів, повинен містити чіткі розпорядження (які передбачені диспозицією фінансово-правової норми) суб'єктам даних відносин стосовно захисту прав і інтересів держави і, зокрема, забезпечувати охоронну функцію коштів Державного бюджету України. Але практика публічного кредитування наочно показує недостатню правову урегульованість відносин, пов'язаних із примусовим стягненням суми основного боргу та відсотків за користування державними коштами до Державного бюджету України, а також суперечливість наявних правових норм.

Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. не містить норм прямого регулювання відносин, що виникають при примусовому стягненні сум кредитів, отриманих за рахунок коштів Державного бюджету України [1]. Однак, беручи до уваги те, що зобов'язання перед бюджетом по поверненню у бюджет коштів, отриманих під гарантії уряду України і відшкодованих за рахунок коштів Державного бюджету, закріплені Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р. і, відповідно до постулатів фінансово-правової науки, тотожні кредитним зобов'язанням позичальників по поверненню в бюджет позикових коштів і відсотків за їхнє використання, то на практиці застосовується правовий механізм, пов'язаний з відшкодуванням гарантійних зобов'язань Кабінету Міністрів України.

Пункт 4 ст. 17 Бюджетного кодексу України (далі — БК) визначає, що у випадку невиконання юридичними особами своїх зобов'язань по погашенню й обслуговуванню наданих на умовах зворотності кредитів, притягнутих державою, чи під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань і стягнення заборгованості перед Державним бюджетом України по наданих з Державного бюджету України підприємствам і організаціям позичках, позичках, наданих за рахунок коштів притягнутих державою під державні гарантії, плати за користування цими позиками, органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованості в порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у термін податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

Стаття 2 п. 30 БК України визначає, що органи стягнення — це податкові, митні й інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення в бюджет податків, зборів (обов'язкових платежів) і інших надходжень [1]. Тобто порядок та правові підстави, відповідно до яких провадиться таке стягнення, повинні бути визначені законом.

Порядок і правові підстави стягнення податків і зборів (обов'язкових платежів) регулюються Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. [2] (далі — Закон України № 2181). Частина друга Преамбули даного Закону прямо встановлює, що він не регулює питання погашення й обслуговування кредитів, наданих за рахунок бюджетних коштів позик, чи притягнутих державою під державні гарантії, інших зобов'язань, що випливають з угод, укладених державними органами від імені держави, які регулюються нормами цивільного законодавства й інших законів з питань державного боргу і його обслуговування. Це є цілком природно, тому що вказані відносини мають не публічно-правовий, а цивільно-правовий характер. Цивільний кодекс України в ст. 1 встановлює, що дія його не поширюється на податкові і бюджетні відносини [3]. Утім, що відносини, пов'язані з примусовим стягненням кредитних коштів у Державний бюджет України, є бюджетними, треба думати, ні в кого сумнівів не викликає. І з цих позицій можна було б припустити, що все-таки Закон України № 2181 поширює дію своїх норм на відносини, пов'язані зі стягненням кредитних коштів у бюджет. Однак при подальшому дослідженні Закону України № 2181 виявляємо ряд розбіжностей.

Податкове зобов'язання (в контексті Закону України № 2181) — це зобов'язання платника податків сплатити в бюджети чи державні цільові фонди відповідну суму коштів у порядку і терміни, встановлені даним Законом і іншими законами України [2]. Однак порядок і терміни погашення позичальником своїх кредитних зобов'язань перед кредитором (як і інші істотні умови договору кредитування) передбачені не даним Законом і не іншими законами України, а договором кредитування між Міністерством фінансів в особі уповноваженого органу та позичальником.

Крім того, ст. 2 Закону України № 2181 визначений вичерпний перелік контролюючих органів і встановлена їхня компетенція. Так, митні органи здійсню-

ють контроль щодо ввізного і вивізного мита, акцизного збору, податку на додану вартість, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), що відповідно до законів стягуються при ввозі (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України чи вивозі (пересиланні) товарів і предметів з митної території України.

Установи Пенсійного фонду України контролюють сплату внесків у Пенсійний фонд України.

Установи Фонду соціального страхування України — внесків у Фонд соціального страхування України.

Податкові органи — щодо податків і зборів (обов'язкових платежів), що стягуються в бюджети і державні цільові фонди, крім вищезазначених.

Як ми бачимо, у наведеному переліку контролюючих органів і в зазначеному колі їх юрисдикції немає органу стягнення, на який би законодавчо була покладена функція, і не визначено порядок стягнення кредитних коштів, отриманих з Державного бюджету України, і плати за користування таким кредитом.

Тому, з точки зору засад цивільного законодавства, можна дійти висновку про наявність повноважень по стягненню простроченої заборгованості по бюджетних позичках та кредитах, які залучені під державні гарантії, у Міністерства фінансів України.

Слід зазначити, що, відповідно до положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147 (надалі — Положення), Міністерство фінансів України забезпечує реалізацію державної фінансової політики. Серед основних завдань Мінфіну, викладених у п. 3 Положення, — складання і забезпечення виконання державного бюджету. Пунктом 4 Положення встановлено, що Мінфін відповідно до покладених на нього завдань:

«...3) організовує виконання державного бюджету по доходах і видатках... забезпечує надходження доходів до Державного бюджету України та вживає заходів до ефективного витрачання бюджетних коштів;

4) забезпечує захист фінансових інтересів держави...

6) ...в межах своїх повноважень здійснює обслуговування внутрішнього та зовнішнього державного боргу...»

Також необхідно взяти до уваги, що розповсюджений стереотип про такі повноваження податкової служби є неспроможним, оскільки перелік податків і зборів (обов'язкових платежів), які компетентна стягувати Державна податкова адміністрація України, вичерпно визначений ст. ст. 13, 14 Закону України «Про систему оподаткування» [4]. Крім того, ст. 1 даного Закону встановлено, що податки і збори (обов'язкові платежі), не передбачені даним Законом, стягненню не підлягають. Також необхідно додати, що, як вже зазначалося раніш, стороною-кредитором за цивільно-правовими угодами про кредитування виступають уповноважені органи Міністерства фінансів. Податкові органи, на які пропонується згідно із законами України про державний бюджет покласти обов'язки щодо стягнення простроченої заборгованості по кредитах, які надані урядом або під державні гарантії, не є правонаступниками тих юридич-

них осіб, які від імені держави надавали кредити або гарантії щодо повернення таких кредитів. А згідно з вимогами Закону України «Про державну податкову службу» органи державної податкової служби не мають права подавати позовні заяви до господарських судів за такою категорією справ, що дуже часто відзначають судді при поверненні позовних матеріалів чи відмові в задоволенні позовних заяв.

Виходячи з окремих норм Закону № 2181-111, обов'язковими умовами для застосування заходів стягнення органами податкової служби є:

- наявність податкового боргу, тобто не сплачених у встановлений термін зобов'язань по податках і зборах (обов'язкових платежах) у бюджеті і державні цільові фонди, визначені Законом України від 25.06.91 р. № 1251-XIII «Про систему оподаткування» (далі — Закон № 1251-X11) [4];
- відповідне подання контролюючих органів;
- перебування активів боржника в податковій заставі.

Заборгованість по кредитах під гарантію уряду не включається в перелік платежів, визначених Законом № 1251-XII, а тому не вважається податковим боргом.

Крім того, як вже вказувалося, згідно з пп. 1.1 податкове зобов'язання — зобов'язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та у строки, визначені цим Законом або іншими законами України.

Тобто Закон № 2181-111 не регулює питання погашення й обслуговування кредитів, наданих за рахунок бюджетних коштів чи позик, притягнутих державою чи під державні гарантії, інших зобов'язань, що випливають з угод, укладених державними органами від імені держави.

При цьому відповідно до пп. 2 п. 1 ст. 113 Бюджетного кодексу України контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих під гарантію Кабінету Міністрів України, належить до повноважень органів Державної контрольно-ревізійної служби України [1].

Необхідно також указати, що стягнення інших неподаткових платежів, що не належать до переліку загальнодержавних і місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів), може провадитися тільки за рішенням суду (господарського суду) органами державної виконавчої служби.

Органи ж державної податкової служби не наділені навіть правом подавати позови в судові органи про стягнення боргу, не пов'язаного з порушенням податкового законодавства, як і виступати стороною при розгляді таких справ у судах, оскільки органи державної податкової служби не надавали зазначені кредити і не контролюють їхню сплату. Тому, можна припустити, що підготовка позовної заяви в суд і захист інтересів держави в суді належать до компетенції контрольно-ревізійних органів.

Таким чином, підсумовуючи усе вищевикладене, можна прийти до висновку, що на сьогоднішній день не створено чіткого правового механізму примусового стягнення в доход Державного бюджету України коштів, що раніше були виділені державою на користь позичальників, і плати за їхнє використання,

а також коштів у погашення збитків Державного бюджету, понесених унаслідок взятих на себе урядом України гарантійних зобов'язань українських юридичних осіб резидентів за іноземними кредитами. Відсутність належного правового захисту прав і інтересів держави в ході здійснення фінансової діяльності створює фактичну неможливість стягнення коштів у бюджет і, безумовно, не сприяє зміцненню фінансової і бюджетної дисципліни в державі. Існуючий правовий порядок у даному питанні замість належного регулювання відносин державного кредиту, які повинні базуватися на умовах терміновості, зворотності і оплатності, фактично створює відносини безповоротної фінансової допомоги, що лише після закінчення трьох років буде обкладена податком на прибуток, якщо підприємство раніше не поверне гроші чи не збанкрутує [5].

Такий стан справ уявляється неприпустимим, і автор вважає, що з урахуванням викладених суперечностей правових норм необхідним є їх якнайшвидше удосконалювання й узгодження у встановленому законодавством порядку.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. — К.: Атика, 2001. — 80 с.
2. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. // Все про бухгалтерський облік. — 2001. — 8 жовт.
3. Гражданский кодекс Украины / Вступ. ст. А. С. Довгерта. — Х.: Одиссей, 2004 — 400 с.
4. Про систему оподаткування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 22. — Ст. 159.
5. Про внесення зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 27. — Ст. 181.

УДК 351.851(477)

Б. А. Пережнюк

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ У СФЕРІ ОСВІТИ

Організація ліцензійно-акредитаційних процесів є основою регулювання освітньої діяльності та забезпечення державних стандартів у галузі освіти України, що охоплює понад 970 вищих навчальних закладів різних форм власності й понад 1080 професійно-технічних та вищих професійних училищ.

Ліцензування навчальних закладів — це система державного визнання спроможності навчального закладу здійснювати освітню діяльність за заявленими обсягами підготовки відповідно до державних вимог щодо кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення. Ліцензування напрямів (спеціальностей) здійснюється за схемою: «заявник — МОН — експертні комісії — ДАК-МОН».

Термін дії ліцензії повинен відповідати терміну навчання за даним освіт-

ньо-кваліфікаційним рівнем. (При отриманні акредитаційного сертифіката термін дії ліцензії автоматично подовжується на термін дії сертифіката).

Акредитація напрямів (спеціальностей) навчальних закладів — підтвердження здатності ВНЗ здійснювати підготовку фахівців на рівні державних вимог з певного напрямку (спеціальності) — інститут державно-громадського визнання такого статусу. Здійснюється за схемою: «заявник — МОН — експертні комісії — ДАК (експертні ради) — рішення ДАК».

Термін дії сертифіката про акредитацію має бути 5 років, для національних вищих навчальних закладів — 10 років.

Акредитація навчального закладу в цілому є інституцією державно-громадського визнання досягнень навчального закладу. Однією з необхідних умов повинен бути певний відсоток акредитованих за відповідним рівнем спеціальностей (до 70 відсотків), при цьому повинні враховуватись спеціальності, акредитовані не раніше ніж 3 роки тому. Для ВНЗ різних рівнів акредитації вимоги повинні бути різні. При акредитації ВНЗ у цілому за IV рівнем мають враховуватись:

- загальна кількість студентів;
- наукова робота студентів: участь у конкурсах та олімпіадах, отримані призові місця, кількість публікацій у наукових виданнях та ін.;
- наукова робота професорсько-викладацького складу;
- міжнародні зв'язки навчального закладу;
- внесок у систему освіти: кількість власних видань з грифом Міністерства освіти і науки, участь у роботі науково-методичних комісій, розробці стандартів МОН та ін.;
- рівень інформаційного забезпечення навчального процесу (доступ студентів до Інтернету).

Всі ці дані повинні бути наведені в результатах самоаналізу навчального закладу, а також перевірені експертними комісіями.

Акредитація спеціальностей національних навчальних закладів має проводитись за результатами самоаналізу навчального закладу.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2003 р. № 1380 «Про ліцензування освітніх послуг» Міністерство освіти і науки України видало наказ від 24.12.2003 р. № 847 «Про затвердження ліцензійних умов надання освітніх послуг, порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну Експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів» [2].

Цей наказ затверджує такі документи:

- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері професійно-технічної освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти;

- Порядок здійснення контролю за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг;
- Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи;
- Типове положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р. № 978 затверджено Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах.

Міністерство освіти і науки України своїми наказами затвердило Положення про експертну комісію та порядок проведення акредитаційної експертизи (наказ від 14.01.2002 р. № 16 із змінами і доповненнями), Порядок оформлення, видачі, зберігання та обліку сертифікатів про акредитацію (їх дублікатів) (наказ від 15.10.2001 р. № 680).

Наказом Міністерства освіти і науки України від 04.06.2002 р. № 321 встановлено нормативи витрат, пов'язаних з проведенням акредитації.

Важливим адміністративно-правовим засобом державного впливу у сфері освіти є встановлення державних стандартів освіти.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 24 затверджений Державний стандарт базової і повної середньої освіти.

Державний стандарт базової і повної середньої освіти визначає вимоги до освіченості учнів і випускників основної та старшої школи, гарантії держави у її досягненні.

Державний стандарт охоплює Базовий навчальний план, загальну характеристику інваріантної і варіативної складових змісту базової та повної середньої освіти, державні вимоги до рівня загальноосвітньої підготовки учнів. Виконання вимог Державного стандарту є обов'язковим для всіх навчальних закладів, що надають загальну середню освіту.

Офіційне визнання відповідності навчальних видань, засобів навчання, навчального обладнання вимогам державних стандартів освіти, навчальним програмам, іншим нормативним документам освіти реалізується через процедуру надання Міністерством освіти і науки України (далі — Міністерство) відповідного грифа (далі — Гриф) для використання в навчально-виховному процесі. Навчальне обладнання отримує свідоцтво Міністерства освіти і науки України про визнання відповідності педагогічним вимогам.

Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів та свідоцтв Міністерства освіти і науки України затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 23.12.2004 р. № 973 [5].

Цей Порядок визначає систему організаційної роботи Міністерства освіти і науки України щодо проведення науково-методичної та технічної експертизи навчальних видань, засобів навчання і навчального обладнання, офіційного підтвердження доцільності їх використання у навчально-виховному процесі в загальноосвітніх навчальних закладах України та конкурсного відбору рекомендованої навчальної літератури.

Міністерство освіти і науки України встановлює три типи грифів:

- «Затверджено Міністерством освіти і науки України»;
- «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України»;
- «Схвалено для використання в навчально-виховному процесі».

Гриф «Затверджено Міністерством освіти і науки України» надається навчальним програмам, підручникам, засобам навчання з базових предметів, курсів, дисциплін, що пройшли апробацію відповідно до Положення про апробацію навчальної літератури для загальноосвітніх навчальних закладів, що затверджується наказом Міністерства освіти і науки України, і за її результатами визнані як усталені для використання у навчально-виховному процесі. Рішення про надання Грифа «Затверджено Міністерством освіти і науки України» приймає колегія міністерства.

Гриф «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» надається новоствореним підручникам і навчальним посібникам, які підлягають апробації; іншим видам навчальних видань, що реалізують окрему авторську методичну лінію у викладі навчального матеріалу; засобам навчання і навчальному обладнанню. Цей Гриф також надається підручникам, створеним у період переходу загальноосвітніх навчальних закладів на новий зміст, структуру і 12-річний термін навчання, що видаються масовим тиражем і підлягають апробації. Рішення про надання Грифа «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» приймають заступники міністра, що відповідають за напрям освіти, на підставі висновку предметної комісії Науково-методичної ради з питань освіти або за підсумками всеукраїнських конкурсів навчальних програм та підручників.

Свідоцтво видається Міністерством приладдю, інструменту, спорядженню, матеріалам, спеціалізованому обладнанню та обладнанню загального призначення, а також іншим засобам навчання і шкільному обладнанню відповідно до затвердженої форми.

До Переліку навчальної літератури та навчального обладнання, рекомендованого Міністерством, вносяться лише навчальні видання та вироби, які отримали відповідний Гриф або мають Свідоцтво.

До плану видань Міністерства освіти і науки України включається лише навчальна література з Грифом «Затверджено Міністерством освіти і науки України» або «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України».

Підручники та навчальні посібники, що не ґрунтуються на новій авторській методологічній основі, реалізують уже існуючі методичні лінії та є аналогічними за змістом та структурою до підручників і навчальних посібників, що вже використовуються в навчальному процесі, отримують Гриф Міністерства «Схвалено для використання в навчально-виховному процесі» на підставі рішення відповідної комісії Науково-методичної ради з питань освіти Міністерства. Гриф оформлюється листом Міністерства за підписом заступника міністра, який відповідає за певну галузь освіти.

Інформація про Гриф міститься на другій сторінці та в реквізитах навчального видання.

Підручникам і навчальним посібникам соціально-гуманітарного, економічного, природничо-математичного напрямів, що застосовуються у вищих навчальних закладах, Міністерством надаються Грифи «Затверджено Міністерством освіти і науки України» або «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» без проходження апробації.

Фаховій навчально-методичній літературі, що застосовується у вищих навчальних закладах, центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, надають Гриф «Схвалено для використання в навчально-виховному процесі». Порядок надання вищезазначеного Грифа відповідні центральні органи виконавчої влади затверджують у відповідності до цього Порядку.

Рішення про надання відповідного Грифа приймається Міністерством на підставі відповідних висновків предметної комісії Науково-методичної ради.

Організація роботи предметних комісій Науково-методичної ради з питань освіти Міністерства, організаційна робота щодо експертизи навчальної літератури для дошкільних навчальних закладів, середніх загальноосвітніх навчальних закладів (середньої загальноосвітньої школи I–III ступенів, спеціалізованої школи з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів; гімназій, ліцеїв, колегіумів) з українською та російською мовами навчання покладається на Інститут навчальної літератури.

Організаційна робота щодо експертизи методичної літератури (методичних розробок, рекомендацій для вчителів тощо), а також організація роботи комісій з педагогіки, психології та управління загальною середньою освітою; з мов національних меншин; зі спеціальної педагогіки; з проблем позашкільної освіти; з проблем виховання дітей та учнівської молоді покладається на Науково-методичний центр середньої освіти.

Організаційна робота щодо експертизи навчальної літератури за напрямом професій для професійно-технічних навчальних закладів покладається на Науково-методичний центр професійно-технічної освіти.

Організаційна робота щодо експертизи навчальної літератури для вищої освіти покладається на Науково-методичний центр вищої освіти.

Організаційна робота щодо видання Свідоцтва засобом навчання покладається на Науково-методичний центр організації розробки та виробництва засобів навчання.

Залежно від виду навчального видання, засобу навчання або обладнання висновок предметної комісії Науково-методичної ради з питань освіти затверджується рішенням колегії або підтверджується листом Міністерства за підписом міністра або його заступників.

У разі незгоди фахівців департаменту вищої освіти, департаменту професійно-технічної освіти, департаменту загальної середньої та дошкільної освіти з рішенням комісії та відмови комісії врахувати зауваження департаменту, рішення про присвоєння Грифа приймає колегія Міністерства або спеціально створені комісії.

Порядок скасування наданого Грифа та Свідоцтва здійснюється за рішен-

ням Міністерства на підставі висновку предметної комісії Науково-методичної ради або Бюро відповідного відділення.

Усі спірні питання щодо надання Грифа та Свідоцтва розглядають Бюро відповідних відділень Науково-методичної ради з питань освіти Міністерства, спеціально створені комісії або колегія Міністерства освіти і науки України.

Термін дії наданого Грифа та Свідоцтва Міністерства навчальної літератури для середньої загальноосвітньої та професійно-технічної освіти — п'ять років з дня прийняття відповідного рішення. Якщо за цей час навчальна книга не видавалася, а засіб навчання чи обладнання не виготовлялися, раніше наданий їм Гриф чи Свідоцтво має бути підтверджений Міністерством.

Термін дії наданого Грифа Міністерства навчальної літератури для вищих навчальних закладів — 3 роки.

Термін дії Свідоцтва на обладнання встановлюється для кожного виробу окремо, але не більше п'яти років.

Дія наданого Грифа та Свідоцтва не поширюється на доповнені перевидання навчальної літератури або змінені (модернізовані засоби навчання і обладнання), якщо вони здійснюються навіть у термін дії Грифа чи Свідоцтва. У такому випадку підготовленому до перевидання рукопису або модернізованому виробу необхідно знову пройти експертизу предметної комісії Науково-методичної ради і підтвердити раніше наданий Гриф чи Свідоцтво.

Після завершення терміну дії Грифа чи Свідоцтва навчальному виданню чи засобу навчання необхідно пройти процедуру підтвердження їх відповідності вимогам державних стандартів освіти, навчальних програм та подовжити термін дії відповідного Грифа чи Свідоцтва.

Важливим адміністративно-правовим засобом державного впливу у сфері освіти є присвоєння вчених звань професора і доцента.

Порядок присвоєння вчених звань професора і доцента затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 1791 [4].

Цей Порядок визначає вимоги до присвоєння вчених звань професора і доцента.

Вчені звання професора і доцента присвоюються МОН.

Для проведення атестації наукових і науково-педагогічних працівників у МОН утворюється атестаційна колегія.

Головою атестаційної колегії є міністр освіти і науки.

Склад атестаційної колегії та положення про неї затверджуються міністром освіти і науки.

Вчене звання професора присвоюється на основі рішення вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради вищого навчального закладу III–IV рівня акредитації або закладу післядипломної освіти III–IV рівня акредитації, наукової установи.

Вчене звання доцента присвоюється на основі рішення вченої ради вищого навчального закладу III–IV рівня акредитації або закладу післядипломної освіти III–IV рівня акредитації.

Рішення вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради приймається таємним голосуванням.

Науково-педагогічним працівникам, які працюють у двох або більше вищих навчальних закладах, вчені звання професора і доцента присвоюються на підставі рішення вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради за основним місцем роботи.

Документом, що засвідчує присвоєння вченого звання, є атестат, який видає МОН. Зразки документів про присвоєння вченого звання затверджує Кабінет Міністрів України. Особам, які втратили атестат, видається дублікат з новим порядковим номером. У разі зміни особою прізвища (імені) атестат на новий не обмінюється.

Порядок видачі атестатів, а також їх дублікатів визначає МОН.

Атестати професорів і доцентів, видані атестаційними органами СРСР і Російської Федерації за результатами рішень вчених рад до 1 вересня 1992 р., в Україні визнаються дійсними.

Література

1. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56; 1999. — № 45. — Ст. 400.
2. Освіта в Україні: Нормативна база. — К.: КІПТ, АТКА, 2004. — С. 465–491.
3. Офіційний вісник України. — 1998. — № 14. — Ст. 545.
4. Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 28.
5. Офіційний вісник України. — 2005. — № 2. — Ст. 115.
6. Положення про національний науковий центр: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 1994 р. № 174 // Зб. постанов Уряду України. — 1994. — № 7. — Ст. 175.
7. Про Державний фонд фундаментальних досліджень: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 р. № 1717 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 52. — Ст. 2344.
8. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 33. — Ст. 345.

УДК 351.77(477)

З. С. Гладун

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Після здобуття Україною державної незалежності головним питанням, яке постало перед українським суспільством стало питання вибору соціально-економічної моделі суспільного розвитку. Розвиток в напрямку формування демократичної держави і громадянського суспільства призвів в економіці до зміни адміністративно-командної системи планового господарства на модель соціально орієнтованої ринкової економіки, а в соціально-політичній сфері — до демократичної організації державної влади.

Відмова від жорсткого, централізованого державного управління економікою, перехід до ринкових відносин в господарській та інших сферах життєді-

яльності, закріплення різних форм власності обумовили і зміну форм і методів діяльності органів державної влади. Відбулось обмеження сфери використання методів безпосереднього директивного управління його об'єктами (підприємствами, господарськими організаціями і т. д.). Поряд з цим дістали широке застосування диспозитивні методи: реєстрації об'єктів управління, ліцензування, контролю і нагляду, кредитування, оподаткування та ін. Все це потребує від науки адміністративного права переосмислення змісту і характеру управлінського впливу на об'єкти управління, відмови від ряду вкорінених поглядів на його традиційні форми і методи, дослідження таких нових форм впливу, як державне регулювання, та, врешті-решт, аналізу правових засад формування та реалізації державної політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Однією із сфер суспільного життя є сфера охорони здоров'я населення. Цю сферу формує мережа медичних закладів, які є первинними ланками системи охорони здоров'я. Держава, її органи влади, органи місцевого самоврядування та інші суспільні інститути повинні забезпечувати функціонування системи охорони здоров'я населення. З погляду на природу сучасної держави охорона здоров'я населення є одним з важливіших її завдань і внутрішньою функцією держави.

Важливим питанням в контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні є питання про форми реалізації державної політики охорони здоров'я населення. Як зазначено в Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, затвердженій Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000 [1], державна політика у сфері охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду українського народу. Реалізація цієї політики потребує здійснення комплексу державних і галузевих заходів.

Видається, що формами реалізації державної політики взагалі є державне управління та державне регулювання. Таким чином, для визначення оптимальної форми впливу держави на суспільні відносини, що складаються у сфері охорони здоров'я, варто, перш за все, визначити самі поняття «державне управління» та «державне регулювання» та співвідношення між ними.

Державне управління — один із видів діяльності щодо здійснення державної влади (разом із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичному виконанні організаційних функцій із втілення в життя вимог законодавства, та управлінського впливу на певні суб'єкти.

В юридичній літературі, незважаючи на те, що це поняття є однією із ключових категорій адміністративно-правової науки, так і не склалося сталого й загальновизнаного розуміння і поняття державного управління. Одні автори тлумачать його з точки зору сутності, реального змісту, інші — з огляду на форми, яких воно набуває і в яких функціонує. Найчастіше під змістом державного управління розуміють всю незаконодавчу та несудову діяльність держави. Таке розуміння змісту державного управління йде ще від одного з класиків німецького адміністративного права О. Майєра, який визначав державне

управління як таку діяльність держави чи іншого суб'єкта публічної влад, яка не є законодавчою діяльністю чи судочинством [2].

В. Шахов у праці «Державна політика в сфері управління: модернізація чи модифікація» зазначав, що під державним управлінням розуміється вид діяльності держави, що полягає в здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади... поняття «державне управління» за змістом ширше, ніж поняття «виконавча влада» [3].

Протягом тривалого часу державне управління трактувалося як виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади. Універсальнішим варіантом визначення державного управління є, на нашу думку, визначення, запропоноване авторами монографії «Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи», де зазначено, що державне управління — це діяльність держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві» [4].

Аналізуючи викладене, можна вважати, що державне управління — це організуюча діяльність органів державної влади, передусім влади виконавчої, та місцевого самоврядування, яка полягає в організації виконання актів законодавства, розпорядження ресурсами загальнодержавної власності для комплексного соціально-економічного розвитку, а також реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Державне управління реалізується через застосування методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. В сучасних умовах формування ринкових відносин, демократизації суспільства їх роль і значення, а також зміст і форми цих методів суттєво змінюються.

З впровадженням нових демократичних принципів в сучасне суспільне життя, перебудовою та зміною соціальних цінностей та цілей, в процесі побудови соціальної, правової держави та громадянського суспільства, важливого значення набуває питання про зміну самої доктрини адміністративного права та державного управління. Адміністративне законодавство далеко не повно і доволі суперечливо регулює суспільні відносини, відстає від вимог сьогодення. Натомість норми цієї галузі права повинні встановити адміністративно-правові відносини нового типу, які були б спрямовані не на пріоритетне забезпечення державних інтересів, як це ще було нещодавно, а на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина [5].

Однак в цьому напрямку, саме у сфері охорони здоров'я, є доволі помітний прогрес. Так, Основи законодавства України про охорону здоров'я, закони України «Про донорство крові та її компонентів», «Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» та ін. містять доволі детальний опис прав людини, зокрема пацієнтів, у вказаних сферах відносин.

На думку провідного розробника нової доктрини сучасного українського адміністративного права В. Б. Авер'янова, суспільна цінність адміністративного

права змінюється від управлінської до правоохоронної, а пізніше і до правозахисної. Такому призначенню та ролі держави в суспільстві набагато більше відповідає інша форма реалізації державної політики — державне регулювання.

З початку 1990-х років в процесі проведення ринкових перетворень і в зв'язку з соціально-економічною трансформацією українського суспільства все частіше на перший план в процесі діяльності органів виконавчої влади виходили методи державного регулювання, особливо у сфері економіки і соціально-культурної діяльності держави. В процесі здійснення реформ ринкової спрямованості їх значення стало найбільш важливим — методи прямого державного управління поступово відходили на другий план, залишаючись домінуючими у сфері функціонування об'єктів державної власності.

Сьогодні в Україні в умовах формування економічних ринкових відносин ми спостерігаємо як відбувається перехід від «жорсткої» командно-адміністративної до «м'якої», ліберальної форми управління. Прикладом цього є норми, що містяться в постановках Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 4 липня 2001 р. № 756 [6], «Про затвердження обсягів квот на 2003 рік, у межах яких здійснюється виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин» від 4 червня 2003 р. № 874 [8], «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи та послуги, що виконуються та надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» від 27 серпня 2003 № 1351 [8] та ін.

«Державне управління» і «державне регулювання» дуже близькі поняття і функціонують у сфері владного впливу держави на суспільні справи. Вони використовуються для визначення певного виду діяльності держави, проте в науковій, особливо, юридичній літературі різниця між ними досліджена мало, що деколи призводить до неправильного тлумачення цих термінів, а відтак — і ролі держави в сучасному суспільстві.

На думку провідних українських вчених-адміністративістів — авторів першого академічного курсу з адміністративного права, регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [9].

Ще в недалекому минулому державне регулювання визначали як функцію, складову частину державного управління. Однак сучасна суспільна практика, зокрема звуження сфери державного управління, дозволяє дещо по-іншому по-

дивитись на ці два явища і наводить на думку, що в сучасних умовах державне регулювання як метод владного впливу на суспільні справи є ширшим за своїм обсягом ніж державне управління.

Сучасна юридична енциклопедія визначає державне регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та ін. суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам в суспільстві. Найвиразніше ця функція держави виявляється у регулюванні економіки в умовах ринкового господарювання шляхом забезпечення правової основи економічних рішень, захисту національних економічних інтересів, формування відповідної інфраструктури виробництва, створення умов для конкуренції між товаровиробниками, контрольно-базових параметрів грошового обігу. Прикладом використання державного регулювання у сфері охорони здоров'я є постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2003 р. № 1949 «Про перелік лікарських засобів та виробів медичного призначення, операції з продажу яких звільняються від обкладення податком на додану вартість» [10].

За своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше від державного управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує переважно імперативні методи.

Державне регулювання має здійснюватись з урахуванням суспільних інтересів як для стимулювання та активізації необхідних суспільству видів діяльності, так і для обмеження або заборони нелегітимних форм і видів діяльності. Його мета — впливати на розвиток суспільного виробництва всіх форм власності і вирішення соціальних проблем, юридично гарантувати рівні умови господарської діяльності й стабільність правил економічної поведінки, сприяти запровадженню ефективних елементів ринкових відносин і мінімізувати їх негативні наслідки.

Упорядники Юридичної енциклопедії слушно підмічають, що у сфері економіки державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку господарювання, відповідальності за дотримання цих правил, виключає пряме втручання держави та її органів у діяльність економічних структур. Основу реалізації механізму державного регулювання становить законодавчо визначена податкова, бюджетна, кредитна, інвестиційна, валютно-фінансова, митна, науково-технічна політика. В процесі державного регулювання активно використовуються прогнозування, планування на макроекономічному рівні, облік, контроль та інші функції управління [11].

На думку В. Б. Авер'янова, зазначені поняття частково збігаються у своєму змісті. Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Проте державне регулювання і державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в на-

прямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Тому в науковій літературі регулювання як вид діяльності держави часто ототожнюють з функцією державного управління [12].

Таким чином, до сьогодні серед провідних представників української і зарубіжної юридичної науки немає єдності в розумінні змісту державного регулювання. Як вже зазначалося вище, одні з науковців вважають, що державне регулювання є формою державного управління (Ю. М. Козлов), інші — що державне управління існує поряд з державним регулюванням як окремий вид державно-владної діяльності (В. Б. Авер'янов).

Немає єдності й у розумінні змісту цього явища й серед науковців інших споріднених спеціальностей. Так, зокрема, відомий дослідник державного управління А. Ф. Мельник вважає, що адміністративні методи регулювання виражають, по суті, пряме управління з боку держави і включають застосування системи державних замовлень і контрактів, державне підприємництво, застосування державних санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот, встановлення норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт, послуг, продукції, до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому та зовнішньому ринку [13].

Отже, державне управління і державне регулювання — два окремі види державно-владної діяльності, які активно використовуються у сфері охорони здоров'я населення. Державне управління передбачає прямий вплив на об'єкти управління, якими виступають різноманітні заклади охорони здоров'я, з використанням адміністративно-владних повноважень та, переважно, імперативних методів, що відзначаються директивними вказівками, обов'язковими для виконання. Державне управління — пряме втручання в повсякденну діяльність об'єктів. Державне регулювання ж передбачає лише встановлення певних обмежень, рамок діяльності об'єктів, в яких вони можуть вільно функціонувати. Воно спрямоване не тільки на об'єкт управління як такий, а й на середовище його існування, тим самим вирізняючись від державного управління широтою владного впливу.

Варто відзначити, що ці два види діяльності існують паралельно. Наприклад, не варто застосовувати методи державного регулювання у тих галузях охорони здоров'я, в яких повинні діяти закони чіткої субординації (наприклад, військова медицина, медицина катастроф і т. д.). Натомість у сфері здійснення організаційно-методичного керівництва лікувальним процесом варто лише встановлювати рекомендації та організаційно-правові рамки (межі) для учасників цього процесу та здійснювати нагляд за дотриманням ними вимог законодавства.

Слід зазначити, що державне регулювання спрямоване на створення сприятливих економічних і організаційних умов діяльності, в тому числі і закладів

охорони здоров'я. Його висхідною позицією є визнання основних ланок системи — закладів охорони здоров'я самостійними і рівноправними учасниками відносин. Таке регулювання не передбачає державного втручання в їх професійну діяльність, у тому числі і в господарсько-фінансову діяльність, крім випадків, прямо передбачених законом.

Зважаючи на те, що охорона здоров'я є особливою сферою суспільних відносин та належить до соціально-культурного блоку діяльності держави, виникає питання про комплексний вплив на цю сферу за допомогою методів як державного управління, так і державного регулювання (наприклад, доцільно здійснювати державне управління заходами боротьби з ВІЛ-інфекцією та СНІДом, а державне регулювання — щодо надання медичних послуг у сфері стоматології, реалізації ліків приватними закладами охорони здоров'я).

Прикладом державного управління у цій сфері є нормативне визначення у відповідних положеннях компетенції Міністерства охорони здоров'я України [14], управлінь охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, встановлення постановою Кабінету Міністрів України гарантованого обсягу медичних послуг, що надаються населенню, і т. д. [15].

Прикладом державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я можуть бути постанови уряду від 04.06.2003 р. № 874 «Про затвердження обсягів квот на 2003 р., у межах яких здійснюється виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин» [16], від 27.08.2003 р. № 1351 «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи і послуги, що виконуються і надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» [17] та ін.

Застосування методів державного управління і державного регулювання у сфері охорони здоров'я, їх раціональне поєднання є запорукою успішної реалізації державної політики, метою якої є зміцнення здоров'я населення та створення сучасної ефективної системи охорони здоров'я в Україні.

Література

1. Офіційний вісник України. — 2000. — № 49. — Ст. 2116.
2. Цит. по: Мицкевич Л. А. Понятіе государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. — 2002. — № 6. — С. 85–86.
3. Шахов В. Державна політика в сфері управління: модернізація чи модифікація // Підвищення ефективності державного управління: етап, перспективи та світовий досвід: 36 наук. пр. / За заг. ред. В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 77.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Пауккер, В. В. Цвєтков. — К., 1998. — С. 35.
5. Пасєнок О. Реформування адміністративного права — важливий напрям правової політики // Право України. — 1998. — № 7. — С. 4.
6. Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 1212.
7. Офіційний вісник України. — 2003. — № 24. — Ст. 1131.
8. Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — Ст. 1893.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авср'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 63.
10. Офіційний вісник України. — 2004. — № 51. — Ст. 2690.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін. — К.: Укреникл, 1999. — Т. 2: Д–Й. — С. 118.

12. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 64–65.
13. Мельник А. Ф. Державне регулювання економіки: Навч. посібник. — К.: ІСДО, 1994. — С. 34–36.
14. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 24 липня 2000 р. № 918/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1256.
15. Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 955 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 28. — Ст. 1324.
16. Офіційний вісник України. — 2003. — № 24. — Ст. 1131.
17. Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — Ст. 1893.

УДК 340.12

В. В. Дудченко

ЛЕГІТИМНІСТЬ І ЛЕГАЛЬНІСТЬ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

Ідея права в усі часи асоціювалася з ідеєю справедливості як вищою моральною цінністю у суспільстві. До реалізації цієї цінності й має прагнути право. Без справедливості воно є запереченням самого себе. Якщо суспільство впевнене, що існує вища система цінностей, воно буде оцінювати право під кутом зору цих цінностей і прагнутиме змінити його у тих випадках, коли воно їм не відповідає. Тож право у суспільстві не самодостатнє і не автономне.

З огляду на сказане, мета цієї статті полягає в тому, щоб співвідношення легітимності (справедливості) і легальності (законності) розкрити під кутом зору проблематики «позитивізм проти природного права». У подібному контексті зазначена проблема ще не стала предметом копіткого дослідження теоретиками права в Україні.

Що таке справедливість? Класичне визначення цього поняття належить Арістотелю. Він виокремлював комутативну і дистрибутивну справедливість. Перша передбачає стосунки координації, друга — стосунки субординації. У першому випадку йдеться про суспільство економічне, в другому — політичне (державу). Символом комутативної справедливості є договір. Сутність договору вбачалася у свободній волі, добрій волі, обопільній волі [1].

Виявлений давніми греками зв'язок ідеї справедливості, а відтак, і права з принципом договору обумовив подальший розвиток європейських вчень про право. Договірну теорію держави і права обстоювали Платон, римські юристи, Альтезій, Гроцій, Гоббс, Спіноза, Пуфендорф, Лейбніц, Вольф, Локк, Фіхте, Шеллінг, Руссо, Кант та ін.

У позитивізмі, навпаки, справедливість розуміється у занадто вузькому смислі; вона отожднюється з управлінською волею держави і відповідно вищим тлумачем справедливості є державний законодавець. Те, що приписує закон, те і справедливе, єдиним критерієм справедливості є сам закон; яке б правило він

не приписав, воно буде справедливим. Усі закони справедливі за визначенням [2].

Однак, як вирішити, чи справедливі самі чинні норми? Закони, які формально застосовуються згідно з своєю буквою, в змозі бути несправедливими з точки зору існуючої системи цінностей, яка служить для визначення реальної, а не формальної, справедливості юридичної норми. Несправедливий закон — цілком мислима категорія, коли його розуміти як чинний або дійсний з юридико-технічної точки зору, однак суперечливий — визнаний у даному суспільстві шкалі цінностей.

Концепція формальної справедливості у позитивізмі не містить ніяких критеріїв оцінки того, чи є чинні норми дійсно справедливими. Оцінки не є завданням науки права. Для досягнення реальної справедливості необхідно доповнити формальні вимоги справедливості морально-етичними цінностями. Інакше формальна справедливість в змозі стати несправедливою, коли вона лише іде услід жорсткій логіці своїх власних вимог, але не поєднує свої висновки з духом права справедливості у кожному конкретному випадку. Дух права має переважувати його букву.

Доповнення формальних вимог справедливості морально-етичними цінностями називається легітимацією. Теорією легітимації є правова етика, а відтак, легітимація спирається на допозитивні і надпозитивні критерії. Легітимувати що-небудь означає обґрунтувати й виправдати його. Теорія легітимації, таким чином, осмислює право не тільки з точки зору яке воно є (легальне, позитивне право), але і яким йому належить бути (легітимне право). Неузгодженість того, що «є» (речі, як вони реально існують), і того, що «мусить бути» (речі, якими вони мають бути, якщо орієнтуватися на певні надпозитивні цінності), обумовлює проблему суцього й належного, права й факту.

Усі природно-правові вчення є легітимаційними, оскільки вони обґрунтовують допозитивну підставу позитивного права. Найбільш відомий сьогодні розробник легітимаційної теорії німецький юрист і філософ права О. Хеффе вважає: «Призначення природного права — відкрити шлях для надпозитивної критики держави і права... Критичне природне право є надпозитивною правовою ідеєю, і саме, виходячи з неї, позитивне право оцінюється як легітимне. . . Природне право як особлива форма надпозитивної критики держави і права впродовж сторіч панувало в західноєвропейському мисленні... Завдяки грецькій антитезі природи і закону (фесіса і номоса), вперше формується понятійний інструментарій моральної критики держави і права» [3].

За О. Хеффе, справедливість можна найкраще зрозуміти через її зв'язок з договором. Прояснення справедливості є найсерйознішим питанням теорії легітимації, бо сама держава і саме право мають ґрунтуватися на справедливості і знаходити в ній своє виправдання. Легітимною або правовою державою є не будь-яка держава, а лише держава справедлива. Оскільки договір є фундаментальним поняттям теорії легітимації або справедливості, то теорія договору займається дослідженням проблеми легітимності державно-правового устрою. Свобода як буттєва передумова невідчужуваних людських прав постає

в договорі зобов'язанням, що має правову силу для держави. Тож суспільний договір є критичним принципом права і держави, бо він задає нормативно-оціночний масштаб для винесення суджень про правовий характер і про межі публічної влади. Цей договір встановлює джерело, обсяг і межі позитивного державно-правового устрою на рівні принципів. Він є адекватним засобом обґрунтування публічної влади і її обов'язку підкорення [4].

Схожою до вчення О. Хеффе є теорія легітимації німецького філософа і теоретика права Ю. Хабермаса. «Значимі ті і тільки ті норми, з якими могли б погодитися всі ті, на кому могли б відобразитися наслідки прийняття цих норм» [5]. Правник, всупереч тим чи іншим різновидам юридичного позитивізму, наголошує що сучасний правовий устрій пронизаний напругою між позитивністю і легітимністю права і що норми легітимні тільки тоді, коли вони заслуговують на вільне визнання кожним членом правової спільноти.

Відомою легітимаційною теорією є політичний детермінізм М. Вебера. Німецький соціолог права опрацював теорію ідеальних типів права, а саме харизматичне, традиційне, формально-раціональне і ціннісно-раціональне.

Щодо терміна «харизматичний», то він визначається Вебером як заснований на благоговійному ставленні до святості, героїзму чи видатному характері якоїсь індивідуальної особистості і до нормативних взірців поведінки чи порядку, відкритим чи подарованим нею. М. Вебер наводить приклади харизматичного панування і права в античному римському суспільстві, буддійському і індуїстських суспільствах, католицькій церкві, германському родовому і сільському суспільстві і в інших сферах.

Досліджуючи «традиційний» тип права, автор визначає його як «зумовлений укоріненою звичаєвою практикою», термін «традиційний» у праві відповідає тому, що називається «звичаєво-правовим». Легітимність за такого типу панування виводиться зі «святості вікових норм» і владних повноважень. Даний приклад можна спостерігати у Стародавньому Єгипті та Китаї, деяких мусульманських країнах.

Стосовно ідеального типу права, то він визначається як «формальна раціональність», право ж є логічною пов'язаною системою абстрактних норм, на основі якої суттєві факти конкретної правової справи чи правові проблеми можуть бути кваліфіковані, а останні — вирішені.

Вебер зазначає, що даний тип права виражає потреби ринкової економіки і багато в чому відображений у правових системах капіталістичних країн Заходу. Проте, на думку Вебера, провідній капіталістичній країні Європи XIX століття Англії не була властива формальна раціональність. Для неї є характерним частково «традиційний» тип права, оскільки ґрунтується на святості духовних традицій, які були успадковані, та частково «харизматичний» (визнання видатних якостей тих чи інших особистостей, зокрема суддів).

Вебер, як зазначалося вище, обґрунтовував існування і четвертого, ціннісно-раціонального, типу.

Формальна раціональність у праві означає формулювання і застосування абстрактних норм в процесі логічного узагальнення і тлумачення, її серцевина

полягає в концентрації і раціоналізації логічними засобами усіх юридично дійсних норм і формування з них внутрішньо узгодженого комплексу правових приписів, навпаки, ціннісна раціональність висуває на перше місце не логічну узгодженість, а етичні міркування, корисність і політичні цілі. У цьому контексті очевидно, що Вебер пов'язував ціннісну раціональність з природним правом і правом справедливості, останні віддзеркалюють розум і совість, норми слід тлумачити у світлі їхніх цілей, тобто розуму і совісті.

Вебер повністю заперечував марксистський історичний матеріалізм з його історичним детермінізмом: «Точка зору історичного матеріалізму, що економіка є первісним ланцюгом у низці причин, повністю вичерпала себе як наукове положення» [6]. Також він зазначав: «Економічні умови, як ми бачили, відігравали величезну роль в розвитку суспільства, але ніде вони не були вирішальними виключно і самі по собі... Для тих, хто мав інтереси на товарному ринку, раціоналізація і систематизація права в цілому і... можливість передбачити функціонування правових процесів зокрема складала одне з найбільш важливих умов для існування... капіталістичного виробництва, яке не може діяти без правових гарантій» [7].

Крім того, Вебер не визнавав ні в якій мірі твердження Маркса, що всі суспільства проходять через послідовні стадії розвитку від «азіатського» чи рабовласницького до феодалізму, капіталізму і соціалізму.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що Вебер вважав харизму, традицію і раціональність головними чинниками легітимізації політичного панування. Стосовно же відмінностей між ідеальними типами права, то своїм головним завданням вона має виокремлення основних рис правових систем. Проте не слід залишати поза увагою той факт, що та чи інша правова система може частково підпадати під один, а частково під інший ідеальний тип. Зокрема, можна стверджувати, що західна традиція права являє приклад деякого поєднання усіх чотирьох ідеальних типів, що, в свою чергу, є істотною умовою для інтеграції права в деяку органічну єдність.

У зв'язку з вищевикладеним зрозуміло, що теорія мусить подолати дещо спрощені концепції причинності у праві, оскільки не можна зводити право лише до засобу реалізації волі законодавця. Адже право є виразником моральних принципів, що проголошує природно-правова теорія. Окрім того, право є наслідком звичаю і історично укорінених цінностей і норм спільноти. Цей третій підхід, що асоціюється з історичною школою юриспруденції, може претендувати, подібно до кожної з двох інших шкіл, лише на третину істини. Поєднання усіх трьох підходів, напевно, дозволяє дати відповіді на поставлені Марксом і Вебером питання краще, ніж вони самі.

У будь-якій правовій системі можна знайти підтвердження того, що право є частково засобом політичного панування і виразником потреб пануючого класу. Аналізуючи право Заходу, навіть у ранні періоди історії, ми знаходимо постулат: яким чином воля правителя, якщо вона суперечить праву, в змозі не визнаватися. Дане твердження містилося в самій створюваній тоді системі політичної влади, яка базувалась на тому, що сьогодні впливає з дуалізму

і плюралізму політичних влад в межах одного й того ж політичного і економічного устрою. Також не слід занадто спрощено визнавати сучасні західні правові системи як ідеологічне відображення ринкових відносин. Сьогодні не можна характеризувати право лише в соціально-економічних категоріях, слід визнавати також релігійні, філософські та інші критерії.

Без сумніву, на проаналізовані сучасні легітимацийні теорії значно вплинув німецький правник К. Шмітт. У своїй відомій праці «Легальність і легітимність» він зазначав: «Те, що у державах європейського континенту з XIX століття розуміли під «правовою державою», було насправді державою законодавства... Обґрунтування такої державності полягає у загальній легальності всього державного здійснення влади... Сьогодні... має місце руйнація усієї системи легальності... і її формалізму. Така руйнація пояснюється тільки тим, що вичерпані сутнісні передумови і специфічний пафос легалістського розуміння закону... як цілком «ціннісно-нейтрального»... Засадничий раціоналізм системи легальності відверто перетворюється тут у свою протилежність. Якщо рішення парламентської більшості стає законом, то всі гарантії справедливості і розумності, а також і поняття закону і самої легальності вироджуються у... беззмістовність з арифметичним уявленням про більшість. Метод волевстановлення через просте виявлення більшості має смисл і придатність, якщо можлива сутнісна однорідність всього народу... Якщо ж передумова неподільно-національної однорідності відсутня, то цей метод є тільки кількісно більше чи менше насильство над переможеним і тим самим придушеною меншістю... Хто має 51%, в змозі решту 49% законним чином зробити нелегальними» [8].

У більшості демократичних конституцій мають місце винятки з принципу простої більшості; для певних випадків вимагається де невелике, а де і більш високе переважування над простою більшістю. Необхідний відвертий та принциповий відхід від головного положення простої більшості [9].

У Веймарській конституції співіснують дві різні системи парламентарної легальності і плебісцитарної легітимності. Необхідно відрізнити обидва види народного рішення, з яких перший належить до системи парламентарної держави законодавства, тоді як за другою «народ» стає як виключно визначаюча фігура демократично-плебісцитарної системи, і саме плебісцитарної легітимності, а не легальності держави законодавства... [10].

Плебісцитарна легітимність є єдиним видом обґрунтування державності, який міг би бути загально визнаний. Вірогідно навіть, що більша частина існуючих сьогодні тенденцій до «авторитарної держави» знаходить тут своє пояснення. Ці тенденції не вичерпуються просто революційними чи реставраційними прагненнями. Значно більше значення має розуміння, що причину сьогоднішньої «тоталитарної держави», точніше, тотальної політизації всього людського існування треба шукати в демократії і що потрібна стабільна влада, щоб здійснити необхідну деполітизацію і з такої держави знову здобути вільні сфери і галузі життя. Нині плебісцитарна легітимність залишається єдиною, визнаною системою обґрунтування. І тут доказує свою придатність формула великого конституційного конструктора Сіейеса: влада зверху, довіра знизу [11].

Аналізуючи легітимаційну теорію Вебера, ми бачили, що вирішення проблеми легітимності і легальності характерне не лише для західних але й для східних правоустроїв. На характер вирішення цієї проблеми цілком впливають ті уявлення про суспільство і державу, які домінують в країнах Близького і Далекого Сходу. Так, в мусульманських країнах має місце концепція теократичної держави і суспільства. В Індії і країнах Південно-Східної Азії поширена брахмацентристська концепція держави і суспільства. В Китаї, Японії і інших країнах Далекого Сходу домінує даоцентристська концепція держави і суспільства.

Згідно з цими концепціями, держава має значення лише як служниця встановленої релігії чи моралі. Уряд, який має авторитет, що ґрунтується не на санкції Аллаха, Брахми чи Дао, і який не підкорюється їх приписам, є недійсним для божественної системи права і суспільства. Він розцінюється як деспотичний, тиранічний, такий, що не має права вимагати слухняності і заслуговує лише на те, щоб бути поваленим.

Тим положенням, що держава має значення лише як служниця встановленої релігії чи моралі, зумовлюється субсидіарний характер позитивного права. Так, основним джерелом права в мусульманських країнах є норми шаріату (Коран, сунна, іджма, кіяс); в праві індуської общини — шастри індуїзму (дхарма, артха, кама); в китайському і японському праві — філософські класичні книги китайської освіченості. Відповідно до принципів шаріату, Брахми чи Дао формувалося звичаєве право. Дотримання звичаєвих рит в Китаї чи звичаєвих гірі в Японії замінило в цих країнах законослухняність.

Сказане з усією очевидністю підтверджує субсидіарний, доповнюючий до шаріату, Брахми чи Дао та звичаєвих норм характер позитивного права і його другорядну роль в країнах Близького і Далекого Сходу, в Індії і інших країнах Південно-Східної Азії. В східноазійських вченнях принципи шаріату як справедливого божественного закону чи принципи Брахми і Дао як справедливого природного закону є всеохопними, вічними, незмінними і доскональними, тоді як законодавчі приписи зумовлені часовою необхідністю, вони виправдані конкретними обставинами і змінюються разом з ними. Ось чому навіть коли має місце закон, емпіричний по суті, суддя не мусить застосовувати його буквально, ригористично. Йому надані повноваження власного, всебічного розсуду, щоб всіма можливими засобами узгодити справедливість і владу [12].

Тож, в релігії ісламу чи концепціях Брахми і Дао держава і позитивне право знаходять своє обґрунтування і виправдання. Це і є їх легітимацією.

З наведеного аналізу можна зробити деякі загальні висновки.

Справедливість у позитивізмі розуміється занадто вузько і являє собою принцип формальної логіки. Однак правова справедливість діє не як вираження формальнологічного принципу. Юрист мусить володіти не тільки технічним знанням свого предмета, але і повністю усвідомлювати соціальне завдання і мету права і те, як найкраще досягти їх реалізації.

Тож право у суспільстві не самодостатнє і автономне. Воно не є абсолютно раціональною і точною наукою, яка в змозі вирішувати будь-яку проблему

простим застосуванням логіки. Необхідно зважати на роль оціночних рішень у змісті і розвитку права, а не лише на логіку і семантику. Вибір тієї чи іншої цінності є однією з найважливіших складових частин процесу прийняття рішень. Доповнення формальних вимог справедливості морально-етичними цінностями називається легітимацією.

Стосовно же подальших досліджень обраної проблеми, можна виділити такі напрямки, як фундаментальний релятивізм позитивного права, універсалізм науки права, договірна природа держави і права, герменевтика права, аксіологія права, концепції «належного шляху» Брахми і Дао.

Література

1. Етика Аристотеля / Пер. с греч. З. Радлова. — С.Пб., 1908. — С. 87–102.
2. Апология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 3: Европа. Америка: XVII–XX вв. — М.: Мысль, 1999. — С. 388–405.
3. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. — М.: Гнозис, 1994. — С. 54, 56–59.
4. Там само. — С. 283–284.
5. Юрген Хабермас. Демократия. Разум. Правдивость. — М.: АО «КАМІ», 1995 — С. 85.
6. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990. — С. 52.
7. Там само. — С. 88.
8. Апология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 3: Европа. Америка. XVII–XX вв. — М.: Мысль, 1999. — С. 647–648.
9. Там само. — С. 648.
10. Там само. — С. 643.
11. Там само. — С. 648.
12. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. — М.: Междунар. отношения, 1996. — С. 318, 333, 356.

УДК 342.26(477)

А. Р. Крусян

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасний етап розвитку Української держави і суспільства характеризується широкомасштабним реформуванням політичної, правової, економічної систем, забезпеченням прав і свобод людини та громадянина, входженням України до європейського і світового співтовариства. «Наріжним каменем демократичних змін в Україні» глава держави назвав реформу управління, яка, за його баченням, складається з трьох частин: ефективний територіальний устрій, адміністративна реформа, бюджетна або фіскальна реформа [1].

Адміністративно-територіальний устрій є територіальною основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми адміні-

стративно-територіального реформування набувають особливого значення. Їх розгляд та аналіз є основною ціллю статті.

Адміністративно-територіальний устрій України знайшов своє нормативне закріплення у ст. 133 Конституції. Згідно з цією статтею до складу України входять Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села, два міста зі спеціальним статусом — Київ та Севастополь. Проте адміністративно-територіальним поділ, якій існує, вже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні. Таке становище обумовлено переважно тим, що ця система була створена ще у 1930-х рр. примусово, без урахування історичних, економічних, географічних та інших особливостей для досягнення конкретної мети — ефективності централізованого партійно-бюрократичного управління. У даний час, в умовах формування системи українського конституціоналізму, мета перевлаштування якісно інша — створення оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою, який відповідає сучасним вимогам та ефективному вирішенню соціально-економічних завдань. Перш за все, від цього залежить ефективність здійснення місцевого управління в країні.

Соціальні, економічні, демографічні та інші зміни, які відбулися в Україні на сучасному етапі її розвитку, призвели до того, що стара територіальна основа місцевої влади перестала відповідати задачам органів оновленої публічної влади, потребам нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

За роки незалежності України до цього часу не прийняте законодавство про адміністративно-територіальний устрій.

Зазначене потребує проведення адміністративно-територіальної реформи на якісно новій правовій основі.

Процес реформування територіального устрою триває досить довго. З 1997 р. ця реформа знайшла своє відображення у відповідних Указах Президента, проте, на жаль, не була реалізована. Аналіз законодавчо-проектних робіт, що здійснені, дозволяє виділити основні її напрямки, а саме: а) укрупнення областей, районів областей, міст, сіл (селищ) в аспекті регіоналізації; б) вирішення проблеми знаходження на території багатьох міст України інших міст, сіл, селищ зі своїми органами місцевого самоврядування, не підпорядкованими загальноміським органам, шляхом об'єднання відповідних територіальних громад в одну громаду з єдиними спільними органами місцевого самоврядування або відокремлення їх територій від загальної території міста; в) об'єднання малочисельних територіальних громад сіл (селищ) з єдиними спільними органами місцевого самоврядування для забезпечення організаційно-правової, матеріально-фінансової та кадрової спроможності виконувати свої повноваження; г) прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України». Так, Закон України від 4 грудня 1997 р. (не набрав чинності) «Про адміністративно-територіальний устрій України» [2] у якості «інших територіальних утворень» (гл. 4) — виділяв сільський, селищний і міський округи як адміністративно-територіальні утворення (ст. ст. 21, 22). Він закріплював, що

сільські, селищні округи утворюються з декількох сусідніх сіл, селищ і діють під юрисдикцією єдиної територіальної громади і відповідних органів місцевого самоврядування. Міський округ формується в результаті об'єднання міста з прилеглими селами, селищами та іншими містами, зі збереженням їх статусу як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та органів місцевого самоврядування, з метою більш ефективного соціально-економічного і культурного розвитку цих населених пунктів. При цьому встановлювалось, що міський округ знаходиться під юрисдикцією міської ради, яка обирається «вибірниками міського округу і представляє загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, що входять у його склад у межах повноважень, делегованих йому відповідними радами» (ч. 1, 2 ст. 22).

Концепція адміністративної реформи 1998 р. [3] також передбачала реформування системи адміністративно-територіального устрою у кілька етапів.

Так, на першому та другому етапах реформування передбачалася «трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування — такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг».

На третьому етапі реформування планувалося трансформування адміністративно-територіальної одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою.

У 2000 р. з метою забезпечення всебічного вивчення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування при Президентові України була створена Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України «Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою» від 8 серпня 2000 р.).

У сучасних умовах процес реформування територіального устрою країни активізується та набуває нового звучання. Триває плідна робота щодо правового його забезпечення. Заслужує на увагу Проект Закону України «Про територіальний устрій України» (далі — Проект) [4]. У Проекті закріплюється трирівнева схема адміністративно-територіального поділу: регіони, райони, громади (див.: ст. 8 Проекту). Згідно з цим формується трирівнева організація публічної влади на місцях. Територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування визначається громада як адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень (ст. 9). Поселення, як це впливає зі смислу Проекту (точніше див.: ст. ст. 4–6), формуються природно, за поселенським принципом. Проте невеликі поселення (наприклад, села), як правило, не спроможні ефективно організувати управління через брак кадрів, вузькість фіскальної бази та інші ускладнення, що пов'язані з нечисленністю населення. На сьогодні в Україні 12,5 тисячі територіальних громад, з них приблизно 10 тисяч сільських рад [5]. При цьому, як зазначив

В. А. Ющенко, «в дев'яти з десяти сілрад кошторису ледве хватає на зарплату голові та секретарю» [6]. Тому створення (укрупнення) громад як дієздатних, реальних суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема шляхом об'єднання невеликих територіальних громад, що не в змозі за рахунок внутрішніх джерел формувати належні місцеві бюджети, уявляється оптимальним.

Для вирішення подібної проблеми багато держав провели у другій половині ХХ століття адміністративно-територіальні реформи, спрямовані на зменшення кількості низових територіальних утворень, шляхом їхнього об'єднання. Так, у ФРН на початку 1970 р. кількість громад була зменшена втриє, у Нідерландах кількість громад скоротилася вдвічі протягом століття, у Данії закон від 1 квітня 1970 р. зменшив кількість громад у п'ять разів і т. ін. [7].

Наступний напрямок адміністративно-територіальної реформи, який також можливо виділити, пов'язаний зі створенням єдиних органів управління для великих міст. Думається, це пов'язано з тим, що у результаті процесу урбанізації багато невеликих поселень, селищ влилися у великі міста, формуючи єдину агломерацію.

Так, згідно з Проектом передбачається, що окремі громади можуть мати статус міста-району та міста-регіону (ст. 9 п. 3). Досвід створення подібних міст з особливим статусом та єдиними органами влади існує в зарубіжних країнах. Наприклад, внаслідок реформ, більш частіших у другій половині ХХ ст., були сформовані такі територіальні утворення, як міста-райони чи «міста поза районами» (слід зазначити, що міста-райони, що передбачаються Проектом, також не входять до складу району, в межах якого вони знаходяться) у ФРН та Австрії, діми і «нові громади» у Греції, «незалежні» міста в деяких штатах США, «нові унітарні утворення» у Великобританії і т. ін. [8]. Думається, що органи публічно-самоврядної влади у цих містах потребують додаткових повноважень. Однак це не повинно привести до дублювання чи паралелізму в діяльності цих самоврядних органів та органів державної влади на місцях.

Уявляється, що їх утворення доцільне саме з позицій необхідності формування територіальних громад, здатних у повному обсязі здійснювати публічно-самоврядну владу, реалізовувати свою компетенцію. При цьому законодавчо повинні бути врегульовані особливості організації місцевого самоврядування не тільки у подібних «міських агломераціях». Також уявляється доцільним індивідуальне (розмежоване) правове регулювання організації місцевого самоврядування в містах-районах, містах-регіонах та інших громадах. Такий диференційований підхід дозволить більш оптимально і ефективно здійснювати публічно-самоврядну владу. Це обумовлено тим, що є істотні відмінності (різноманітного характеру) між зазначеними громадами.

Таким чином, процес укрупнення територіальних громад, можна сказати, одержав свою крапку відліку, тому що створення громад за Проектом, що аналізується, спрямоване саме на це. Думається, що створення таких громад як територіальної основи місцевого самоврядування повинно відбуватися з урахуванням таких чинників: визнання та гарантування в Україні місцевого самоврядування (як основоположний конституційний принцип); затвердження

територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного елемента системи місцевого самоврядування; оптимального співвідношення централізації та децентралізації і деконцентрації публічної влади на місцях; максимально можливого наближення органів місцевого самоврядування до населення; компетенційної самостійності і достатності повноважень територіальних громад (їх органів) для здійснення ефективного управління на місцевому рівні; фінансово-економічної самостійності територіальних громад; встановлення і розвитку інформаційно-комунікативних зв'язків між самоврядними органами і відповідними територіальними громадами; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування відповідним територіальним громадам.

Згідно з Проектом, другим рівнем територіального устрою є район, а третім — регіон. З урахуванням цього, до основних самоврядних територій можна віднести район та область. Проте уявляється спірним ототожнювання області з регіоном, як це впливає з Проекту, де закріплюється, що «регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони» (ст. 13). Здається, що регіон, на відміну від області, повинен розглядатися як частина територіальної організації державного устрою, що характеризується організаційною відособленістю, системою державних (але не самоврядних органів), що є підсистемою державної влади та управління. Крім того, регіон повинен бути економічно самодостатній, мати власну інфраструктуру. У цьому аспекті область уявляється складовою частиною регіону як «факультативна самоврядна територія» (М. П. Орзіх) з устояними культурними традиціями, єдиним господарським механізмом.

Адміністративно-територіальна реформа повинна бути спрямована на децентралізацію публічної влади, що безпосередньо пов'язано з розподілом компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Дія у системі місцевої публічної влади різних за власною правовою природою структур каузально припускає наявність кардинальних відмінностей в їх компетенції (насамперед, в предметах відання). Конституція України, що закріплює самостійність компетенції органів кожної з підсистем місцевої публічної влади, створює підвалини для їх системного функціонування. Проте чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, яка перехрещується (місцеві фінанси і бюджет; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту та ін.). В результаті реалізація конституційного припису щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необгрунтоване втручання одних органів в діяльність інших, що негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями. В цьому аспекті адміністративно-територіальна реформа повинна привести, перш за все, до мінімізації державного управлін-

ня в тих галузях, де публічно-самоврядні органи можуть діяти самі. Завданням реформування системи державного управління, за словами Президента України, є надання громаді реальної можливості самостійно здійснювати управління на своїй території [9].

Література

1. Урядовий кур'єр. — 2005. — 27 квіт.
2. Про адміністративно-територіальний устрій України: Закон України від 4 грудня 1997 р. (не набрав чинності).
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998.
4. Про територіальний устрій України: Проект Закону України // Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квіт.
5. Голос України. — 2005. — 16 квіт.
6. Голос України. — 2005. — 28 квіт.
7. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М., 2001. — С. 21.
8. Там само.
9. Урядовий кур'єр. — 2005. — 28 квіт.

УДК 342.2(460)

В. О. Міхальов

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РЕГІОНАЛІСТСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В ІСПАНІЇ

Оптимальне вирішення проблеми територіальної організації держави має важливе значення не тільки для здійснення управлінської діяльності в загальнонаціональному масштабі і на місцях, а і для самого існування держави. При цьому з бігом часу можуть мінятися умови життєдіяльності суспільства, що потребує постановки нових завдань у ході державного будівництва. У зв'язку з цим форма територіальної організації держави може змінюватися, реформуватися.

Реформування адміністративно-територіального поділу держави — природний процес, обумовлений економічними, політичними, історичними, етнічними, мовними, демографічними, конфесійними, географічними та іншими факторами.

Шляхом такого реформування пройшло багато держав. Особливий інтерес викликають держави, які для вирішення питань, що були поставлені перед ними, обрали оригінальні форми і способи.

Порівняно новим явищем є регіоналістська держава, яка з'явилася і розвивалася після Другої світової війни в Італії та Іспанії [1]. (Деякі автори називають Італію «обласною державою» [2], а Іспанію — державою регіонів [3; 4].

З середини 70-х рр. XX ст. в Іспанії після смерті генерала Франко розпочався процес демократичних перетворень економічної, політичної та соціальної систем, наслідком якого в 1978 р. було прийняття Конституції Іспанії.

Як відомо, Іспанія як держава почала формуватися навколо двох історичних областей — Кастилії та Арагони, що об'єдналися в боротьбі за відвойовування (Реконкісту) корінним населенням захопленої маврами (арабами) частини Піренейського півострова, — і стала поступово приєднувати території з народами, що розселилися там. По мірі визволення окремих провінцій від маврів утворилося декілька самостійних держав. Невдовзі після перемоги над маврами католицька віра та кастильський діалект іспанської мови стали панувати на більшій частині території Іспанії [5]. Все це зумовило прагнення окремих областей, особливо населених басками і каталонцями, к самостійності.

Каталонці добилися місцевого самоврядування у 1914 р., а в 1932 р. республіканські установчі Кортеси прийняли Закон про автономний округ Каталонії, згідно з яким було обрано каталонський парламент і утворено місцевий уряд. Але в 1939 р. після захвату області франкістами було видано декрет про відміну автономії.

Не менше прагнення до самоврядування виявляла Держава Басків. Її право на автономію вперше було підтверджено ще в 1425 р. В період Другої Республіки (1931–1936) її автономія була відновлена, а в 1937 р. ліквідована франкістським декретом. Протягом майже чотирьох десятиліть диктатури Франко каталонці і баски вели боротьбу за відновлення своїх прав [6].

Необхідність перебудови місцевого управління після смерті генерала Франко, пояснювалась тим, що процес демократизації країни вимагав вирішення давно назрілої в Іспанії кризи, так званого етнічного націоналізму, головною причиною якого була історична нерівність в економічному становищі розвинутих та відсталіх регіонів. Причому за надання самоврядування виступили вже не тільки національні області, а і більшість історичних областей [6].

Іспанія вирішила проблему національних особливостей народів, що її населяли, надав статус автономії всім своїм складовим частинам, але без введення федеративної форми складу (розд. 8), признавши в преамбулі Основного Закону необхідність «забезпечити всім іспанцям і всім народам Іспанії здійснення прав людини, розвитку своїх культур та традицій, мов та інститутів» [7].

Основоположний принцип політико-територіального устрою Іспанії закріплено в ст. 2 Основного Закону. Він встановлює, що «Конституція ґрунтується на непорушній єдності іспанської нації, єдиній та неподільній Вітчизні всіх іспанців; вона визнає та гарантує право на автономію для національностей та регіонів, її складових, та солідарність між ними».

Згідно із ст. 137 Конституції 1978 р. в Іспанії закріплена трирівнева структура територіального устрою держави, яка включає муніципалітети, провінції та автономні спільноти, що засновуються Генеральними Кортесами. Всі вони мають самостійні права при здійсненні своїх завдань.

Керівництво та управління муніципалітетами здійснюється муніципальними радами, що вибираються на основі вільного, загального, рівного та прямого виборчого права за пропорційною системою, та алькадами (мерами). При цьому голоси на муніципальних виборах згідно зі ст. 13 Конституції надаються

також і іноземцям у випадках, передбачених законом чи договором. Алькади обираються радою чи жителями муніципалітетів.

Провінції є об'єднаннями муніципалітетів на основі територіальної ознаки. Керівництво провінціями здійснює зібрання представників чи інші представницькі органи (ст. 141). На загальнонаціональному рівні складена Федерація муніципій та провінцій, що координує зв'язок між ними та взаємовідносини з центром.

Граничні одна з одною провінції, що мають загальні історичні, культурні та економічні риси, а також острівні території та провінції, що становлять собою єдину історичну область, можуть отримати право на самоврядування та створити автономну спільноту. Кожна спільнота має свій статут, який затверджують Генеральні Кортеси. Статути є основним правовим актом спільноти, держава признає та охороняє їх як складову частину національного законодавства (ст. 147).

У процесі формування автономних об'єднань Держава Басків, Каталонія та Галіція, як і раніше, відстоювали свої виключні права. Внаслідок чого виникли побоювання щодо реалізації ними своїх повноважень. Щоб уникнути проявлень сепаратизму, держава пішла шляхом створення автономії і в інших районах Іспанії. Процес автономізації країни був завершений до 1983 р.

На основі Конституції 1978 р. в Іспанії фактично склалися два види автономії — національно-територіальна та адміністративна [8].

У теперішній час на території Іспанії існує 50 провінцій, об'єднаних у 17 автономних спільнот, із яких Каталонія, Країна Басків та Галіція являють собою національно-територіальні спільноти, оскільки охоплюють історичні регіони мешкання відповідних народів — каталонців, басків та галісійців. Відповідно до п. 1 Додаткових положень Основного Закону Іспанії «Конституція надає покровительство та повагу історичним правам національних територій. Теперішній статус національних територій визначається відповідно Конституцією і кожним окремим Статутом про автономію».

Сім автономних спільнот включають по одній провінції (Астурія, Балеарські Острови, Кантабрія, Мурсія, Наварра, Ріоха і столиця — місто Мадрид). Інші 10 автономних спільнот у своєму складі мають по дві та більше провінцій.

За обсягом наданої компетенції автономні спільноти поділяються на два види: з обмеженою автономією і з повною автономією. Крім того, можливе надання і спеціальної автономії.

Найбільш розповсюдженою є обмежена автономія, що охоплює організацію інститутів самоврядування, зміни кордонів муніципалітетів, що знаходяться на відповідній території, визначення функцій муніципалітетів, регулювання планування території, урбанізації і житлового господарства, організацію суспільних праць, сільське господарство та тваринництво, відповідно приписам загальноекономічних планів, планування і будівництво гідротехнічних споруд, ремесла, розвитку культури, викладання мови автономної спільноти, соціальне забезпечення, туризм, охорону здоров'я та інші сфери, що вказані в ст. 148 Основного Закону.

Повна автономія (ст. 149) включає більше коло питань порівняно з обмеженою — всі питання, які спеціально не закріплені Конституцією за державою. Отримання повної автономії можливе при виконанні більш складної, ніж при отриманні обмеженої автономії, процедури, про що вказано в ст. 151 Основного Закону. В теперішній час повною автономією володіють Каталонія, Країна Басків, Галіція та Андалузія.

За рішенням Генеральних Кортесів можливо утворити і спеціальну автономію. Таким спільнотам шляхом видання органічного закону надаються деякі повноваження самої держави. Спеціальною автономією користується Країна Басків, Наварра, Канарські Острови та міста Сеута і Мелілья. Їм надані деякі права з урахуванням їх історичних особливостей.

Література

1. Автопомов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Проспект, 2005. — С. 224.
2. Касаткина П. М. Автономия и регионализм (европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств. — М., 1999. — С. 126.
3. Трещеткова Н. Ю. Вводная статья // Конституции стран Европы: В 3 т. — М., 2001. — Т. 2. — С. 47.
4. Разделение властей. — М.: МГУ; Юрайт-Издат, 2004. — С. 213
5. Энциклопедия: Страпы. Пароды. Цивилизации. — М.: Авапта, 1999. — С. 181–182.
6. Разумович П. П., Савин В. А. Вступительная статья // Испания: Конституция и законодательные акты. — М., 1982. — С. 18–19.
7. Конституции зарубежных государств. — М.: Волтерс Клувер, 2003. — С. 227.
8. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрма, 2005. — С. 742.

УДК 352.07

А. С. Нестеренко

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ВЛАСНИХ ТА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Перехід від адміністративно-командної системи до ринкових відносин, розвиток усіх форм власності, законодавчі колізії при закріпленні основ місцевого самоврядування, а також низка інших факторів і насамперед те, що Україна знаходиться на порозі конституційної реформи, вимагають постійного вдосконалення чинного законодавства, в першу чергу — бюджетного. Фактично для всіх держав, які мають декілька рівнів бюджетної системи, однією з найбільш суттєвих проблем є розмежування повноважень між суб'єктами бюджетної діяльності. Подолання політичних, національних та соціальних суперечностей безпосередньо пов'язане саме з цією проблемою і в федеративних, і в унітарних державах.

Проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування постала з моменту виокремлення органів

місцевого самоврядування з системи органів державної влади. Над цією проблемою працювали вчені зарубіжних країн, а саме Р. Масгрейв, Ч. Тібу. Дослідженню цих проблем присвячені роботи, які знайшли належне відображення в дисертаційних і монографічних дослідженнях О. Б. Заверухи, Ю. А. Тихомирова, В. І. Кравченка, О. С. Дроздовської, В. Блажевіча та інших учених. Але ця проблема не знайшла належного відображення в спеціальній літературі, присвяченій фінансовому праву.

Наукова новизна виявляється в новому підході до вирішення цієї проблеми, яка може бути реалізована через закріплення відповідного принципу співвідношення делегованих та власних повноважень, або через визначення понять «бюджет делегованих повноважень» та «бюджет власних повноважень».

З набуттям незалежності Україна стала на шлях демократичного державного будівництва, одним з основоположних принципів якого є поділ публічної влади. Конституцією закріплений поділ влади по горизонталі на законодавчу, виконавчу і судову та по вертикалі — поділ функцій та завдань між державною владою та органами місцевого самоврядування [1].

Умовою та гарантією існування та розвитку будь-якої держави є задоволення публічного інтересу, тобто визнаного державою та забезпеченого правом інтересу певної територіальної громади. Таким чином, існування та розвиток держави неможливі без забезпечення інтересу як усього населення держави, так і окремих соціальних та територіальних груп. Саме на забезпечення інтересів окремих територіальних груп спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, підтвердження чого знаходимо в ст. 7 Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, конституційна норма передбачає: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [2]. Фактично цим положенням керується й основна спрямованість Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналізуючи перш за все ці акти, О. Б. Заверуха приходять до висновку, що діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема фінансові її аспекти, — утворення, розподіл та використання грошових фондів територіальних громад, що є предметом фінансового права, вираженням інтересу соціальних та територіальних груп і взагалі публічного інтересу [3, 26–28]. Взагалі, треба погодитись з цим положенням, але не забувати, що коло цих проблем має не виключно фінансово-правове регулювання, а в цьому берє участь коло конституційних, адміністративних, фінансових норм.

Логічно з цього випливає інше положення автора. Проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так як і необхідність її вирішення, постала з моменту виокремлення органів місцевого самоврядування з системи органів державної влади. За радянських часів органи місцевої влади розглядалися як місцеві органи державної виконавчої влади. Та й коли органи місцевого самоврядування набули певної самостійності, відчутний був вплив на них державної влади, подекуди навіть здійснюваний через безпосереднє втручання у їх справи. Але в останні роки у постсоціалістичних країнах намітилася тенденція зміщення управлін-

ських акцентів до чіткого визначення та розподілу компетенцій, відповідальності між органами різних рівнів влади щодо розпорядження місцевими фінансовими ресурсами. Причому все чіткіше намічаються тенденції до децентралізації цієї компетенції [3, 91–93].

Найскладнішою проблемою в цьому випадку є співвідношення закріплених та делегованих функцій органам місцевого самоврядування, співвідношення функцій держави з функціями територіальних громад, закріплення повноважень відповідних органів влади та управління. В багатьох дослідженнях виходячи з цього визначається та постає проблема адміністративної децентралізації, або деконцентрації і фінансової децентралізації як її різновиду. Під адміністративною децентралізацією розуміють передачу функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень нижчих органів управління [4]. На думку зарубіжних дослідників П. Грегорі та Р. Стюарта, «адміністративна децентралізація означає переміщення повноважень щодо прийняття рішень і відповідальності з вищого на нижчий рівень управління». Ми вважаємо, що таке визначення точніше.

У французькій літературі адміністративна децентралізація поділяється на власне децентралізацію та деконцентрацію. Деконцентрація означає передачу прав щодо прийняття відповідних рішень представникам центрального уряду на місцях, а також розподіл влади у межах одного рівня управління. Децентралізація ж має на меті передачу центральним урядом своїх повноважень і прав на прийняття рішень місцевим органам самоврядування. Децентралізація й деконцентрація мають низку спільних ознак, але є «двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця» [5].

У працях британських учених термін «деконцентрація» не використовується. Замість нього вживається поняття «адміністративна децентралізація». Крім того, вони виділяють таке поняття, як «деволюція». Деволюція має регіональний характер і асоціюється з передачею центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру. Деволюція поділяється на законодавчу (тобто регіональній владі надається право приймати власні закони) й адміністративну (передача субнаціональним органам права реалізувати закони й політику, що встановлюється центральним урядом відповідно до специфіки певного регіону). Такі форми адміністративної децентралізації, як деконцентрація і деволюція, властиві й фінансовій децентралізації [6].

Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової децентралізації використовують термін «фіскальна децентралізація». Основоположником ідеї фінансової (фіскальної) децентралізації був американський економіст Ч. Тіббу, який обґрунтував її у своїй роботі «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961) [6].

Питаннями розмежування повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування серед зарубіжних учених займався Р. Мас-

грейв. Він розробив класифікацію суспільних завдань, яка визначає доцільність закріплення тих чи інших функцій за відповідними рівнями управління. На його думку, основною функцією місцевих органів має бути забезпечення місцевого населення суспільними товарами й благами відповідно до уподобань населення при максимальному ступені покриття тягаря фінансування, яке лягає на бенефіціарів цих послуг. Делегування повноважень — найпоширеніша форма фінансової децентралізації, може здійснюватися у договірній формі (на підставі угоди сторін) чи на підставі прийняття відповідних актів (делеговане законодавство) [7]. Делеговані державою повноваження встановлюються у законодавчому порядку центральним урядом і передбачають відповідну передачу фінансових і матеріальних ресурсів. При цьому виконання цих обов'язків підконтрольне державі [8].

Запровадження інституту делегованих повноважень в Україні є прикладом використання досвіду розвинених демократій. Він застосовується у багатьох цивілізованих зарубіжних державах, які мають значно більший у порівнянні з Україною досвід місцевого самоврядування, і врегульований як нормами національного законодавства цих держав, так і міжнародними нормативно-правовими актами. Пункт 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування вказує на можливість центральних або регіональних структур державної влади передавати повноваження місцевим органам самоврядування [9]. Європейська хартія місцевого самоврядування (п. 5 ст. 4) додатково підкреслює, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосування їх здійснення до місцевих умов [10].

У 1991 р., після проголошення незалежності, в Україні постали питання запровадження політики фінансової децентралізації у світлі виходу її з-під жорсткого централізованого управління. Але цей процес був пов'язаний зі значними труднощами правового, економічного, організаційного й кадрового характеру [11]. Причинами цих проблем є централізація системи державного управління та фінансової системи, що були притаманні колишньому СРСР. Ось чому для забезпечення ефективної політики децентралізації в Україні необхідно провести ряд реформ: адміністративну, бюджетну тощо [12].

В Україні інститут повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, був запроваджений Законом України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [13]. В цьому законі було вказано також, що делегування державою повноважень виконавчим комітетам відповідних рад супроводжується передачею їм фінансових, матеріально-технічних та інших засобів, необхідних для здійснення цих повноважень. Але ні самого поняття делегованих повноважень, ні вказівок на джерела фінансування здійснення цих повноважень закон не містив. Разом з тим зазначається, що здійснення делегованих органами державної влади повноважень є обов'язковим, за що виконавчі комітети несуть відповідальність перед відповідною державною адміністрацією [3, 101–102].

Якісно нові правові основи функціонування інституту делегованих повно-

важень заклали Конституція України та Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». В ст. 1 Закону визначено, що делеговані повноваження — це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним органам за рішенням районних, обласних рад [14]. Конституція України вказує й на місцезнаходження джерел фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Фінансування делегованих повноважень здійснюється державою в повному обсязі за рахунок: 1) коштів Державного бюджету України; 2) доходів від загальнодержавних податків, які передаються місцевим бюджетам у встановленому законом порядку; 3) об'єктів загальнодержавної власності, що передаються органам місцевого самоврядування.

Статті 63 та 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють право органів місцевого самоврядування на розмежування в доходній частині місцевого бюджету доходів, необхідних для виконання власних повноважень, та доходів, необхідних для забезпечення делегованих повноважень. Передбачено й поділ видатків на 2 частини за тією ж ознакою. Стаття 67 Закону закріплює положення про те, що кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України [14].

Але поряд із указівками в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» на джерела фінансування делегованих повноважень не вміщено норм стосовно механізму фінансування додаткових видатків органів місцевого самоврядування, а також витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок і на виконання рішень органів державної виконавчої влади і забезпечення яких фінансовими ресурсами не було попередньо передбачене. Також відсутній і чіткий розподіл відповідальності за виконання або, навпаки, невиконання делегованих повноважень між певними рівнями як державної, так і самоврядної влади, що не може не впливати негативно на ефективність їх виконання.

Так, наприклад, негативного впливу таких прогалин зазнало правове регулювання питань, пов'язаних із реалізацією повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування в частині визначення та встановлення критеріїв, згідно з якими доцільно передавати об'єкти та повноваження виконавчої влади до відомства органів місцевого самоврядування.

При визначенні питання делегування органам місцевого самоврядування певних повноважень слід брати до уваги декілька речей: по-перше, доцільність передачі конкретних повноважень; по-друге, фінансову забезпеченість виконання цих повноважень у повному обсязі; по-третє, наявність реальної можливості практичного виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень. Крім того, потрібно врахувати, чи ті повноваження, що передаються, пов'язані з виконанням соціальних конституційних гарантій, чи ні [3, 101–106].

З цим треба погодитись. На жаль, розвиток бюджетного законодавства, прийняття Бюджетного кодексу України не вирішили цієї суперечності. Викорис-

тання терміна делегованих повноважень не кореспондується з визначенням цього поняття в ст. 2 Бюджетного кодексу. Звісно, в цьому випадку ми торкаємось цілого кола проблем і закріплення поняття делегованих повноважень повинно координуватися, по-перше, із визначенням певної альтернативної категорії — власних повноважень та, по-друге, з відповідними конституційними та адміністративно-правовими нормами, коли бюджетні повноваження спираються та впливають із владних повноважень, тісно пов'язуються з компетенцією органів певних гілок влади. Що ж стосується делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування, на наш погляд, можливі два підходи. Один із них має базуватися на закріпленні відповідного принципу співвідношення делегованих та власних повноважень, який має бути закріплений у ст. 7 «Принципи бюджетної системи України» Бюджетного кодексу України. Другий підхід вирішення цієї проблеми може бути реалізовано через уточнення ст. 2 «Визначення основних термінів» Бюджетного кодексу України, де окремими категоріями визначити поняття «бюджет делегованих повноважень» та «бюджет власних повноважень».

Так, бюджети власних повноважень місцевого самоврядування можна визначити як бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, які здійснюються органами місцевого самоврядування для реалізації функцій, що забезпечують власні повноваження таких органів (в основі власних повноважень органів місцевого самоврядування лежить норма ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування»); бюджети делегованих повноважень місцевого самоврядування — як бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, які здійснюються органами місцевого самоврядування для реалізації функцій, делегованих цим органам державою.

Треба погодитись із тим, що одного рамкового закону про місцеве самоврядування замало і необхідний мінімальний перелік законів, які могли б задовольнити нинішню потребу органів самоврядування. Це закони про місцеві вибори; статус депутатів; місцеві референдуми; адміністративно-територіальний устрій; адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування; службу в органах місцевого самоврядування; статус міста Севастополя; примірний статут територіальної громади [15].

Література

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Павч. посіб. — К., 1999. — С. 247.
2. Ст. 7 Конституції України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Завсруха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2001. — С. 26–28, 91–93, 101–102, 101–106.
4. Большая эконоическая энциклопедия / Под ред. А. И. Азриляна. — М: Ип-т повоы эконоики, 1999. — С. 179; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авс'янова. — К.: Видав. дім «Ів-Юре», 2002. — С. 44–57.
5. Черкасов А. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. — М.: Инфра-М, 1998. — С. 37.
6. Буковинський С. А. До питання про бюджетний кодекс України // Фінанси України. — 2003. — № 4. — С. 4–5.
7. Федерализм: Энцикл. словарь. — М.: Инфра-М, 1997. — С. 251.

8. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 193–194.
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2. — С. 65–69.
10. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985р., ратифікована Україною 15 липня 1997 р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2.
11. Кравченко В. І. Політика і стратегія децентралізації в Україні // Фінапси місцевого самоврядування України. — К., 2001. — С. 102.
12. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінапсової децентралізації // Фінапси України. — 2002. — № 8. — С. 19–25.
13. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування: Закон України від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — С. 907–940.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24.
15. Блажевич В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів // Підприємство, господарство і право. — 2003. — № 2. — С. 72.

УДК 351.824.5:330.123.4.001.37

Л. К. Царьова

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТОВАРІВ НАРОДНОГО СПОЖИВАННЯ

Державне управління є різновидом владно-організаційної діяльності держави. Воно спрямоване на різні сфери суспільних відносин, серед яких однією із найважливіших є економіка як базис, що становить основу суспільства.

Функціонування економіки пов'язане із створенням необхідних умов забезпечення життєдіяльності суспільства, тому державне управління економікою багатфункціональне. Однією із таких його функцій є управління якістю товарів народного споживання. Воно спрямоване на виконання державою її основних завдань та функцій щодо забезпечення прав та законних інтересів людини, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі і міжнародними, визнаними нашою країною.

Конституція України вказує, що людина, її життя і здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю і їх забезпеченню підпорядкована діяльність держави [1].

Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є демократичною соціальною державою. Детально ця формула в Основному Законі не розшифрована, але таким чином об'явлена направленість діяльності держави, продекларовано її піклування за соціальний стан населення.

Термін «соціальна держава» означає, що держава несе відповідальність за існування суспільства [2]. Тому одним із складових елементів соціальної політики держави повинна бути її турбота про збереження генофонду українського народу. Потрібно, щоб положення ст. 50 Конституції України, де зазначається право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантується

право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту тощо, були не декларативними, а реально забезпеченими.

Завдання держави — створити реальний механізм забезпечення захисту здоров'я людини, однією із найважливіших умов якого є належна якість продуктів харчування та інших товарів народного споживання.

Термін «якість» використовується для характеристики того чи іншого предмета і визначає його певні властивості. В. І. Даль зазначає, що «якість — властивість (належність), усе, що складає сутність особи (речі)...» [3].

У юридичній енциклопедії якість речі (продукції, товарів / робіт) розглядається як «сукупність корисних властивостей, що дозволяють задовольняти певні матеріальні або духовні потреби», вона характеризується «показниками надійності, довговічності, економічності, художньо-естетичними і іншими» [4].

Закон України від 23.12.1997 р. «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» у ст. 1 визначає якість харчового продукту як «сукупність властивостей харчового продукту, що визначає його здатність забезпечувати потреби організму людини в енергії, поживних та смако-ароматичних речовинах, безпеку для її здоров'я, стабільність складу і споживчих властивостей протягом строку придатності до споживання». При цьому особлива увага звертається на безпеку харчових продуктів, що розглядається як відсутність токсичної, алергенної чи іншої несприятливої для організму людини дії харчових продуктів при їх споживанні.

Серед основних засад державної політики щодо забезпечення якості та безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини визначено пріоритетність збереження і зміцнення здоров'я людини та визнання її права на належну якість та безпеку харчових продуктів і створення відповідних державних гарантій у зазначеній сфері; здійснення державного контролю та нагляду за виробництвом харчових продуктів, переробкою, транспортуванням, зберіганням, реалізацією, використанням, утилізацією (знищенням) для забезпечення збереження навколишнього природного середовища, а також за ввезенням в Україну відповідних продуктів. Крім того встановлено відповідальність виробників, продавців (постачальників) харчових продуктів за дотримання вимог законодавства щодо забезпечення їх належної якості та безпеки, а також за реалізацію цієї продукції у разі її невідповідності стандартам, санітарним, ветеринарним та фітосанітарним нормам [5].

Державне управління якістю споживчих товарів здійснюється шляхом встановлення певних вимог, виражених у відповідних стандартах, нормах, правилах, яких повинні дотримуватися суб'єкти господарювання при виробництві, зберіганні та реалізації продукції (товарів, послуг). Такі норми та правила встановлені, зокрема, Законом України від 23.12.1997 р. «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», Декретом Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46-93 «Про стандартизацію та сертифікацію» та іншими нормативними актами [6].

Законодавством передбачена обов'язкова сертифікація товарів вітчизняно-

го виробництва, внесених до затвердженого Кабінетом Міністрів переліку. Для захисту інтересів споживачів та внутрішнього ринку від завозу та реалізації неякісних імпортованих товарів передбачена сертифікація імпортованої продукції щодо її відповідності обов'язковим вимогам, нормам і стандартам, які діють в Україні. Якість імпортованої продукції має підтверджуватися відповідним сертифікатом або свідоцтвом про визнання іноземного сертифіката, виданим або визнаним Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації або уповноваженим (акредитованим) ним органом [7]. Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації на підставі зазначених документів включає сертифіковану продукцію до Єдиного реєстру сертифікованої продукції і здійснює контроль за наявністю сертифікатів відповідності для товарів, що реалізуються юридичними або фізичними особами на митній території України. Органи митного контролю здійснюють митне оформлення імпортованих товарів на підставі зазначеного Єдиного реєстру.

Незважаючи на досить жорсткі вимоги відносно якості харчових продуктів, відзначені у перелічених нормативних актах, законодавець іноді відступає від затверджених норм і дає змогу знижувати якість запропонованої до реалізації продукції.

Так, згідно із Законом України від 05.11.1997 р. «Про внесення змін до ст. 8 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» не застосовуються санкції у вигляді штрафу до підприємця, що реалізує продукцію нижчої якості, ніж потребують встановлені стандарти у разі, якщо «підприємець має дозвіл на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданий у кожному окремому випадку Держстандартом України за наявності клопотання заінтересованого органу державної виконавчої влади, згоди споживача та спеціально уповноваженого органу, який здійснює державний нагляд за безпекою цієї продукції». Як впливає із змісту даної норми, для отримання дозволу необхідна згода споживача. Споживачем визнається громадянин, який придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари для власних побутових потреб [8]. Таким чином, споживачем може бути кожна фізична особа. Цікаво, отримання цієї згоди мав на увазі законодавець. Не можна визначити число осіб, які є потенційними споживачами продукції. Також не конкретизовано, згодою якого саме «спеціально уповноваженого органу» має заручитися підприємець, тобто для отримання дозволу підприємцю досить домовитися із Держстандартом. Крім того, поняття «тимчасове відхилення» від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції передбачає обмеження у часі, що також нормативним актом не конкретизовано. Але всім добре відомий вислів: «Нема нічого більш постійного, ніж тимчасове».

Тому вважаємо зазначену норму такою, що не відповідає вимогам відносно захисту прав людини щодо безпеки продукції споживання. Вважаємо, що слід закріпити заборону на видачу Держстандартом дозволів на будь-яке, у тому числі і «тимчасове» відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції.

Однією із функцій державного управління якістю товарів народного споживання, у тому числі і у сфері забезпечення інтересів громадян як споживачів, є контроль. Він здійснюється як на державному рівні — через систему спеціально створених державних органів, так і на громадському рівні — через Спілку споживачів України та інші громадські організації.

У законодавстві України, що регулює суспільні відносини в зазначеній сфері, відображені основні положення Керівних принципів для захисту інтересів споживачів, прийнятих Генеральною асамблеєю ООН 09.04.1985 р.

Серед нормативних актів щодо забезпечення прав споживачів відносно якості та безпеки споживчих товарів основними є Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. із суттєвими змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2949-III від 10.01.2002 р.; Указ Президента України від 02.09.1997 р. «Про Національну раду з питань якості»; Декрет Кабінету Міністрів України від 18.04.1993 р. «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» із змінами та доповненнями; Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. № 12 «Про затвердження Переліку харчових добавок, дозволених для використання у харчових продуктах» та інші.

Держава забезпечує громадянам як споживачам захист їх прав через спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів — Держспоживзахист та його територіальні органи, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи і установи державного санітарного епідеміологічного нагляду України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства, а також судові органи.

На Держспоживзахист покладено завдання по здійсненню державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів центральними і місцевими органами виконавчої влади та господарюючими суб'єктами (підприємствами, об'єднаннями, установами, організаціями) незалежно від форм власності, а також громадянами-підприємцями та іноземними юридичними особами, які здійснюють підприємницьку діяльність на території України. Для виконання покладених завдань органи Держспоживзахисту наділено достатніми правами та повноваженнями, у тому числі правом накладати у визначених законом межах адміністративні стягнення, зазначенні у ст. 23 Закону України «Про захист прав споживачів».

Серед державних органів, що мають повноваження у сфері захисту прав споживачів, важлива роль належить органам державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України (далі — Держсанепідслужба МОЗ). У числі її завдань слід зазначити здійснення нагляду за відповідністю продукції вимогам безпеки для здоров'я і життя населення [9].

Протягом 2002 року до Держстандарту України надійшло близько 15 тисяч звернень з питань захисту прав споживачів, у яких йшлося про неякісні продовольчі та промислові товари, а також неякісні побутові послуги. У ре-

зультаті проведених експертиз забраковано продовольчих товарів на суму 15,6 млн гривень. Сума економічних санкцій, що застосовувалися за 9 місяців 2002 року до підприємств, які порушували вимоги законодавства щодо захисту прав споживачів, перевищила 8 млн гривень [10].

Серед порушень досить часто зустрічаються такі, як реалізація імпортованих товарів без документів, що підтверджують їх якість, особливо слід відзначити, що деякі імпортовані товари, у тому числі і дитячі іграшки та інші товари дитячого асортименту, виготовлені з порушенням норм безпеки і шкідливі для здоров'я дитини.

При реалізації вітчизняних товарів відзначаються такі порушення законодавства, як відсутність інформації про виробника, відсутність дати виготовлення або нанесення її у такий спосіб, що ускладнює її знаходження та/або прочитання, реалізація продукції після закінчення терміну придатності, реалізація хлібобулочних виробів без упаковки, що взагалі не дає змоги встановити термін виготовлення та виробника. Порушуються вимоги законодавства і відносно режиму зберігання продукції (температури, вологості, світлозахищеності та ін.).

Відомо, що законодавство зобов'язує виробника інформувати споживача про можливий ризик і про безпечне використання товару за допомогою прийнятих у міжнародній практиці означень (п. 7 ст. 16 Закону України «Про захист прав споживачів»). Така інформація, як правило, відсутня, але товари із продажу не вилучаються і інші встановлені законодавством санкції за такі порушення не застосовуються.

При рекламуванні тютюнових виробів передбачена вимога подавати інформацію про вміст у них шкідливих для здоров'я речовин та їх кількості (п. 2 ст. 21 Закону України «Про рекламу»). Така вимога не виконується. На наш погляд, зазначена інформація має бути розміщена на кожній пачці тютюнових виробів.

Дані про економічні санкції, що застосовуються за порушення прав споживачів, свідчать про те, що лише незначна частина зазначених порушень фіксується і викликає застосування засобів державного примусу. Така ситуація сприяє безвідповідальності виробників та реалізаторів продукції, не забезпечує захист прав споживачів та значно зменшує можливості бюджету щодо неподаткових надходжень. Можливості ж уповноважених органів державного контролю у сфері захисту прав споживачів не дозволяють їм здійснювати систематичні повні перевірки усіх товарів та продукції, що реалізуються через роздрібну торговельну мережу, тому їх діяльність обмежується плановими перевітками та відповідним реагуванням на звернення споживачів.

Для того щоб основні положення державної політики щодо забезпечення прав людини на належну якість та безпеку харчових продуктів та інших товарів народного споживання не були тільки декларативними, потрібний систематичний державний контроль за відповідністю зазначених товарів встановленим вимогам, але механізм здійснення такого контролю відсутній. Натомість Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації пунктом 2 наказу № 105 від 08.02.2000 р., посилаючись на доручення Президента України

від 31.01.2000 р. № 1370/2, встановив, що державні органи у справах захисту прав споживачів здійснюють планові перевірки дотримання суб'єктами підприємницької діяльності законодавства про захист прав споживачів «не частіше одного разу протягом календарного року, позапланові перевірки діяльності господарюючих суб'єктів проводяться виключно на підставі отриманих від споживачів скарг про проушення законодавства про захист прав споживачів» [11]. Таким чином держава поклала турботу щодо прав споживачів на... самих споживачів.

Беручи до уваги численні порушення вимог законодавства щодо якості товарів народного споживання, потрібно відзначити, що держава при наявності реального механізму контролю у зазначеній сфері могла б забезпечити значні надходження до державної казни у вигляді фінансових санкцій та адміністративних штрафів. Але Держспоживзахист не є фіскальним органом, тому завдання щодо наповнення державної казни перед ним не стоїть.

На наш погляд, надання органам державної податкової служби, у полі зору яких повсякчас знаходяться усі суб'єкти господарювання, права вилучати з обігу продукцію, що реалізується з порушенням вимог законодавства (встановленого терміну реалізації, за відсутності дати виготовлення тощо), застосовуючи передбачені законодавством штрафні санкції, буде сприяти не тільки захисту прав споживачів, а й поповненню бюджету.

Література

1. Конституція України. — Ст. 3.
2. Государственное право Германии: Сокращ. пер. нем. семитомного изд. — Т. 1. — С. 6–7.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М.: Рус. яз., 1989. — Т. 2. — С. 99.
4. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1998. — С. 198.
5. Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини: Закон України від 23 грудня 1997 р., ст. 3 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 19. — Ст. 98.
6. Див., наприклад: Наказ Національного агентства з контролю за якістю та безпекою продуктів харчування від 30.06.1999 р. № 009 «Про організацію державного контролю за якістю та безпекою харчових продуктів, біологічно активних добавок та харчових добавок»; Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. «Про затвердження переліку харчових добавок, дозволених для використання у харчових продуктах».
7. Про внесення зміни до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію»: Закон України від 11 червня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 27. — Ст. 289.
8. Преамбула Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. з наступними змінами та доповненнями.
9. Пункт 10.1 Положення «Про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України», затвердженого Каказом Міністерства охорони здоров'я від 18.04.2000 р. № 78.
10. Неякісні товари постачає «човниковий бізнес» // Урядовий кур'єр. — 2002. — 10 січ. — С. 4.
11. Про впорядкування перевірок суб'єктів підприємницької діяльності державними органами у справах захисту прав споживачів: Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 105 від 8 лютого 2000 р. // Вес о бухгалтерском учете. — 2002. — № 99. — С. 42.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ЙОГО ОХОРОНИ

Побудова правової держави потребує удосконалення всіх суспільних відносин і, в першу чергу, відносин, що складають зміст громадського порядку. Питання охорони громадського порядку завжди були, є і будуть актуальними для цивілізованого суспільства. Вони мають як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, активність його охорони впливають на стабільність прав громадян, всебічне задоволення їх матеріальних і духовних потреб. Саме у сфері громадського порядку реалізується значна частина особистих прав громадян, важливі політичні свободи, соціально-економічні та культурні права. Гарантії прав і свобод громадян у даній сфері традиційно розглядаються як загальні умови реалізації прав і свобод або спеціальних (юридичних) засобів, які не завжди забезпечують надійну реалізацію, охорону, а в необхідних випадках і захист порушених прав. Демократизація України, використання світових стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина, прагнення України стати повноправним учасником світової спільноти роблять наукові дослідження з питань охорони громадського порядку надзвичайно актуальними.

Поняття «громадський порядок» прийшло з наполеонівської Франції в царську Росію на початку XIX століття. У той час була проведена чітка межа між кримінальною поліцією і поліцією адміністративною, на яку був покладений обов'язок «охороняти громадський порядок в кожній місцевості». Поступово на рубежі XIX–XX століть поняття «громадський порядок» витіснюють інші — споріднені йому поняття: «благочиння», «благополуччя», «благоустрій».

К. С. Бельский зазначає, у самому загальному виді під громадським порядком необхідно розуміти правильне розміщення людей і речей у місцях, які мають суспільне значення, шляхом установлення їх правового статусу за допомогою моральних, правових та естетичних норм [1].

Перед безпосереднім дослідженням сутності громадського порядку доцільним буде з'ясування самої категорії «громадський порядок», зокрема його змістовних складових «громадський» та «порядок».

Громадський — це той, який стосується невизначеної кількості осіб всіх членів суспільства; який виникає, відбувається в суспільстві або зв'язаний з ним.

Суспільний — зв'язаний з суспільством, з життям і відносинами людей у суспільстві. У тлумачному словнику «суспільство» визначається як сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ, — громадянство, громада, спільнота, суспільство [2]. Тому, на нашу думку, категорії «громадський» та «суспільний» слід розглядати як синонімічні.

Як відомо, призначення будь-якої держави полягає, перш за все, в забезпеченні порядку в суспільстві. За словами Р. Моля, підтримання громадського порядку «залишається завжди головним завданням держави, яка полегшує досягання усіх інших» [3]. У тлумачному словнику В. Даля порядок — це «правильний устрій, дотримання чіткості наступного ходу справ, визначеність розташування речей» [4]. Граматичне тлумачення слова «порядок» вказує, що громадський порядок не існує сам по собі, а є станом налагодженості, організованості, правильності та систематичності суспільних відносин [5].

Проте необхідно зазначити, що ні в юридичній науці, ні в практиці правоохоронних органів не склалося загально прийнятної думки про зміст громадського порядку, його форми, місце в системі адміністративного права. Так, в адміністративно-правовій науці радянського періоду громадський порядок розглядався, в першу чергу, як засіб забезпечення інтересів держави, тому в багатьох джерелах говорилось про необхідність укріплення громадського порядку, що дозволяє державі та її органам належним чином функціонувати. Більшість вчених радянського періоду сходились на думці, що громадський порядок — це системи суспільних відносин, її якість (властивість). Відносно визначення об'єкта громадського порядку панувало дві думки: перша — ним є громадське місце; друга — суспільні відносини, що виникають і розвиваються за межами громадських місць. Не було єдності серед вчених радянського періоду і щодо визначення мети громадського порядку.

Аналіз сучасної адміністративно-правової науки надав змогу зробити висновки, що громадський порядок визначається по-різному: як система відносин; позитивний стан; стан (режим); якість (властивість) соціальної системи тощо [6; 7; 8]. Відсутня однотайність вчених щодо його мети, об'єкта та засобів регулювання [9; 10].

На нашу думку, громадський порядок необхідно розглядати: по-перше, як систему суспільних відносин, що складаються лише в громадських місцях; по-друге, як наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, врегульовані нормами права та іншими соціальними нормами, є загально визнаними та загальноприйнятними; по-третє, як наслідок забезпечення спокою населення, охорони життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

Вважаємо, що з'ясуванню сутності громадського порядку буде сприяти аналіз його змісту. У цьому плані, як правило, вчені виділяють такі його елементи: мета встановлення та підтримання громадського порядку; засоби його регулювання; гарантії надійності громадського порядку [11]. Вище приведений елементний склад громадського порядку доцільно доповнити системою суспільних відносин, які складаються з метою організації охорони громадського порядку. Розглянемо виділені елементи більш детально. Так, мета встановлення та підтримання громадського порядку полягає в охороні життя, здоров'я, прав, свобод, гідності та законних інтересів громадян, забезпеченні громадсько-

го спокою, створенні максимально сприятливих умов для нормального функціонування державних та громадських організацій, вихованні поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

Обов'язковим елементом громадського порядку є засоби регулювання суспільних відносин, які складають зміст громадського порядку: правові, а також інші соціальні норми — норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [12]. За допомогою правових норм встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони щодо вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій. Крім того, за допомогою правових норм визначаються повноваження відповідних державних органів, як правило правоохоронних, щодо охорони громадського порядку.

Серед правових норм, які регулюють відносини в сфері громадського порядку, необхідно, в першу чергу, виділити норми адміністративного і кримінального права, тому що вони встановлюють заборони і визначають відповідальність за порушення громадського порядку. Більшість відносин як складових громадського порядку встановлюється і регулюється законодавством. Так, в Конституції України та в інших законах встановлюються основні права і свободи громадян, у тому числі на відпочинок, проведення мітингів, зборів, походів та демонстрацій тощо. При реалізації цих прав і свобод виникають відносини громадського порядку. Багато їх регулюється на рівні Кабінету Міністрів, а також інструкціями міністерств та відомств, постановами місцевих органів влади.

На нашу думку, правові норми, що діють у досліджуваній сфері, можна об'єднати в такі групи: 1) правові норми, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки громадян при перебуванні їх у громадських місцях; 2) правові норми, які передбачають встановлені державою заборони щодо вчинення певних дій у громадських місцях, а також норми, що передбачають відповідальність за вчинення подібних дій; 3) правові норми, що регулюють права, обов'язки і відповідальність державних органів та громадських організацій, їх посадових осіб щодо забезпечення громадського порядку.

У той же час багатогранність суспільного життя не дозволяє всі суспільні відносини врегулювати правовими засобами. Численні суспільні відносини мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями. Мораль — це система загальноприйнятих, не санкціонованих державними або громадськими органами відносин, які домінують у суспільстві [13]. Є відносини громадського порядку, які регулюються звичаями. До речі, дотримання звичаїв — це цілком позитивне явище, корисне як для суспільства в цілому, так і для окремих громадян. Це урочисті весільні обряди, іменини чи хрестини, проводи на службу в армію тощо.

Забезпечення громадського порядку можливе лише при використанні розгорнутої системи взаємодоповнюючих одна одну гарантій, які дозволяють не допустити чи виявити будь-яке правопорушення в цій сфері. Термін «гарантія» запозичений із французької мови. Гарантія (*garantie*) — означає поруку, забезпечення, умову, що забезпечує що-небудь [14]. Гарантувати — означає певним чином забезпечувати, захищати, охороняти, зробити реальним.

Під гарантіями забезпечення громадського порядку ми розуміємо умови і засоби, за допомогою яких він забезпечується. З цього випливає, що громадський порядок забезпечується не якимось одним видом гарантій, а значною їх сукупністю, які утворюють відповідну систему.

На нашу думку, гарантії забезпечення громадського порядку доцільно звести до двох груп: 1) загальні (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні); 2) правові. Такий розподіл має теоретичну і практичну значимість. У теоретичному плані він дає можливість глибше пізнати механізм забезпечення громадського порядку. У практичному ж плані зазначений розподіл корисний у тому значенні, що він забезпечує пошук конкретних шляхів підвищення ефективності забезпечення громадського порядку шляхом удосконалення чинної нормативно-правової бази.

Загальні та правові гарантії знаходяться в одній системі і тісно взаємодіють між собою. Так, успішному функціонуванню юридичних гарантій сприяє наявність і дія загальних гарантій, наприклад демократичний розвиток держави, стабільна економіка тощо. У свою чергу, правові гарантії впливають на останні. Наприклад, при недосконалому правовому регулюванні податкових відносин дестабілізується політична, економічна, соціальна та інші сфери діяльності держави.

Правові гарантії забезпечення громадського порядку мають специфічні ознаки: є різновидом юридичних і мають всі ознаки і властивості, характерні для останніх; можуть бути у виді принципів, прав, обов'язків, юридичних фактів, діяльності (тобто способів контролю і нагляду) і правових засобів — юридичної відповідальності, спрямованих на охорону громадського порядку і громадської безпеки, встановлюють повноваження працівників міліції, відповідальність за порушення функціональних обов'язків; визначають правову охорону (захист) як громадян, так і інших осіб, їхню відповідальність за порушення громадського порядку.

Крім того, гарантії забезпечення громадського порядку являють собою не тільки правові норми, юридичну діяльність, але і спеціально вироблені державою і передбачені в законі засоби (наприклад, у виді юридичної відповідальності), а також способи забезпечення законності (наприклад, прокурорський нагляд, державний та відомчий контроль, адміністративний нагляд тощо). На нашу думку, гарантіями забезпечення громадського порядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість та практична обґрунтованість правових норм, участь в обговоренні проектів правових актів широких верств населення, прийняття Верховною Радою України ефективних та виважених законів, належна діяльність правоохоронних органів, зокрема міліції.

Забезпечення громадського порядку, надійний захист прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави нерозривно пов'язані з необхідністю чітко налагодженої, побудованої на наукових принципах організаційної роботи. Перед з'ясуванням сутності організації охорони громадського порядку доцільним буде: по-перше, з'ясувати співвідношення між термінами «охорона», «захист» та «забезпечення»; по-друге, визначити саме поняття «охорона громадського порядку». На нашу думку, категорію «охорона» необхідно розглядати як сукупність дій різного характеру, необхідних, перш за все, для попередження будь-яких порушень прав і свобод громадян та держави. Під захистом слід розуміти комплексну систему заходів, що застосовуються для припинення порушення свобод та відповідної реалізації суб'єктивних прав, включаючи судовий захист, а також самозахист громадянських прав; їх відновлення; реалізації юридичної відповідальності. Тобто термін «охорона» необхідно вживати, коли відсутній факт вчинення правопорушення. І навпаки, термін «захист» — коли правопорушення було вчинено і необхідно вжити заходів щодо його припинення, відновлення порушених прав та притягнення винної особи до відповідальності. У свою чергу термін «забезпечення» охоплює як діяльність з охорони, так і з захисту.

Під охороною громадського порядку ми розуміємо вжиття державними та громадськими органами різноманітних заходів до забезпечення спокою населення, охорони життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

Охорона громадського порядку у громадських місцях здійснюється трьома способами: кримінально-правовим, цивільно-правовим та адміністративно-правовим. Відповідно існує кримінально-правова, цивільно-правова або адміністративно-правова охорона громадського порядку у громадських місцях. Вони різняться характером заходів, що їх складають, специфікою правового регулювання, яке визначається сутністю суспільних відносин, що безпосередньо охороняються у тому чи іншому конкретному випадку.

Охорона громадського порядку — результат свідомої і керованої діяльності. Підкреслимо, що це не є діяльністю не пов'язаних між собою індивідів, а насамперед процес функціонування державних органів та їх посадових осіб, що являють собою складові частини єдиної системи правоохоронних органів. У числі суб'єктів охорони громадського порядку перебувають не лише особи, професійним обов'язком яких є розглядувана діяльність, але й різні громадські формування, що займаються цим на добровільних засадах.

Охорона громадського порядку призначена передусім забезпечити попередження порушень, створення обстановки, в якій діями або бездіяльністю окремих осіб не створювалися б перешкоди для здійснення громадянами своїх суб'єктивних прав, для виконання ними обов'язків, що встановлені у законі, для задоволення їх інтересів, потреб; забезпечити необхідні умови для спокійної праці та відпочинку громадян. При цьому результати діяльності державних органів,

що охороняють порядок, оцінюються не тільки за показниками виявлених правопорушень, але й за успіхами їх профілактичних заходів, за результативністю їх зусиль у попередженні порушень порядку.

Охорона громадського порядку здійснюється за трьома основними напрямами: нормотворчим — коли створюються закони та інші нормативно-правові акти з адміністративно-правових питань охорони порядку; правозастосовчим — коли проводяться у життя правила, що були встановлені державою у сфері громадського порядку у громадських місцях; правоохоронним — коли включаються заходи забезпечення встановленого порядку у громадських місцях та застосовуються заходи впливу до його порушників.

Під організацією охорони громадського порядку ми розуміємо здійснення правоохоронними органами, іншими державними і громадськими організаціями функцій, спрямованих на забезпечення їх погодженої й ефективної діяльності щодо охорони та захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань. Організація охорони громадського порядку нерозривно пов'язана із тактичними формами, методами, прийомами та способами попередження порушень громадського порядку, надійного захисту особистості, її прав, свобод та інтересів. Нерозривний зв'язок організаційної і тактичної діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку полягає ще й у тому, що адміністративно-правові заходи безпосередньої боротьби з правопорушеннями за своїм змістом також мають організаційний характер.

Отже, за своїм змістом організація охорони громадського порядку містить у собі здійснення таких функцій: визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей і завдань органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку; розробка й удосконалення структури апаратів і підрозділів, що виконують функції з охорони громадського порядку, визначення їх функціональних обов'язків; удосконалення роботи апаратів і підрозділів з охорони громадського порядку на основі наукових принципів управління, впровадження передового досвіду, зміцнення законності; кадрове, матеріально-технічне, організаційне і правове забезпечення апаратів і підрозділів, які виконують функції з охорони громадського порядку.

Таким чином, зміст громадського порядку доцільно визначити як систему правових і неправових норм, які визначають мету встановлення і підтримання громадського порядку, організацію щодо його охорони та гарантії його забезпечення.

До основних ознак громадського порядку ми відносимо такі: 1) міститься в нормах моралі, звичаях та правових нормах; 2) встановлюється в результаті реалізації моральних і правових норм; 3) створює сприятливі умови для здійснення суб'єктивних прав; 4) припускає своєчасне і повне виконання всіма суб'єктами моральних та юридичних обов'язків; 5) забезпечує можливості для чіткої та ефективної роботи всіх державних і приватних підприємств, установ та організацій, органів і служб, правосуддя тощо; 6) створює умови для організованості громадянського суспільства, з одного боку, режиму індивідуальної свободи в ме-

жах, передбачених правовими та моральними нормами, — з іншого; 7) забезпечується всіма державними заходами від переконання до юридичної відповідальності.

Враховуючи наведене, доцільним є визначення громадського порядку як урегульованої нормами права та іншими соціальними нормами системи суспільних відносин, що складаються в громадських місцях і яка має на меті охорону та забезпечення спокою населення, захисту життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій.

На нашу думку, необхідним є розроблення та прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку». В цьому законі доцільно було б визначити (передбачити): поняття «громадський порядок», «громадське місце», «охорона громадського порядку», «забезпечення громадського порядку»; принципи, мету, завдання та засоби його охорони; єдині правила поведінки в громадських місцях; вичерпний перелік суб'єктів охорони громадського порядку (як державних, так і громадських), їх компетенцію щодо охорони громадського порядку, форми та методи охорони громадського порядку; спеціальні засоби, які використовуються в охороні громадського порядку, підстави для їх застосування, особливо у випадках масових безпорядків та порушень громадського порядку; особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки; координаційний орган в сфері організації охорони громадського порядку; порядок взаємодії між суб'єктами охорони громадського порядку; порядок залучення до виконання завдань по охороні громадського порядку інших суб'єктів; соціально-правовий захист суб'єктів, які виконують обов'язки з охорони громадського порядку; матеріально-фінансове забезпечення діяльності щодо охорони громадського порядку; контроль та нагляд за суб'єктами охорони громадського порядку; відповідальність суб'єктів охорони громадського порядку.

Література

1. Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс. — М.: Дело и сервис, 2004. — С. 240.
2. Повий тлумачний словник української мови: В 4 т. Т. 3/ Уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. — К.: Акопіт, 1999. — 927 с.
3. Моль Р. Энциклопедия государственных наук. — С.Пб., 1868. — С. 251.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М.: Рус. яз., 1980. — Т. 4. — 680 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. П. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1987. — 797 с.
6. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і ф-тів / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
7. Коваль Л. Адміністративне право України: (Загальна частина): Курс лекцій. — К.: Основи, 1994. — 154 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: ИНФРА-М НОРМ, 2000. — 526 с.
9. Корліснюк М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки. — Дніпропетровськ: Україна, 2001. — 430 с.
10. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2002. — 180 с.

11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. — 177 с.
12. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1996. — 472 с.
13. Лукашева Е. А. Право, мораль, личность. — М.: Паука, 1986. — 264 с.
14. Словарь иностранных слов. — 19-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1990. — 624 с.

УДК 342.26+342.84

М. В. Афанасьєва

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Організація адміністративно-територіального устрою є значимим питанням для кожної незалежної держави, адже від того, яка географія адміністративних центрів і меж, які відносини центру і територій, залежить рівень консолідації суспільства.

У своєму сучасному вигляді система територіальної організації влади успадкована Україною від УРСР, яка переважно сформована протягом 1917–1959 рр. і за своєю суттю відповідала потребам партійно-господарського управління тих років.

Проблема організації і функціонування адміністративно-територіального устрою є багатоаспектною, то логічно, що її аналізують з різних поглядів — географічного, політичного, правового, соціально-економічного. Одним з таких аспектів є співвідношення територіального устрою та територіальної організації виборчого процесу, що визначається як розподіл території, на якій проводяться вибори, на виборчі округи та ділянки.

Особливості «нарізки» виборчих округів, розподілу виборців, їхня виборча активність, політичні переваги є предметом вивчення особливого напрямку в науці — виборчої географії. Одним із головних завдань виборчої географії є порівняння, пояснення та прогнозування результатів виборів на різних територіях на основі базових знань про особливості соціальної та економічної ситуації на місцях [1]. На основі закономірностей, виявлених виборчою географією, розробляються специфічні виборчі технології, які використовуються на стадії формування виборчих округів та ділянок. Знаючи орієнтації виборців, можна сформувати територіальні виборчі одиниці таким чином, що прихильники певного політичного напрямку одержать значну перевагу на виборах. Вперше виборча технологія на основі виборчої географії була застосована у США та отримала назву «джеррімендерінг». Принцип джеррімендерінга простий: або зібрати всіх виборців потенційного супротивника в межах одного округу, щоб він переміг там з явною перевагою, але придбав всього один мандат, або, навпаки, розосередити його виборців по численних округах, щоб він ніде не набрав потрібної для перемоги кількості голосів.

Однією з підстав для застосування такої виборчої технології є, як не дивно, норми законодавства, як виборчого, так і законодавства, що встановлює засади територіального устрою. Тому дослідження правових принципів організації території країни з точки зору організації виборчого процесу, більш того на передодні парламентських виборів, є вельми актуальним.

По проблемі вдосконалення існуючого адміністративного поділу висловлювались різні думки українськими вченими і правознавцями, зокрема І. Горленком, М. Дністрянським, Л. Корецьким, С. Мохначуком, В. Медведчуком, М. Орзіхом, В. Поповкіним, В. Суперсоном. Питання вдосконалення правового регулювання утворення виборчих округів та дільниць досліджували Ю. О. Волошин, В. А. Данилюк, М. І. Ставнійчук.

Крім теоретичних досліджень, питання вдосконалення територіального устрою стало предметом законопроектної роботи: проект Закону «Про територіально-адміністративний устрій» (реєстр. № 0907, 1998), проект Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» (реєстр. № 3384 від 14.04.2003), урядовий проект Закону «Про територіальний устрій України» (2005 /www.kmu.gov.ua), розроблена Державної комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та затверджена Указом президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. «Концепція адміністративної реформи в Україні» та інші.

Одиницями територіальної організації виборів є виборчі округи та виборчі дільниці. У світовій практиці в залежності від характеру представництва можуть утворюватися територіальні, національно-територіальні, виробничі та інші округи.

Згідно з виборчим законодавством виборчі округи, виборчі дільниці утворюються у встановлені законом строки і являють собою певні території в межах адміністративних одиниць України з визначеними центрами та численністю виборців.

У конституційному праві виборчі округи, наприклад, визначають як «територіальні виборчі одиниці» [2] чи певні «частини адміністративно-територіального устрою держави» [3], в межах яких виборці обирають Президента України, представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Виборчі округи за своєю територією та кількістю виборців є досить значними утвореннями. З огляду на це встановлюється необхідність розподілу території кожного виборчого округу на виборчі дільниці. Виборчі дільниці створюються таким чином, щоб забезпечити виборцям найкращі можливості для участі у голосуванні.

Слід зазначити, що проекти законів про територіальний устрій не оперують такими поняттями, як «територіальний округ», «виборчий округ», залишаючи їх осторонь, хоча ці терміни мають пряме відношення до територіального устрою країни, тому що вони являють собою частину адміністративно-територіальної одиниці. Закони про вибори також не містять легального визначення поняття «виборчий округ», тому його закріплення у спеціалізованому нормативному акті про територіальний устрій було б доцільним і не створювало б дублювання.

Утворення виборчих округів — це один з первинних етапів виборчого процесу, у якому задіяні і беруть активну участь виборчі комісії, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадсько-політичні організації, виборці. Він повинен відбуватися шляхом забезпечення проведення виборів на справедливій основі, не створюючи переваг окремим політичним партіям, групам населення за рахунок інших. Це означає, що визначена кількість виборців у відповідному виборчому окрузі має бути приблизно рівною стосовно інших виборчих округів.

З цієї причини законодавством повинні встановлюватися принципи формування виборчих округів: а) принцип рівності числа виборців у виборчих округах із припустимим відхиленням б) принцип єдності території; в) принцип періодичного перегляду меж. Ці принципи створюють нормативну основу для існування демократичного контролю за правильністю утворення округів та ділянок у ході виборів.

Поки що в Україні не виникало юридичних прецедентів джеррімендерінга, але контури деяких виборчих округів на виборах дуже схожі на класичний американський приклад. З огляду на різкі розходження в поведінці міських та сільських виборців, а також наявність компактних груп етнічного населення в ряді областей, проблема коректної «нарізки» виборчих округів дуже актуальна при проведенні виборів в Україні. Результати проведених в Україні виборів показали, що в країні існують території зі стійкими політичними перевагами — такі, де на кожних виборах визначені політичні сили одержують більше (чи менше) голосів, ніж у середньому по країні.

Практика парламентських виборів 2002 р. дає нам кілька прикладів використання нелегітимних виборчих технологій на стадії формування виборчих округів. Зміни меж виборчих округів, як правило, оформляються як спроби вирівняти кількість виборців, але вони також свідчать про спроби місцевої влади вплинути на виборчий процес у виборчих округах. Наведемо найбільш поширені приклади подібного роду впливу: по-перше, це перешкоджання кандидатам, які не підтримуються місцевою владою, шляхом вилучення з виборчого округу тієї його частини, де кандидат користується найбільшою підтримкою, чи приєднання до округу місцевості, яка має низькі соціально-економічні показники; по-друге, сприяння кандидату, який підтримується владою, за допомогою названих вище методів, використаних навпаки; по-третє, перенос центрів виборчих округів у населені пункти, де влада має найбільший адміністративний вплив.

Існує точка зору, згідно з якою виборчі округи повинні утворюватися з рівною чисельністю виборців та враховувати при цьому адміністративно-територіальний розподіл країни. Як свідчить практика, ці дві умови суперечать одна одній, оскільки адміністративно-територіальні одиниці різко відрізняються одна від одної за чисельністю виборців і майже в жодну з них не укладається ціле число округів. Так за радянського періоду Закон Верховної Ради СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР» [4] передбачав утворення округів саме за таким принципом та у ході практичної роботи з утворення територіальних та

національно-територіальних виборчих округів відразу ж позначилися недоліки законодавства, низка з яких прямо торкалася інтересів виборців окремих регіонів. Зокрема, при розподілі округів усередині областей прагнення до жорсткого дотримання адміністративно-територіального розподілу призвело до значних диспропорцій. Зокрема, у Саратовській області різниця між максимальним розміром округу склала майже 35% (відповідно 326 і 216 тисяч виборців) [5]. Тому такий підхід навряд чи є вірним і його не слід закріплювати у нормативних актах з питань територіального устрою або виборів.

Закони України про вибори не містять єдиного уніфікованого принципу формування виборчих округів за критерієм чисельності виборців. Так Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» № 1630-IV від 18 березня 2004 р. [6] у п. 4 ст. 19 закріплює, що територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівним числом виборців. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 1667-IV від 6 квітня 2004 р. [7] у п. 1 ст. 17 встановлює, що відхилення орієнтовної середньої чисельності виборців у виборчому окрузі в межах адміністративно-територіальної одиниці повинно бути не більш п'яти відсотків. Закон України «Про вибори народних депутатів» № 1665-IV від 25 березня 2004 р. [8] зовсім не містить якихось подібних критеріїв.

Уявляється доцільним встановлення єдиного уніфікованого підходу до кількісного складу виборчих округів стосовно всіх видів виборів з зазначенням певного дозволеного відсоткового відхилення. Тому що зменшення або збільшення встановленої орієнтовної середньої кількості виборців у виборчому окрузі ніж встановлений відсоток може мити негативні наслідки при підведенні підсумків виборів у виборчому окрузі.

Також слід мати на увазі, що відповідна виборча комісія встановлює орієнтовну кількість виборців у кожному виборчому окрузі на момент їхнього створення. Ця кількість може змінюватися, уточнюватися при складанні загальних списків виборців, а також при складанні списків виборців по кожній виборчій дільниці. Так, наприклад, на парламентських виборах 2002 року в одномандатному виборчому окрузі № 25 (Дніпропетровська область) на час утворення виборчого округу орієнтовна середня кількість виборців становила 184 600 осіб, а після уточнення дільничними виборчими комісіями — вже 146 463 особи [9].

Зазначені вище закони про вибори, на відміну від попередніх редакцій, не передбачають заборони на утворення виборчих округів, до складу яких входять декілька не пов'язаних між собою територій, що не межують одна з одною. Як свідчить практика, утворення таких виборчих округів є не виправданим, тому що це ускладнює роботу територіальних виборчих комісій та є правовим підґрунтям для застосування нелегальних та нелегітимних виборчих технологій. Згаданий демократичний критерій утворення виборчих округів повинен знайти своє місце в нормативно-правовому акті про територіальний устрій.

Ще одним актуальним питанням в межах обраного предмета дослідження є питання забезпечення колективних прав національних меншин, зокрема реа-

лізація права участі в управлінні державними та місцевими справами та забезпечення пропорційного представництва в органах влади.

Згідно зі ст. 9 «Конвенції про стандарти виборів, виборчих прав і свобод», «при проведенні голосування в територіальних виборчих округах та виборчих дільницях ці округи та дільниці повинні утворюватися на справедливій основі з тим, щоб результати голосування максимально точно і повно відображали волю виборців ... у тому числі з урахуванням компактності проживання національних меншин та етнічних груп».

Як один з ймовірних шляхів вирішення цієї проблеми пропонується створення у місцевостях компактного проживання національних меншин національних виборчих округів. Слід погодитися з Ю. О. Волошиним, що ця пропозиція є доцільною тільки для виборів до органів місцевого самоврядування [10].

Приступати до практичної реалізації територіальної реформи слід лише після ґрунтовного вивчення наукових підходів щодо визначення адміністративно-територіального устрою країни та його співвідношення з процесом територіальної організації виборів. При цьому потрібно врахувати всі можливі негативні наслідки цього процесу, які пов'язані із застосуванням нелегальних та нелегітимних виборчих технологій, заснованих на надбаннях виборчої географії.

Література

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. В. Иващенко. — М.: ЮРМА, 1999. — С. 632–633.
2. Закон України «Про вибори Президента України»: Коментарій / Под общ. ред. С. В. Кивалова и М. А. Баймуратова. — О.: Юрид. л-ра, 2004. — С. 115.
3. Закон України «Про вибори народних депутатів України»: Наук.-практ. коментар / Під заг. ред. М. М. Рябця. — К.: Укр. інформ.-правовий центр, 2002. — С. 46.
4. Про вибори народних депутатів СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 9855-ХІ від 1 грудня 1988 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. — 1988. — № 49. — Ст. 729.
5. Дипс В., Николаев А. Выборы: десять лет спустя // Власть. — 1999. — № 10. — С. 20–21.
6. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»: Закон України № 1630-IV від 18 березня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 16 квіт.
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 1667-IV від 6 квітня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 29 квіт.
8. Про вибори народних депутатів: Закон України № 1665-IV від 25 березня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 20 квіт.
9. Данилюк В. А. Практика утворення виборчих округів і виборчих дільниць та окремі питання її вдосконалення // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми, реалізація. — К., 2002. — С. 198.
10. Волошин Ю. О. До проблеми впровадження національних виборчих округів на територіях компактного проживання національних меншин в Україні // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми, реалізація. — К., 2002. — С. 208.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТОРГОВЦІВ ЦІННИМИ ПАПЕРАМИ

Проблемам визначення поняття та структури правового статусу особи приділяється неабияка увага як у загальній теорії права, так і у галузевих науках. Але, попри певну дослідженість питання, фахівці й досі не дійшли єдиної точки зору з цього приводу.

Поняття «правовий статус» має широке значення. Латинське слово «status» означає стан, положення. Відповідно до нього під статусом суб'єкта права розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав і обов'язків. Слід при цьому зауважити, що у фаховій літературі поняття «правовий статус» і «правове положення» нерідко ототожнюються [1]. Це є результатом того, що термін «правовий статус» не віднайшов чіткого відображення. Деякі вчені пропонують використовувати його для загальної характеристики положення суб'єкта, оскільки термін «правове положення» частіше використовується для характеристики суб'єкта у певному колі суспільних відносин. Правовий статус, таким чином, охоплює всі види зв'язків [2].

Це складні зв'язки, що виникають між державою та індивідом, фіксуються державою у юридичній формі — у формі прав, обов'язків та свобод, які у сукупності і утворюють правовий статус індивіда [3].

Правовий статус, таким чином, асоціюється із стабільним станом особи, в той час як правове становище є таким, що постійно змінюється і залежить від участі суб'єкта у тих чи інших правових відносинах. Тому тут ми можемо погодитися з точкою зору О. Ю. Якімова, який під правовим статусом розуміє сукупність юридичних прав та обов'язків у вигляді правової абстракції, що передбачені нормами права [4], вважає при цьому, що до складу правового статусу слід додати гарантії здійснення прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків.

Адміністративно-правовий статус є поняттям досить об'ємним, на яке спричиняє вплив низка факторів. До структурних елементів зазначеної категорії належать, на нашу думку, права, обов'язки, адміністративна правосуб'єктність і гарантії реалізації прав та обов'язків. У контексті даного аналізу потребує розв'язання питання про законні інтереси як елемент адміністративно-правового статусу. Становлячи вид соціальних інтересів, інтереси суб'єктів у сфері права опосередковуються останнім і визначаються як законні, такі, що охороняються законом [5]. Отже, законний інтерес — це юридично значимий інтерес, що ґрунтується на законі, впливає з нього і захищається ним, хоча і не закріплений у конкретних правових нормах [5]. Слід зазначити, що інтерес передує правам та обов'язкам незалежно від того, закріплений він у законодавстві, чи просто підлягає правовому захисту з боку держави [6].

Адміністративна правосуб'єктність поділяється на адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність та адміністративну деліктоздатність. Ці питання достатньо досліджені у спеціальній літературі, як і питання гарантій, тому повертатися до них окремо немає необхідності.

Що ж до видів адміністративно-правового статусу, то тут існує декілька точок зору. Так, деякі адміністративісти говорять про єдиний адміністративно-правовий статус [7], інші виокремлюють крім цього ще й спеціальні адміністративно-правові статуси [8]. Друга точка зору уявляється більш плідною, її ми і будемо притримуватися надалі.

Отже, спеціальний адміністративно-правовий статус суб'єкта являє собою статус суб'єкта як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значимим началом (родом діяльності, віком тощо), котрого наділено у відповідності з законами та іншими нормативно-правовими актами спеціальними, додатковими правами та обов'язками. Цей статус обумовлений специфічними особливостями суб'єкта і потребами його функціональної діяльності. Спеціальний статус розширює або обмежує загальний адміністративно-правовий статус, тобто певним чином коригує його. На відміну від загального, який є постійним, спеціальний статус може змінюватися.

Визначаючи адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами, зазначимо, що торговці цінними паперами — це особи, що на професійній основі надають послуги основним учасникам відносин — інвесторам і емітентам. Професійною діяльністю на ринку цінних паперів, у відповідності із ст. 1 Закону України «Про регулювання ринку цінних паперів», є підприємницька діяльність з перерозподілу фінансових ресурсів за допомогою цінних паперів і організаційного, інформаційного, технічного, консультаційного тощо обслуговування випуску і обігу цінних паперів, що є, як правило, виключним або переважним видом діяльності. Торгівлею цінними паперами, в свою чергу, як одним з видів професійної діяльності на ринку цінних паперів, є здійснення цивільно-правових угод з цінними паперами, які передбачають оплату цінних паперів проти їх поставки новому власнику на підставі договорів доручення або комісії, крім випадків, встановлених законодавством [9].

Професійна діяльність на ринку цінних паперів здійснюється юридичними та фізичними особами виключно на підставі спеціальних дозволів, які видаються в порядку, встановленому чинним законодавством, і за умови вступу у хоча б одну саморегульовану організацію.

Ця норма, як здається, потребує певного аналізу, тому що дозволяє визначити потенціальну можливість віднесення юридичних і фізичних осіб до професійних учасників ринку цінних паперів і, отже, необхідність отримання ними спеціального дозволу. Справа в тому, що Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку прийняла в свій час рішення № 7 «Про визначення критеріїв професійної діяльності на ринку цінних паперів» від 14.05.1997 р. Цим документом встановлювалися додаткові обмеження у вигляді граничного обсягу торговельних операцій, що дозволялися особам, які не є професійними торговцями цінними паперами. Саме тому його було ви-

звано недійсним рішенням Вищого арбітражного (сьогодні — господарсько-го) суду України від 04.04.2000 р.

Але й після визнання недійсним рішення ДКЦПФР № 7 від 14.05.1997 р. існує думка, щодо необхідності штрафувати суб'єктів підприємницької діяльності, які не є торговцями цінними паперами, у разі здійснення ними тих чи інших операцій (купівля, продаж, комісійна реалізація тощо) на ринку цінних паперів.

Так, в листі ДКЦПФР № 4408/19 від 22.05.2001 р. робляться висновки щодо того, підпадає та чи інша діяльність (операція) до тієї, що потребує ліцензування.

Виводиться так би мовити формула ліцензування, згідно з якою професійна діяльність на ринку цінних паперів — це перш за все підприємницька діяльність, яка в свою чергу, окрім інших ознак, є систематичною. Крім того, одним із критеріїв ліцензійної формули розглядається мета придбання цінного паперу. Зокрема, якщо юридична особа придбала цінні папери з метою отримання доходу у вигляді відсотків, дивідендів, але не з метою отримання доходів від торгових операцій з цими цінними паперами, то такі операції не підпадають під визначення торгівлі цінними паперами. Доказом «мети» у даному випадку пропонується вважати засіб бухгалтерського обліку — якщо цінні папери обліковуються як нематеріальні активи, то така угода і така діяльність не підпадає під визначення торгівлі цінними паперами, та навпаки, якщо цінні папери обліковуються як товари, угоду і діяльність слід кваліфікувати як торгівлю цінними паперами.

Таким чином робиться висновок, згідно з яким, для визначення професійної діяльності на ринку цінних паперів щодо здійснення діяльності по випуску та обігу цінних паперів треба брати до уваги критерій систематичності та мети отримання прибутку від торгових операцій з цінними паперами.

На наш погляд, головним методом доведення своєї думки ДКЦПФР, в особі автора письма — начальника юридичного управління Л. Волохова, є формально-логічний метод. Це дуже важливий теоретичний метод, але іноді трапляється так, що при доказуванні своєї точки зору використовується софістична форма зображення дійсності. Для будь-якої людини, пише Гегель, важливо, щоб вона існувала, а для цього мала кошти для існування. Це — безсумнівний принцип блага. Але, якщо при дотриманні цього принципу хтось дійде висновку, що для досягнення цього блага має право на крадіжку, — це софізм. Зміст цього прикладу навряд чи можна віднести до обговорюваної теми, але засіб досягнення висновку дуже показовий. Для досягнення істини важливо у будь-якому питанні використовувати метод діалектичного пізнання, який характеризується багатогранністю (системністю).

У нашому випадку можна погодитись або не погодитись з висновком про те, що засіб обліку придбаного цінного паперу є одним з критеріїв визначення торгівлі цінними паперами, але ж згідно з Законом України «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності» ліцензуванню підлягає не торгівля цінними паперами, а професійна діяльність на ринку цінних паперів.

Виникає запитання — як в такому випадку суб'єкту підприємницької діяль-

ності, зареєстрованому у такій організаційно-правовій формі, як «приватне підприємство», здійснити операцію з купівлі-продажу цінного паперу? З точки зору ДКЦПФР, це буде торгівля цінними паперами, тобто ліцензійною діяльністю.

Чинне законодавство висуває вимоги про необхідність отримання ліцензії тільки по відношенню до торговців цінними паперами, які визнаються такими у відповідності з нормами Закону України «Про цінні папери та фондову біржу». Стаття 26 Закону передбачає, що статус торговця цінними паперами можуть отримати банки, а також акціонерні товариства, статутний фонд яких сформовано виключно за рахунок іменних акцій, інші товариства, для яких операції з цінними паперами складають виключний вид діяльності.

Теоретично ліцензування будь-якої господарської діяльності є адміністративним обмеженням підприємницької діяльності, засобом контролю за кількістю господарюючих суб'єктів, що виробляють ту чи іншу продукцію, виконують ті чи інші роботи або надають ті чи інші послуги за їх професійністю тощо. Іншими словами, якщо реєстрація буд-якої господарчої діяльності має характер повідомлення, то здійснення ліцензійної діяльності — дозвільний характер. Це й хочуть довести контролюючі органи. Але у нашому випадку законодавець зробив первинним не саму діяльність, здійснення якої потребує ліцензії, а визначив суб'єктів, які мають отримати ліцензію.

Підсумовуючи, слід зазначити, що ліцензуванню торгівлі цінними паперами підлягають юридичні особи, що набули статусу торговця цінними паперами, які повинні відповідати таким основним ознакам:

- 1) юридична особа повинна бути суб'єктом підприємницької діяльності;
- 2) юридична особа повинна мати організаційно-правову форму, що відповідає господарському товариству;
- 3) операції з цінними паперами мають бути виключним видом діяльності такої юридичної особи;
- 4) юридична особа повинна вступити у хоча б одну саморегульовану організацію.

Література

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред П. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 1997. — С. 231.
2. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 123.
3. Проблемы общей теории права: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В. С. Перессяпа. — М., 2001. — С. 225.
4. Якимов Ю. Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. — М., 1999. — С. 14.
5. Боярищев М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів // Право України. — 2002. — № 8. — С. 22.
6. Скакуп О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х., 2000. — С. 411.
7. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 93-102.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России. — М., 2000. — С. 77.
9. Кирилов С. Акции: организационно-правовое регулирование. — Х., 2002. — С. 281.

ДЕРЖАВНА КУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ

У самому широкому розумінні культурою можна назвати весь комплекс найбільш яскравих духовних, матеріальних, інтелектуальних і емоційних рис, що характеризують суспільство або соціальну групу.

У політичному змісті культура може відігравати значну роль у самих різних галузях життя: у захисті волі думки; у розвитку самосвідомості людей і сприяттві культурному різноманіттю; у підтримці творчої діяльності й участі в ній населення. У цій якості культура впливає на якість життя людей і співтовариств, а також на розвиток активного суспільства. Культура є запорукою стабільного розвитку й потенційно приводить до збільшення економічних благ.

У даній статті розглядається культурна політика як специфічний регулюючий вплив у широкій сфері життєдіяльності суспільства, що охоплює культуру не лише як базову галузь, але й право, освіту, науку тощо.

Об'єктом нашого аналізу є еволюція наукових поглядів на культурну політику та культуру в цілому, що впливають на підходи до формування відповідних інститутів, які нині набувають рівня міжнародної компетенції.

Поняття «культурна політика» з'явилося не у ХХІ столітті. Але на зламі тисячоліть, коли багато загроз і передбачень стають реальністю, а не ймовірною тенденцією, виникає нагальна потреба детальніше осягнути зміст цього словосполучення.

Вже помітно, що новий час визначений багатьма характеристиками, які не можуть бути сприйняті інакше, ніж у контекстах зламу культур і цивілізацій, виникнення викликів і очікування відповідей на них. Втім тільки ці поняття не дають уявлення про картину або образ, що вимальовуються вже нині, а тим більше, про ті, що чекають за обрієм.

За цих умов наявні рефлексії та дискурси не спрацьовують, навіть коли стають базою для порівняння чи спираються на попередні соціологічні дослідження. Контекст вже інший, і «текст» пливе.

Культурологи, політологи, соціологи прагнуть до фундаменталізації засад культурно-політичної практики. Адже нині єдиною базовою цінністю у вирішенні багатьох, навіть внутрішніх культурно-політичних питань залишається та чи інша норма міжнародного права. Не будемо наводити приклади. Вони надто гострі, і їх багато.

Разом із тим останнім часом все більше авторитетних вчених виявляють науковий інтерес до теоретичного обґрунтування сучасних засад культурно-політичної діяльності: відбуваються наукові конференції «Діалог культур і духовний розвиток людини» (1995), «Українська культура і мистецтво у сучасному державотворчому процесі: стан, проблеми, перспективи» (1999) та ін.;

друкуються перші монографії та збірники наукових праць з проблеми культурної політики та суміжних з нею (І. Безгін, Є. Головаха, О. Грищенко, І. Надольний, А. Ручка, М. Стріха).

Отже, не випадково важливе місце у фундаменталізації культурно-політичного процесу посідають колективні рішення міжурядових, неурядових та міжнародних структур, в першу чергу при ООН і ЮНЕСКО, але тепер і при Раді Європи, Європейському Союзу та ін.

Торкаючись проблеми культурної політики як теоретичної проблеми, ми маємо обговорювати особливості свідомої діяльності по розвитку і задоволенню культурних інтересів і потреб людини та суспільства. А для цього необхідно визначитися стосовно цього, в термінах якого підходу вживаємо ключове поняття «культура». Не переобтяжуючи статтю окремим оглядом таких дефініцій, зазначимо, що нами як базові використовуються ті, які включені у Декларацію Всесвітньої конференції з культурної політики (Мехіко, 1992) і підтверджені Міжурядовою конференцією з використання культурної політики з метою розвитку (Стокгольм, 1998).

Отже, у найширшому розумінні культура — це комплекс найяскравіших рис, характерних для суспільства або певної групи. Культура включає не тільки мистецтво і літературу, але й образ життя, основні права людини, системи цінностей, традиції [6].

Для кращого розуміння основних аспектів цього визначення введемо уточнення.

Культура це:

- процес інтелектуального, духовного, естетичного розвитку (те, що відносять до так званого «галузевого підходу»);
- «весь спосіб життя» (те, що відносять до «антропологічного підходу»);
- сукупність творів та процесів (практик) інтелектуальної та мистецької діяльності («документальний підхід»).

Принагідно зазначимо, що певною мірою ця градація відбиває уявлення про діючі сили культури:

- у галузевому підході — це соціальні інститути: музеї, архіви, бібліотеки, театри тощо (нині їх модно об'єднувати за тією чи іншою ознакою);
- у антропологічному підході йдеться про суб'єктів культури як діячів (тих, хто створює культуру, тих, хто її транслює і хто споживає, — термін «індустрії дозвілля»);
- у документальному підході, де у центрі розгляду знаходяться документально зафіксовані на матеріальних носіях твори культури і мистецтва.

З погляду на культуру як окрему сферу суспільної діяльності із власною інфраструктурою, окремою суспільно-професійною групою, діячі якої створюють продукти культури, з відповідним культурним середовищем, впливає, що за межами цієї корпорації знаходяться ті, хто сприймає культуру, користується культурою, споживає культуру [2].

Цікаво, що з кола «галузевих» культурологів вийшла теорія функціонування «культурної індустрії». Звідси ж бере свій початок і аналіз моделей культурних комунікацій.

Наприкінці ХХ століття внаслідок глибоких соціальних зрушень відбувається переосмислення ролі культури у житті сучасних суспільств; це приводить до поширення оновленої концепції людського розвитку. Відомо, що в європейській традиції розвиток був пов'язаний із просвітництвом, — майже як синонім прогресу.

Прогрес у раціональному контексті обумовлювався досягненнями у господарстві, технологіях, матеріальному добробуті людей. Роль культури і мистецтва вважалася другорядною, навіть у духовному плані вони підпорядковувалися релігії.

Треба зауважити, що тоталітарні режими виходили з ідеї «формовки» людини і тому наближували до свого кола тих інтелектуалів або митців, які бажали і були здатні іноді повністю змінювати уподобання мас.

Наприкінці ХХ століття, зокрема внаслідок Чорнобильської катастрофи, виникає криза науково-технічного прогресу: який апокаліптично продемонстрував свої негативні наслідки, а також — і подальші можливості загроз для людства. Технократія була піддана критиці як антилюдська теорія і практика управління, спрямованого на самоцінності «прискорення прогресу».

Гуманітарні знання і гуманістичні цінності виходять із затінку на світ як одна з ознак 1990-х років. Престижними вважаються професії юриста, історика, зростає інтерес до іноземних мов. Розширюється набір мистецьких професій. Розквітає шоу-бізнес як масове мистецтво і дозвілля.

На місце ідеалів «прогресу» виходить концепція людського (гуманітарного, людиноцентричного) розвитку.

Визначення «людського розвитку» дав Х. Перес де Куеляр: «Прогрес, розширення можливостей, починаючи з індивідуальних (здоров'я, освіта, творча активність, підприємливість, самоповага) — і до політичних, економічних та соціальних свобод» [5].

Помітно, що жодна складова людського розвитку не виникає поза культурою.

Детальнішому уявленню про дії «культурної політики» у межах галузевого підходу сприяє перелік тих соціальних (або культурних) інститутів, які мають перетворювати в життя рішення, сформульовані у документах культурної політики: туризм; музеї; бібліотеки; архіви; виконавське мистецтво; театр; література; індустрія дозвілля; засоби масової інформації, освіта і професійна підготовка [3].

Картина нинішньої культурно-цивілізаційної ситуації, коли вона стає об'єктом теоретичного аналізу, має враховувати зростаюче значення тенденцій глобалізації.

Разом з тим культурна політика не може бути безпредметною, оскільки вона спирається на певну систему цінностей. Тут доцільно зауважити, що у демократичних країнах культурна політика спрямовується на підтримку демократичних цінностей, щодо множинності культур та їх взаємодії. За умов тоталітаризму культурна політика забезпечує насадження певної (однієї!) ідеології.

Теоретичний аналіз культурної політики як проблеми передбачає також виявлення її змісту і структури. Разом із тим необхідним є і знання еволюції,

що відбувалася в культурі з 60-х років XX століття, адже протестний рух молоді в Західній Європі і в США мав значною мірою культурні лозунг і вимоги більшої свободи, самостійності, вільнішої любові, моралі.

Згодом ці настрої розповсюдилися у субкультурі і русі андеграунда Східної Європи, Росії, України, де вони мали і власні риси та особливості.

Специфічна складність розвитку культури і культурної політики на пост-союзному просторі полягає у тому, що осягнення нових підходів тут відбувається одночасно із становленням нових інститутів (державних і громадянського суспільства), зміною форм власності, фантастичного поширення телекомунікацій.

Проблеми гуманітарності (людиноцентричності) політики — і техногенного середовища; збереження культурної спадщини і національної традиції — підтримка інноваційних проектів; співіснування культури більшості населення — і культур національних меншин, які разом складають політичну націю громадян України, — це лише короткий перелік питань, що мають бути в полі зору практики. Так звана «наздоганяюча модернізація» за участю професіоналів — це фактично унікальний шанс синхронізувати напрями культурної політики таким чином, щоб у міжнародному досвіді знайти такий позитив, який би відповідав власним пріоритетам.

Ми аргументували тезу про складність культурної політики, головним чином спираючись також на особливості перехідного періоду або епохи трансформацій. Але існує складність і по суті, навіть коли дистанціюватися від часу і простору її втілення.

Сфера і проблема культурної політики — це міждисциплінарний комплекс, що охоплює широке коло концепцій.

Наочно це демонструють сформульовані дилеми (основні; втілення культурної політики у життя; реалізації з метою розвитку суспільства).

1. Основні дилеми.
 - 1.1. Культура як сфера мистецтва — чи культура як спосіб життя.
 - 1.2. Культурна демократія — чи демократизація культури.
 - 1.3. Самодостатність культури — чи культура як інструмент розвитку суспільства.
 - 1.4. Мистецтво: завжди загальне благо — чи це залежить від його застосування.
2. Дилеми втілення культурної політики в життя
 - 2.1. Консультації з суспільною думкою — чи активна участь населення.
 - 2.2. Безпосередній державний контроль — чи дистанціювання від політичних процесів.
 - 2.3. Державна підтримка — чи використання ринкових важелів.
 - 2.4. Престижні проекти — чи проекти місцевого значення.
 - 2.5. Розвиток національних особливостей — чи інтеграція в світову культуру.
3. Дилеми реалізації культурної політики з метою розвитку суспільства
 - 3.1. Розвиток окремих спільнот — чи рух до однорідного суспільства.
 - 3.2. Культурна різноманітність — чи уніфікація культури.

3.3. Культурна спадщина — чи сучасна культура.

3.4. Зовнішній вигляд — чи внутрішня реальність.

3.5. Творчий працівник — чи управлінець: хто важливіший для втілення культурної політики.

Повертаючись від цього деталізованого переліку (моделі) дилем, що постають для вирішення у процесі творення та реалізації культурної політики, ми бачимо, що контекст «розвитку людини» не сприймає логіки «з одного боку» та «з іншого боку». Що є обов'язковим? Що має бути напевне?

Очевидно, що конкретні висновки та дії залежать від:

- погляду на культуру;
- мети культурної політики;
- типу держави (демократична, недемократична).

Отже, для з'ясування стану досліджуваної проблеми необхідно здійснити порівняльний аналіз визнаних висновків та теоретичних положень і узагальнень стосовно культурної політики і текстів культурних заяв, угод; декларацій, на яких нині ґрунтується реальна політика в галузі культури (ідейно і організаційно).

Аналіз міжнародних документів останнього часу свідчить про суттєву еволюцію у процесах осмислення культурною політикою, соціальними інститутами та відповідними професійними корпораціями тих гуманістичних цілей, до яких прагне міжнародне співтовариство внаслідок чітко визначеної та спланованої культурної політики.

Так у звіті «Наша творча різноманітність» Всесвітньої комісії з культури і розвитку при ЮНЕСКО 1996 року міститься визначення «людського розвитку», цілком відмінне від того, що традиційно було пов'язане з економікою та технологією і темпами зростання на душу населення. Отже нині «розвиток — це процес, який збільшує реальну свободу людей у досягненні будь-чого, що вони вважають за цінність» [5].

У зв'язку з метою нашого дослідження важливим є аналіз принципів реалізації культурної політики в інтересах розвитку. Серед них названі:

1. Сталий, надійний розвиток, взаємопов'язаний із розквітом культури.

2. Однією з основних цілей розвитку людства є соціальна і культурна реалізація особистості.

3. Доступ до культурного життя і участь у ньому є основним правом людини у будь-якому суспільстві.

4. Держави мають створювати умови для здійснення цього права відповідно до ст. 27 Загальної декларації прав людини.

5. Основними завданнями культурної політики є визначення цілей, формування структур і ресурсів для створення сприятливого середовища самореалізації особистості [5].

Сформульовані також міжнародно визнані пріоритети сучасної культурної політики:

1. Культурна політика як важливий компонент загальної політики сталого розвитку має враховувати культуру.

2. Обов'язковим напрямом культурної політики є забезпечення ефективної участі в інформаційному суспільстві та досконалого володіння інформаційними і телекомунікаційними технологіями.

3. Держава має співпрацювати з громадянським суспільством у розробці і реалізації культурної політики, інтегруючи її у стратегію розвитку.

4. Країни мають співпрацювати у напрямках побудови інформаційного суспільства, розвитку міжкультурних комунікацій, взаєморозуміння між народами [5].

5. До недавнього часу факт визнання у міжнародному документі того, що в центрі політики мають бути інтереси людини та її права, вважався достатнім і вагомим щодо реалізації концепцій «людського виміру», «людського розвитку».

Нині на рівні ООН визнано, що міжнародна система, діюча як міждержавна організація, виявилася недостатньо ефективною і навіть не адекватною в аспекті управління змінами згідно з власними рекомендаціями.

Тому, йдучи назустріч «Всесвітньому Форумові з культури і розвитку» на вищому рівні, ООН в своєму проекті рекомендувала так конкретизувати гуманістичні принципи і положення:

- розвиток здійснюється в ім'я людей; людей не можна використовувати заради розвитку;
- стратегічний розвиток спрямовується на постійне збагачення культурної спадщини, а не на руйнацію її;
- рівність можливостей має бути гарантованою для сучасних і наступних поколінь;
- можливе виникнення нової культурної етики, де підтверджується універсальність права на життя для кожної дитини, встановлюється спільна для сильних і слабих мораль.

Вважаючи такий напрямок розвитку людства передумовою його виживання, міжнародне співтовариство прагне домовлятися про спільні дії в усіх конфліктних складних, суперечливих ситуаціях, а також навіть у моральних колізіях. Наприклад, стосовно недопущення сцен насильства і порнографії у засобах масової інформації і у мережах відповідно до Міжнародного кодексу поведінки та мінімальних нормативів.

Аналіз досліджень, публікацій, міжнародних документів, виконаний за участю авторитетних вчених, політиків, культурних діячів, підтверджує, що культурна політика стає все дієвішим інструментом, який сприяє досягненню мети, стосовно того, щоб доля людства була захищена виваженим вибором, свідомою гуманізацією життя, загальним порозумінням, а не наслідком збігу обставин і насильства.

З огляду на тему статті та її теоретичний контекст доцільно детальніше сформулювати відповідь на запитання: якими нині є основні риси і загальний фон культурної політики, зокрема для Європи [5].

Розквіт і занепад імперій, республік, національних рухів, релігійних війн та ідеологічних конфліктів, що призводили до значних змін, здійснюваних на-

сильницьким чи мирним шляхом, надавали Європі протягом століть велику інтелектуальну енергію, збільшували творчі можливості її населення.

Культура, як би ми її не розуміли — широко (сукупність всього, що визначає нашу самосвідомість) чи вузько, утилітарно (збереження творів мистецтва і людської думки), в умовах радикальних змін, як свідчать спостереження, особливо яскраво розцвітає, ніби компенсуючи естетичною насолодою моральні втрати.

Сучасні дослідники вважають, що держава повинна сприяти вивченню культури не з метою використання її потенціалу для розв'язання поточних політичних завдань, адже культура є основою гуманітарної освіти, прославляє свою епоху, вносить різноманітність у повсякденне життя населення.

Культура зберігає традиції, звичаї і мистецтво народу. Культура не здатна блискавично швидко виконувати всі побажання держави. Але без культури держава не може підняти якість життя.

Велике значення культури полягає в тому, що вона, як і природа, створює баланс між суперечностями, врівноважує їх. Як суспільство потребує рівноваги між збереженням минулого і розвитком нового, так і культура, плекаючи традицію, прискорює інновацію.

У галузі культури завжди існує напруження між минулим і сучасним. Парадокс має своє пояснення. З одного боку, культура як скарбниця самосвідомості надає законну силу політиці і способу життя. З іншого боку, серед поточних професійних і бюджетних пріоритетів культура розташована досить низько на державній шкалі.

Майже всі держави за всіх часів і на всіх рівнях використовують культуру як засіб впливу на населення у внутрішній політиці і створенні позитивного іміджу влади у зовнішній політиці. Реальне ставлення влади до культури виявляється тоді, коли її оголошують приватною справою кожного.

Не випадково у деяких країнах західного світу, зокрема і у США, з терміном «культура» нині зустрічаємося в теоретичних текстах і дискусіях. Для різноманітної практики існують окремі визначення: arts (мистецтво) — стосовно високого рівня; humanities (гуманітарні науки), зокрема критика, освіта, культурницька преса; entertainments (індустрія дозвілля, розваг) — стосовно масової культури. Як зазначає О. Гриценко, держава, що прагне суспільної злагоди, остерігається надто енергійно «перевиховувати маси в напрямку високої культури. Внаслідок цього утворюється феномен Public Culture, що перекладається і як народна, громадська, суспільна, навіть — державна культура. Іноді йдеться про так звану «корпоративну культуру», що є іншою назвою для реклами. Ці тенденції охоплюють і найцивілізованіші європейські держави.

Своєрідне пояснення дегенерації високої культури до масової полягає у залежності від телебачення і одночасно у сприянні більшості глядачів отримувати доступний їм рівень розваг та відповідну форму споживання, — нову, гостру, з підказкою загальної реакції.

Отже, правозахисники і політики, представники творчих професій, а також і споживачі їх послуг прагнуть змін. Незалежні експерти доходять висновку:

культурна політика, як і політика загалом, є мистецтвом можливого. Для неї єдино прийнятною залишається підтримка рівноваги між прагненням до нового, повного суперечностей, і створенням умов для живого використання й поважного ставлення до культурних скарбів і культурної пам'яті.

Культурна політика обов'язково повинна враховувати всі елементи, що визначають культурне життя: процес творення й творчості, завдання збереження культурної спадщини, поширення культури. Для того щоб культурна політика була успішною, між цими елементами повинна існувати рівновага. Але варто пам'ятати, що доступ до культури і її поширення неможливі без підтримки динамічного творчого початку, що розвивається під захистом закону.

Література

1. Манди С. Культурная политика: Краткое руководство // Культурная политика в Европе: Сб. материалов. — М., 2002. — С. 37–99.
2. Грищенко О. Культура і влада: теорія і практика культурної політики в сучасному світі. — К., 2000. — 280 с.
3. Corijn E., Mommaas H. Urban Cultural Policies in Europe // Compilation of Background Studies Commissioned as part of the preparation of The European Report On Culture & Development — Council of Europe, СМС (95) 3 Prov. — P. 70–115.
4. Грищенко О. Культурна політика: концепції і досвід. — К., 1994. — 60 с.
5. Corijn E., Mommaas H. Urban Cultural Policies in Europe // Compilation of Background Studies Commissioned as part of the preparation of The European Report On Culture & Development — Council of Europe, СМС (95) 3 Prov. — P. 70–115.
6. Использование культурной политики в процессах развития: Док. межправительств. конф. // Культурная политика в Европе: выбор стратегий и ориентиров: Сб. материалов. — М., 2002. — С. 9–17.
7. Грищенко О., Стріха М. Основні положення Концепції державної культурної політики України: (Проект) // Культура і життя. — 1995. — 21 січ.
8. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под ред. В. С. Персеянца. — М.: Норма, 2004 — 832 с.

УДК 342.92:347.998.85(497)

И. В. Илиев

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПОРЯДОК ОТМЕНЫ И ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ ВО ВСТУПИВШИЕ В СИЛУ ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ БОЛГАРИИ

Этот институт болгарского административно-процессуального права урегулирован в соответствии со ст. 32 ЗАП (Закона административного производства РБ).

В тексте закона рассматривается вступивший в силу административный акт, который не был опротестован в суде. Такой акт может быть отменен или изменен вышестоящим административным органом, а если данного органа нет — это может сделать тот орган, который его издал, но только согласно ст. 231

Гражданского процессуального кодекса (ГПК РБ) по заявлению заинтересованного лица или по предложению прокурора.

Статья 231 п. 1 ГПК РБ определяет обстоятельства, при которых можно требовать отмены вступившего в силу решения. Такими являются:

- 1) вскрытие новых обстоятельств, новых письменных доказательств;
- 2) когда акт исправлен или имеются несоответствия (очевидны явные фактические ошибки);
- 3) если есть другие обстоятельства, которые имеют существенное значение для правильности акта.

При этом возникают серьёзные затруднения, так как ЗАП РБ в общем плане отсылает нас к ГКП (ст. 231), но ГКП в принципе решает гражданско-правные споры. По существу, следует понимать, что ЗАП отсылает нас к ГКП только в связи с тем, что ст. 231 обеспечивает особый контроль, т. е. заявление и предложение могут быть поданы на этом основании в тот административный орган, от которого требуется отмена индивидуального административного акта, а существенные основания находятся в связи с возможностями, данными другим законом (например, ЗУТ — Закон устройства территории РБ). По сути, ГПК приспособляется к административному акту.

Здесь функция прокурора по внесению предложения в административный орган (вышестоящий или автору акта) относится к случаям, когда имеется нарушение закона.

Заявление или предложение подаются непосредственно в вышестоящий орган через орган, который издал акт. Когда нет вышестоящего административного органа, то заявление или предложение подаются автору акта.

При каких случаях может не быть вышестоящего органа? Это в случаях, когда административный акт издан в соответствии с распоряжениями ст. 20 п. 1 ЗАП — министром, руководителем ведомства, подчиненного непосредственно Совету Министров или главам областной администрации.

Здесь по отношению сроков подачи заявления или предложения также действуют распоряжения ст. 232 ГКП (3 месяца с момента вскрытия важных обстоятельств, но не позже одного года с момента возникновения основания отмены акта).

Иначе стоит вопрос, если административный акт был опротестован в суде и вступил в силу, тогда его отмена осуществляется в порядке, определенном в ГПК, т. е. заинтересованная сторона может требовать отмены акта. Для этой цели подается заявление в соответствии с требованиями ст. 232 ГПК, при условии соблюдения сроков, а именно: три месяца с момента обнаружения обстоятельства, которое служит поводом отмены акта, но не позже одного года с момента возникновения основания отмены акта.

Если некоторый индивидуальный административный акт «вошел в силу» и не был опротестован в суде, тогда подобный акт имеет силу «присужденного нечто». Отмена вошедших в силу административных актов согласно ст. 32 ЗАП преодолевает силу «присужденной вещи», разрешая, при наличии определенных обстоятельств, отмену или изменение акта.

В административно-правовой литературе часто встречается использование термина «возобновление производства» взамен термина «отмена вступившего в силу административного акта». Мы считаем, что это неправильно, так как чрезвычайный способ указан в ЗАНН, по которому осуществляется институт «возобновления производства», поэтому не следует путать возможности, данные ЗАП и ЗАНН.

Рассматривая вопрос, мы должны пояснить, что в ст. 32 ЗАП имеется в виду контроль индивидуальных административных актов, а не решений суда.

Из комментария становится ясно, что порядок один и тот же, т. е. предмет контроля один — как при судебном решении, так и в административном порядке.

Сказанное можно подкрепить следующим примером.

В последние годы очень часто при выдаче решений Земельными комиссиями, (как индивидуальных административных актов согласно ст. 2 ЗАП) службы по изготовлению кадастровых планов меняют границы (отдельных участков), их размер или местоположение. Не являются редкими случаи, когда изменение плана сделано, но решение, которое вступило в силу, не было изменено, что создает основания для спора. Подобный спор можно разрешить на основании ст. 32 п. 1 ЗАП по заявлению заинтересованного лица. Автор акта имеет право сделать соответствующие изменения.

Недопустимым однако является, чтобы орган, который издал акт (решение), сам отменил акт по указанному основанию и при уже вступившем в силу административном акте (решении) отменил его и восстановил на том же самом месте собственность другого лица.

Другим таким случаем может быть отказ на заявлении о регистрации моторного перевозного средства директором региональной дирекции Министерства внутренних дел. Регистрация является административным разрешением и отказ выдать такое разрешение представляет собой индивидуальный административный акт (ст. 2 ЗАП) и подлежит судебному контролю на предмет законности. Это означает, что если заинтересованное лицо получило отказ в регистрации в органах специальной администрации, то оно могло бы опротестовать этот отказ в судебном порядке, а не снова требовать пересмотра случая (отказа) на основании ст. 32 п. 1 ЗАП путем подачи заявления.

Отсюда вывод: случаи неправильной квалификации казуса не являются редкостью.

Практика показывает, что часто встречаются ситуации, когда заинтересованная сторона неудовлетворена решением первой инстанции суда по административному делу (такой инстанцией может быть Окружной суд или Верховный суд в зависимости от места составления акта, т. е. его ранга) и имеет право кассационного производства. По непредвиденным обстоятельствам, однако, если срок подачи заявления пропущен, то данное обстоятельство является уважительной причиной для продолжения срока подачи заявления.

Изданный административный акт после вступления его в силу дает возможность адресату приступить к требованию (путем подачи заявления) перед административным органом в соответствии со ст. 32 п. 1 ЗАП и отменить или изменить административный акт.

Такой подход является абсолютно правильным, так как в ст. 32 п. 1 ЗАП сказано, что отмены или изменения административного акта можно требовать от административного органа только в тех случаях, когда административный акт не был опротестован в суде.

На совсем другом основании применяется ст. 32 п. 2 ЗАП. Здесь гипотеза позволяет, чтобы административный акт был пересмотрен, когда нет условия по п. 1 ст. 32, но вводит некоторые ограничения.

Изданный административный акт не может порождать никаких прав, если есть отказ о выдачи документа. В этом случае законом не предусмотрен никакой срок и исключено применение ст. 231 ГК.

Производство по ст. 32 п. 2 ЗАП можно начать по требованию заинтересованной стороны (гражданином или организацией), по указанию вышестоящего органа в случае поступления жалобы или по инициативе административного органа — автора акта.

В тех случаях отказ в пересмотре административного акта по ст. 32 п. 2 ЗАП не подлежит опротестованию (п. 4 часть 2) ЗАП. Это говорит о том, что есть возможность органам администрации, по их усмотрению, когда это необходимо, пересматривать свои акты.

В отличие от возможностей п. 1 ст. 32 ЗАП, когда административный орган действует, только если поступила жалоба или предложение, по п. 2 ст. 32 ЗАП орган может начать служебное производство и таким способом изменить прежнее свое решение.

Во всех случаях отмены или изменения вступившего в силу административного акта издается новый акт, который подлежит оспариванию на общем основании в предусмотренном ЗАП административном или судебном порядке.

Эти возможности по ст. 32 п. 2 ЗАП позволяют практически решать самые разнообразные казусы, как часто встречающиеся по закону «Устройства территории» (ЗУТ). Одним из таких казусов, например, является случай из содержания ст. 134 ЗУТ об изменении вступивших в силу общих градостроительных планов. В подобных случаях закон предвидит, при каких условиях это можно сделать. Например, часто встречаются такие ситуации, когда в соответствии со ст. 134 п. 2 т. 2 в плане градостроительства нет полноты или есть ошибки и пр. Дается возможность административному органу приказом (административным актом) соответственно изменить кадастровый план. Так как приказ имеет силу индивидуального административного акта согласно ст. 2 ЗАП, то это дополнение или изменение может быть на основании ст. 32 п. 2 ЗАП в соответствии со ст. 134 п. 2 ч. 2 ЗУТ. Явная фактическая ошибка может состоять в перемещении одной или всех пограничных линий, смены соседа и пр.

Можно сделать вывод о том, что надо соблюдать принцип компетенции не только административными органами, но и техническими службами. Не являются редкостью ситуации, когда явные фактические ошибки усложняют дела из-за некомпетентности и в конце концов интересы граждан остаются неудовлетворенными в сроки, установленные законом.

Согласно п. 5 ст. 32 ЗАП гарантируются права третьих лиц, которые полу-

чили права на основани вступившого в силу административного акта. Точнее можно сказать, что отмена или изменение вступившого в силу административного акта согласно ст. 32 п. 1 и 2 не может посягать на права, полученные третьими добросовестными лицами.

Изложенное позволяет сделать заключение, что есть два основных варианта поведения в отмеченных случаях:

1. Административный орган может отменить или изменить вступивший в силу административный акт.

2. Административный орган может корректировать свои собственные акты по своей инициативе для устранения недостатков в них.

Литература

1. Конституция Республики Болгария.
2. Закон Административного производства РБ.
3. Закон Административное нарушение и наказание РБ.
4. Гражданско-процессуальный кодекс РБ.
5. Закон устройства территории в РБ.
6. Илиев И. В. Административный процесс. — София, 1995.
7. Судебная практика ВАС-РБ.

УДК 340.6:354.61(477)

В. О. Комаха, Г. О. Стрілець

СУДОВО-ЕКСПЕРТНІ УСТАНОВИ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про судову експертизу», який було прийнято 25 лютого 1994 р. № 4038-XII зі змінами від 9 вересня 2004 р. № 1992-IV, судово-експертну діяльність в Україні здійснюють державні спеціалізовані установи. До них належать: науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; судово-експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України [1].

Судово-експертні установи в системі Міністерства оборони України при проведенні судових експертиз у кримінальних справах діють на засадах закону України «Про судову експертизу», Кримінально-процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України і відомчих нормативно-правових актів, зокрема Інструкції з організації судової експертизи у Збройних Силах України на мирний час [2], а також наказів та директивів міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, начальника Головного військово-медичного управління Міністерства оборони України, розпоряджень

та методичних вказівок головного судово-медичного експерта Міністерства оборони України, нормативних актів щодо судової експертизи, які затверджені Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством юстиції України.

До судово-експертної служби Збройних Сил України належать такі судово-експертні установи:

- Центр судових експертиз Міністерства оборони України у Києві;
- судово-медичні лабораторії оперативних командувань (Західного — у Львові, Південного — у Одесі і Північного — у Харкові);
- Судово-медична лабораторія Військово-Морських Сил України у Севастополі.

Всі ці судово-експертні установи входять до складу медичної служби Збройних Сил України. Загальне керівництво судовою експертизою у Збройних Силах України здійснює начальник Центру судових експертиз Міністерства оборони України — головний судово-медичний експерт Міністерства оборони України. Керівництво судовою експертизою на території оперативних командувань здійснює начальник Судово-медичної лабораторії, а у Військово-Морських Силах — начальник Судово-медичної лабораторії Військово-Морських Сил.

Головними завданнями судових експертів судово-експертних установ Збройних Сил України є: виконання судових експертиз за вимогами органів дізнання Збройних Сил України та інших військових формувань України, правоохоронних органів, суду; наукова розробка актуальних питань судової експертизи; вивчення травматизму та смертності від травм у Збройних Силах України та інших військових формуваннях України, надання рекомендацій командуванню військових частин щодо їх попередження; контроль за якістю медичного обслуговування у військових частинах, військово-медичних закладах за даними судово-медичних експертиз; надання консультацій з питань судової експертизи для правоохоронних органів, суду та командування військових частин; участь у підготовці судово-медичних експертів для Збройних Сил України.

У судово-експертних установах Збройних Сил України проводять судово-медичні і криміналістичні експертизи, зокрема: судово-медичну експертизу трупів; судово-медичну експертизу живих осіб (потерпілих, обвинувачених та інших осіб); судово-медичну (імунологічну) експертизу речових доказів; судово-медичну (токсикологічну) експертизу речових доказів; медико-криміналістичну експертизу; судово-балістичну експертизу; судову експертизу вибухових пристроїв; судово-трасологічну експертизу; судово-технічну експертизу документів; судову експертизу холодної зброї. У Центрі судових експертиз Міністерства оборони України виконують також судові автотехнічні експертизи. В разі необхідності у всіх вказаних вище судово-експертних установах може бути організовано проведення й інших видів судових експертиз.

У кожній судово-медичній лабораторії відповідного оперативного командування і Військово-Морських Сил працюють провідні фахівці — судові експерти, які мають вищу медичну освіту, пройшли спеціальну підготовку, атестовані і мають допуск до проведення декількох видів судових експертиз.

Так, наприклад, у судово-медичній лабораторії Південного оперативного ко-

мандування штати працівників складаються з провідних фахівців — судових експертів з вищою медичною освітою і лаборантів — фахівців з середньою медичною освітою — фельдшерів, а також осіб адміністративного персоналу. Провідні фахівці — судові експерти виконують такі види судових експертиз: начальник лабораторії судово-медичних експертиз, заступник начальника лабораторії судово-медичних експертиз та старший судово-медичний експерт-криміналіст мають допуски до проведення всіх видів судових експертиз, передбачених зазначеною вище інструкцією; судово-медичні експерти з аналітичної хімії, імунології та з гістології проводять судові експертизи, зазначені у назві їх посади.

Така загальна структура судово-експертних установ, які діють в системі Міністерства оборони України, і основні види судових експертиз, які проводять судові експерти судово-експертних установ цього відомства.

У статті на засадах чинного законодавства проаналізовано структуру судово-експертних установ в системі Міністерства оборони України. На сторінках сучасної юридичної літератури питанням структури судово-експертних установ у системі Міністерства оборони України не приділено належної уваги. Ознайомлення з проведеними дослідженнями як студентів юридичних навчальних закладів, так і практичних працівників правоохоронних органів буде сприяти підвищенню їх знань з криміналістики взагалі і, зокрема, з тактики призначення судових експертиз, які проводяться у судово-експертних установах системи Міністерства оборони України.

Література

1. Про внесення змін до Закону України «Про судову експертизу»: Закон України від 9 вересня 2004 р. № 1992-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 1. — Ст. 14.
2. Інструкція з організації судової експертизи у Збройних Силах України на мирний час: Затв. наказом начальника Головного військово-медичного управління Міністерства оборони України 1 лютого 2002 р. № 12-7а.

УДК 342.553(477):342.724

В. О. Куранін

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗМІСТ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Транскордонне співробітництво є одним з важливих засобів локального економічного, культурного та соціального розвитку. Воно є вагомим чинником інтеграційних процесів у сучасній Європі. Для України, яка проголосила європейську інтеграцію пріоритетною метою своєї зовнішньої політики, активне транскордонне співробітництво місцевих влад може послугуватися ще й певним індикатором того, якою мірою проголошена державна політика відповідає державній політиці, що насправді реалізується.

© В. О. Куранін, 2005

До основних нормативних документів, які регулюють транскордонне співробітництво ОМСУ, слід віднести, по-перше, Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», як акти, що визначають систему та гарантії, основні принципи організації та діяльності, правовий статус органів місцевого самоврядування; по-друге, ратифіковані Україною як державою, що входить до Ради Європи, Європейську хартію місцевого самоврядування та Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р. із Додатковим протоколом до цієї конвенції від 9 листопада 1995 р.

Забезпечення дійової інтеграції норм Ради Європи в українське законодавство було основною метою прийняття Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р., який фактично виконує функції «трансляції» змісту цих норм до правового простору України.

Статтею 10 Європейської хартії місцевого самоврядування гарантовано право органів місцевого самоврядування здійснювати співробітництво із відповідними органами інших держав.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р. визначає це співробітництво як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох учасників конвенції, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Галузями транскордонного співробітництва, що охоплюються цією конвенцією, можуть виступати регіональний, міський або сільський розвиток, захист навколишнього середовища, поліпшення публічної інфраструктури та служб, взаємна допомога у випадках надзвичайних ситуацій, захист національних меншин.

Міждержавними угодами держав — учасниць конвенції визначаються такі питання транскордонного співробітництва:

- розвиток транскордонного співробітництва;
- транскордонні регіональні зв'язки;
- транскордонні місцеві зв'язки;
- транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади;
- утворення та визначення статусу органів транскордонного співробітництва.

До питань, що регулюються угодами між місцевими органами влади, конвенція відносить:

- основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади;
- основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами;
- основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права;
- основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу «приватне право»);
- основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу «публічне право»);

– основні принципи створення органів транскордонного співробітництва між громадами.

Україною ратифіковані Європейська рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Нормами цих документів на держави-учасниці покладені обов'язки не перешкоджати особам, які належать до національних меншин, встановлювати та підтримувати транскордонні контракти з особами, що поділяють з ними спільну етнічну, культурну або релігійну спадщину.

Також держави — учасниці рамкової конвенції про захист національних меншин зобов'язалися не перешкоджати здійсненню прав осіб, що належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій як на внутрідержавному, так і на міждержавному рівні.

Сторони конвенції також прийняли на себе зобов'язання заохочувати транскордонне співробітництво як один із засобів забезпечення вільного розвитку національних меншин.

Участь органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві у галузі захисту національних меншин обумовлено як зобов'язаннями, що поклали на себе держави, які ратифікували конвенцію про захист національних меншин, так і усвідомленням об'єктивних політичних реалій, що існують для будь-якої європейської держави, оскільки жодна з цих держав не є моноетнічною.

Зміст транскордонного співробітництва, яке пов'язано із забезпеченням вільного розвитку національних меншин, є досить різноманітним. Визначимо основні галузі, у яких можливо таке співробітництво.

Співробітництво у галузі охорони навколишнього середовища. Метою такого співробітництва можуть бути збереження традиційних екосистем та, як наслідок, підтримання у незмінному вигляді життєвого середовища у місцях історичного та сучасного розселення представників національних меншин.

Співробітництво у культурно-освітній галузі. Ця галузь співробітництва поєднує діяльність по взаємному обміну викладачами середніх шкіл та вищих навчальних закладів, учнями та студентами, що дозволяє останнім отримувати освіту рідною мовою та поглиблено вивчити досягнення рідної національної культури, а першим — підвищити професійну кваліфікацію. Також до цієї галузі належать проведення днів національної культури, дво- та багатосторонніх видавничих проектів, спільне заснування засобів масової інформації, теле- та радіомовлення, створення бібліотек та музеїв, проведення виставок, ярмарок та ін. Цією галуззю співробітництва охоплюється також діяльність із збереження традиційної національної епоніміки.

Співробітництво у галузі транспорту та зв'язку. Існування сучасних мереж транспорту та обміну інформацією є вагомим чинником стимулювання розвитку території, де можуть проживати представники національних меншин, зміцнює інфраструктуру місцевої економіки, посилює її інтеграцію до світової системи розподілу праці.

Співробітництво у галузі економіки. Ця сфера є найбільш актуальною для місцевих влад, проте слід визнати, що органи місцевого самоврядування Украї-

ни ще не повною мірою використовують усі наявні форми такого співробітництва. Також слід зазначити, що ця галузь співробітництва здійснює скоріш опосередкований, але, безумовно, позитивний вплив на розвиток населення, що належить до національних меншин.

Узагальнюючи вищевикладене, можна дійти висновку, що нормативна база транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування України у сфері захисту національних меншин розвинулася до ступеня, який дозволяє ініціативам територіальних громад та органів місцевого самоврядування України знаходити конкретні правові форми свого втілення та відповідальності за ефективність здійснення цього виду співробітництва.

УДК 342.26(73)+352(73)

Н. В. Мішина

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У США

На сучасному етапі в Україні багато уваги приділяється реформуванню адміністративно-територіального поділу держави. Його ефективність сприятиме, в тому числі, підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, система яких в Україні будується, насамперед, з урахуванням саме адміністративно-територіального поділу. Тому вивченню як національного, так і іноземного досвіду з цього питання приділяється істотна увага.

Цікавим для вивчення уявляється досвід США, але вивчення відповідних досліджень вказує на те, що автори досить фрагментарно надають інформацію саме щодо адміністративно-територіального поділу цієї держави, або така інформація містить не досить точні дані [1; 2; 3; 4; 5].

Метою статті є аналіз системи органів муніципального управління США з урахуванням адміністративно-територіального поділу та, наскільки це можливо у межах статті, надання повної та точної інформації щодо них.

Для систематизації інформації про органи муніципального управління є доцільним використовувати класифікацію Бюро переписів США. Відповідно до неї виділяють органи муніципального управління:

- загальної компетенції:
 - у графствах;
 - нижче рівня графств;
- спеціальної компетенції:
 - спеціальні округи;
 - шкільні округи [6].

Ця класифікація уявляється найбільш вдалою, тому що її елементами не виступають ні муніципальні корпорації, які існують на території всіх штатів,

але не всіх графств, ні органи муніципального управління тауншипів, які існують на території не всіх штатів.

У США графство (county) є найбільш крупною адміністративно-територіальною одиницею у всіх штатах, крім Коннектикуту і Род Айленду, де графств немає взагалі (див. табл. 1). У штаті Луїзіана схожі з графствами за розміром і за характером здійснення муніципального управління території іменуються приходами (parish), у штаті Аляска — бороу (borough). До речі, у штаті Аляска муніципальне управління на деяких територіях відсутнє, як і на малонаселених територіях інших штатів.

Для системи органів муніципального управління в США є характерним існування органів, створення яких не є обов'язковим, а залежить від відповідного волевиявлення первинного суб'єкта муніципального управління — територіального колективу. Тенденція до поступового збільшення кількості цих органів ілюструє, у першу чергу, ефективність їхньої діяльності, високий рівень довіри населення до них. У даний час на території України введення подібної практики уявляється недоцільним — неможливість забезпечення належного рівня податкових надходжень для оплати їхнього функціонування зробить діяльність цих органів недостатньо ефективною. Проте, думається, у майбутньому позитивний досвід США може бути використаний.

До числа таких органів відносять органи управління муніципальних корпорацій. В даний час у США налічується приблизно 20000 муніципальних корпорацій (див. табл. 1). Термін «муніципальна корпорація» (municipal corporation) вживається частіше, ніж «муніципалітет» (municipality). У США муніципалітетами іменуються адміністративно-територіальні одиниці, що одержали статус публічних (муніципальних) корпорацій. У зв'язку з цим уявляється, що визначення муніципалітетів як «органів управління в... населених пунктах, наділених статусом муніципальних корпорацій» [7] або як «правових органів, які здійснюють управління певною територією» [8] потребує уточнення.

Статус муніципальної корпорації в США можуть мати такі адміністративно-територіальні одиниці:

– віліджі (village) — найбільш дрібні поселення, зазвичай розташовані в сільській місцевості або в пригороді великого міста;

– бороу (borough). Термін вживається для найменування поселень, аналогічних віліджам, у штатах Коннектикут, Міннесота, Нью-Джерсі і Пенсільванія. «Бороу» також іменується кожна з п'яťох частин, на які розбито сїті Нью-Йорк, і адміністративно-територіальні одиниці в штаті Аляска, які традиційно прирівнюються до графств [9]. Території, іменовані «бороу» у штаті Аляска та у сїті Нью-Йорк, не можуть набути статусу муніципалітету;

– тауни (town) — невеличкі поселення, як правило, більш крупні за віліджі. А. О. Мішин виділяє 3 основних види таунів: сільський (без великих поселень), de facto тауншип; таун із великими поселеннями і міський таун [10]. Статус муніципалітету можуть одержати, за винятком de facto тауншипів, усі тауни;

– сїті (city) — як правило, великі і середні міста більшого розміру або значення, ніж бороу, вілідж або таун.

Кількість і види органів муніципального управління в США
(крім шкільних округів), 2002 рік

Штат	Кількість органів муніципального управління загальної компетенції графств	Кількість муніципалітетів	Кількість органів муніципального управління загальної компетенції таушипів	Кількість органів муніципального управління загальної компетенції в штаті	Монофункціональні спеціальні округи	Багатофункціональні спеціальні округи	Всього спеціальних округів у штаті	Всього органів муніципального управління у штаті
Айдахо	44	200		244	493	32	525	769
Айова	99	948	–	1047	14	–	14	1061
Алабама	67	451	–	518	302	3	305	823
Аляска	12	149	–	161	657	47	704	865
Арізона	15	87	–	102	2564	266	2830	2932
Арканзас	75	499		574	1101	313	1414	1988
Вайомінг	23	98	–	121	322	62	384	505
Вашингтон	39	279		318	258	2	260	578
Вермонт	14	47	237	298	1	–	1	299
Вірджія	95	229		324	431	195	626	950
Вісконсін	72	585	1265	1922	483	98	581	2503
Гаваї	3	1	–	4	14	1	15	19
Делавер	3	57	–	60	762	36	798	858
Джорджія	156	531	–	687	3103	42	3145	3832
Західна Вірджія	55	234	–	289	1088	37	1125	1414
Іллінойс	102	1291	1431	2824	538	4	542	3366
Індіана	91	567	1008	1666	1513	20	1533	3199
Каліфорнія	57	475	–	532	706	14	720	1252
Канзас	104	627	1299	2030	43	2	45	2075
Кентуккі	119	424	–	543	197	25	222	765
Колорадо	62	270		332	77	8	85	417

Коннектикут	–	30	149	179	388	15	403	582
Луїзіана	60	302	–	362	347	19	366	728
Массачусетс	5	45	306	356	368	35	403	759
Міннесота	87	854	1793	2734	432	26	458	3192
Міссісіпі	82	296	–	378	1500	14	1514	1892
Міссурі	114	946	312	1372	535	57	592	1964
Мічиган	83	533	1242	1858	869	277	1146	3004
Монтана	54	129	–	183	137	21	158	341
Мейн	16	22	467	505	123	25	148	653
Меріленд	23	157	–	180	265	11	276	456
Небраска	93	531	446	1070	621	7	628	1698
Невада	16	19	–	35	1128	7	1135	1170
Нью-Гемпшир	10	13	221	244	309	10	319	563
Нью-Джерсі	21	324	242	587	762	2	764	1351
Нью-Йорк	57	616	929	1602	608	23	631	2233
Нью-Мексико	33	101	–	134	536	24	560	694
Огайо	88	942	1308	2338	904	23	927	3265
Оклахома	77	590	–	667	1620	265	1885	2552
Округ Колумбія	–	1	–	1	75	–	75	76
Орегон	36	240	–	276	265	36	301	577
Пенсільванія	66	1018	1546	2630	353	23	376	3006
Род Айленд	–	8	31	39	445	30	475	514
Північна Дакота	53	360	1332	1745	1492	753	2245	3990
Північні Кароліна	100	541	–	641	278	22	300	941
Теннессі	92	349	–	441	139	13	152	593
Техас	254	1196	–	1450	179	17	196	1646
Флориди	66	404	–	470	1101	72	1173	1643
Південна Дакота	66	308	940	1314	296	46	342	1656
Південні Кароліна	46	269	–	315	677	7	684	999
Юта	29	236	–	265	458	88	546	811
Всього	3034	19429	16504	38967	31877	3175	35052	74019

Примітка. Дані Census Bureau, Government Organization, 2002 // <http://www.census.gov>.

Статус муніципалітету може бути «дарований» сіті, таунам, бороу, віліджам конституціями суб'єктів федерації. Одночасно в тексті конституції вказуються особливості правового стану утворюваної муніципальної корпорації (наприклад, у Конституції штату Колорадо — сіті Денвер [11]), тому наявність хартії є необов'язковою.

Велика частина відповідних адміністративно-територіальних одиниць стає муніципалітетами після успішного завершення процесу, іменованого в законодавстві суб'єктів федерації інкорпорацією (incorporation). Його ініціація можлива у випадку наявності встановленої штатом кількості населення для кожного виду адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у штаті Іллінойс — 2500 чоловік і більше для сіті, від 200 до 2500 чоловік (у залежності від кількості населення в графстві) — для віліджів [12]. «За» створення муніципальної корпорації повинно бути подано встановлене законодавством число голосів членів територіального колективу, і, у випадку дотримання відповідної процесуальної форми, штат зобов'язаний визнати адміністративно-територіальну одиницю муніципалітетом.

Головна причина, яка обумовлює бажання жителів певної території інкорпорувати її, — зовсім не намагання одержати більшу кількість послуг більш високої якості, як зазначають деякі вчені [13]. Якщо потреба в послугах певного виду або більш високої якості є єдиною або першорядною, економічно більш вигідним є придбання цих послуг у штату або графства або забезпечення їхнього надання органами муніципального управління спеціальної компетенції. Інкорпорація «в першу чергу дозволяє населенню більш активно брати участь у вирішенні місцевих проблем, більш істотно впливати на політичне життя муніципалітету, графства і штату» [14].

У середині ХХ сторіччя з'явилася можливість інкорпорування графств і тауншипів. Після завершення процесу інкорпорації ці адміністративно-територіальні одиниці не стають муніципалітетами, проте одержують додаткові можливості реорганізації структури органів муніципального управління, розширення їхньої компетенції і збільшення фінансової бази. У порівнянні з муніципалітетами графства і тауншипи, навіть інкорпоровані, мають обмежені права муніципального управління.

Всі тауншипи і прирівняні до них адміністративно-територіальні одиниці зосереджені на території двадцятьох штатів — Вермонт, Вісконсін, Іллінойс, Індіана, Канзас, Коннектікут, Массачусетс, Міннесота, Міссурі, Мічиган, Мейн, Небраска, Нью-Гемпшир, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Пенсільванія, Род Айленд, Північна Дакота і Південна Дакота (див. табл. 1). De facto тауншипами є:

- деякі тауни штатів Вермонт, Вісконсін, Коннектікут, Массачусетс, Міннесота, Нью-Йорк, Род Айленд;
- плантації (plantations) і деякі тауни штату Мейн;
- містечка (locations) і деякі тауни штату Нью-Гемпшир.

Надалі у дослідженні, у випадку відсутності відмінностей від тауншипів, вони будуть включатися до числа адміністративно-територіальних одиниць, які об'єднуються цим терміном, та разом з ними іменуватися «тауншипами».

Є два можливих варіанти територіального співвідношення функціонування органів управління муніципальних корпорацій і органів муніципального управління тауншипів:

- у штатах Вісконсін, Массачусетс, Нью-Гемпшир, Нью-Джерсі, Пенсільванія і Род Айленд органи муніципального управління тауншипів обслуговують територію, на якій немає муніципалітетів;

- в інших штатах території, на яких функціонують органи управління муніципальних корпорацій і муніципальні органи тауншипів, частково збігаються.

У США органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються без урахування адміністративно-територіального поділу для:

- надання додаткових послуг;
- підвищення якості послуг, які надаються органами муніципального управління загальної компетенції;
- мінімізації політичного втручання в діяльність органів муніципального управління при наданні певних послуг;
- обходу встановлених для органів муніципального управління загальної компетенції обмежень у фінансовій сфері.

У США існують приблизно 35 000 спеціальних (табл. 1) і приблизно 15 000 шкільних округів. «Шкільні і спеціальні округи» (school and special districts) автори україно- і російськомовних монографій нерідко іменують «спеціальними районами» [15], «шкільними і спеціальними районами» [16], «шкільними округами і спеціальними районами» [17]. Більш точним перекладом англomовного терміна, проте, уявляється уживаний деякими дослідниками термін «шкільні і спеціальні округи» [18; 19].

Шкільні округи здійснюють управління і фінансування шкільних установ, за винятком приватних, а спеціальні округи — надання послуг у сфері водопостачання, утримання лікарень, цвинтарів, бібліотек, автомагістралей, парків і рекреаційних зон, аеропортів і т. п. Більшість спеціальних округів (93,5%) є одноцільовими, інші надають декілька видів послуг, тісно пов'язаних одна з одною.

Поряд із спеціальними округами існують метрополітенські округи. Вони також створюються для надання одного або декількох видів послуг, але їхній статус інший. Правом створювати метрополітенські округи володіють винятково два і більше муніципалітетів, межі метрополітенського округу збігаються з межами муніципальних корпорацій, які його утворили. Управління метрополітенським округом здійснює призначений відповідними муніципалітетами керівник за допомогою сформованого ним апарату. Таким чином, метрополітенські округи не є муніципальними органами.

Ряд дослідників відносить усі спеціальні округи до органів муніципального управління [20; 21; 22], що уявляється неточним. Так, не є органами муніципального управління спеціальні округи, що утворюються штатами, графствами, муніципальними корпораціями, тауншипами, цілком підконтрольні їм і функціонують за їхній рахунок. Наприклад, спеціальний фінансовий округ з благоустрою лікарень штату Каліфорнія, створений штатом для поліпшення

господарського забезпечення лікарень, управляється комісією, до якої входять за посадою скарбник штату, секретар Агенції торгівлі і комерції штату, деякі інші посадові особи, а також особи, призначені губернатором, спікером асамблеї і одним із комітетів сенату. Округ фінансується з бюджету штату, додатково має право випускати облігації, одержувати позики [23]. У штаті Луїзіана приходи за власною ініціативою або на письмову вимогу власників земельних ділянок можуть створювати дренажні спеціальні округи, фінансуючи їх і призначаючи всіх членів органа управління — ради комісіонерів [24].

Прикладом незалежного спеціального округу, що містить всі ознаки органу муніципального управління, може служити спеціальний округ Алабами з електропостачання. Він був створений для придбання електроенергії, будівництва та обслуговування відповідних споруд і для створення умов для виробітку, передачі і розподілу електроенергії з ініціативи членів відповідних територіальних колективів. Округ управляється органом із дев'ятьох директорів, кожен з яких призначається комітетом виборців. У свою чергу, у комітет виборців входять представники кожного територіального колективу Алабами [25].

Шкільні округи дослідники нерідко називають одним з різновидів спеціальних округів [26; 27]. Найімовірніше, це викликано тим, що:

- вони є монофункціональними, як і більша частина спеціальних округів;
- деякі спеціальні округи надають послуги не тільки в житловій, комунальній і в інших сферах, але і у сфері освіти;
- організаційні форми муніципального управління спеціальних і шкільних округів є подібними.

Всупереч поширеній думці [28; 29], не всі шкільні округи є муніципальними органами. Бюро переписів США використовує офіційну класифікацію шкільних округів на шкільні «незалежні» округи (independent school districts) і шкільні «залежні» округи, тобто шкільні округи без прав муніципального управління. У 2002 році з 15 014 округів 13 506 мали ознаки, які дозволяють віднести їх до числа незалежних шкільних округів [30]. Шкільні незалежні округи, будучи органами муніципального управління, мають практично ті ж повноваження і виконують практично ті ж функції, що і залежні, і в сукупності з ними утворюють єдину систему.

Висновки. Отже, в США паралельно функціонують як органи муніципального управління загальної, так і спеціальної компетенції. Органи муніципального управління загальної компетенції організовані переважно згідно з адміністративно-територіальним поділом держави, який має певні особливості у деяких штатах. Органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються виключно виходячи із мотивів суспільної необхідності та доцільності їхнього існування, тому адміністративно-територіальний поділ не завжди береться до уваги. Для США є характерним існування в системі муніципальних органів, органів створення яких є факультативним.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у доцільності подальшого дослідження особливостей адміністративно-територіального поділу США та його впливу на ефективність функціонування муніципальних

органів загальної компетенції. Щодо муніципальних органів спеціальної компетенції, перспективним є вивчення можливості створення аналогічних органів в Україні.

Література

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 309.
2. Козюра І. В., Лебединська О. Ю. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Павч. посіб. — Ужгород: Патент, 2003. — С. 95.
3. Local Government in the USA // Encyclopedia Encarta Online Deluxe — <http://encarta.msn.com/encarta/home.asp>.
4. Куфакова П. А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости / Уп-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы. Каф. теории и истории госуд. и права. — М., 1969. — С. 49.
5. The United States of America // Encyclopedia Britannica — <http://www.britannica.com>.
6. Census Bureau. Government Organization, 2002. — <http://www.census.gov>.
7. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 309.
8. Козюра І. В., Лебединська О. Ю. Вказ. праця. — С. 95.
9. Liberty Township Planning and Zoning Boards // <http://www.libertytownship.org/Municipal/Ltplanning/LTPZ.html>.
10. Мишин А. А. Государственный строй США. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958. — С. 85.
11. The Constitution of the State of Colorado // <http://i2i.org/SuptDocs/ColoCon/enart.20.html>.
12. Illinois. Subcounty General Purpose Government // <http://www.census.gov/prod/abs/ge79org.html>.
13. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. — О.: ОФ УАДУ, 2001. — С. 115.
14. McCarthy Jr. D. J. Local Government Law In A Nutshell. — St. Paul, Minn.: West Publishing Co, 1990. — P. 51.
15. Крылов Б. С. Государственный строй Великобритании. — М.: Госюриздат, 1957. — С. 42.
16. Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс, 1982. — С. 155.
17. Рекомендація КМРВС 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтиського. — К., 2002. — С. 348–355.
18. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. — М.: Наука, 1984. — С. 15–16.
19. Куфакова Н. А. Вказ. праця. — С. 29.
20. Local Government in the USA // Encyclopedia Encarta Online Deluxe — <http://encarta.msn.com/encarta/home.asp>.
21. Куфакова П. А. Вказ. праця. — С. 49.
22. The United States of America // Encyclopedia Britannica — <http://www.britannica.com>.
23. California Health Facilities Finance Authority (state) // http://www.california.gov.org/s_distr_84.htm.
24. Louisiana Drainage Districts (parish) // <http://www.louis.gov.org/dis6.htm>.
25. Alabama Municipal Electric Authority // <http://www.munielecrauth.al.org/government.html>.
26. Крылов Б. С. Федерализм, штаты и местное самоуправление. — М.: Наука, 1968. — С. 176–177.
27. Куфакова Н. А. Вказ. праця. — С. 51.
28. Местные органы в политической системе капитализма. — М.: Наука, 1985. — С. 31–32.
29. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — С. 30.
30. Census Bureau. Government Organization, 2002 // Там само.

АКТИ УПРАВЛІННЯ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Вступ України до Ради Європи і прийняття відповідних міжнародних зобов'язань потребують від юристів, науковців та правотворців набуття досвіду та вмінь, які б відповідали європейському рівню вимог, потрібних для юридичної роботи. В світлі Концепції адміністративної реформи, яка втілюється у практичне життя завдяки прийнятому Указу Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], чи не основним завданням є оновлення законодавчої бази адміністративних правовідносин, а отже нове формування джерел адміністративного права та її невід'ємного елемента — акта державного управління.

Дослідження сутності джерел права та актів управління в системі права має багаторічний досвід. Питання джерел права цікавили науковців як у радянські часи, так і у сьогодення. Серед них Г. І. Петров, С. А. Зивс, І. Н. Пахомов, П. Г. Мішунін, Н. В. Міронов, М. Н. Марченко, Р. Ф. Васильєв, А. С. Васильєв, В. Шаповал та ін.

Незважаючи на те, що існує багато досліджень, пов'язаних з джерелами права, на сьогоднішній день залишається низка питань, які необхідно більш детально дослідити та здійснити всебічне і поглиблене вивчення.

На мій погляд, до таких нерозв'язаних моментів належать такі позиції:

- по-перше, це чітке розмежування актів управління від інших правових актів;
- по-друге, це з'ясування питання про те, які саме акти управління належать до джерел адміністративного права;
- по-третє, уникнення колізій, які можливі під час правозастосовчої діяльності;
- по-четверте, визначення рис, які характеризують акт управління як джерело адміністративного права.

Досліджуючи тему актів управління як джерело адміністративного права, нам необхідно одразу з'ясувати деякі питання, а саме, що таке джерело права і в якому розумінні буде проводитись дане дослідження.

Теорія права, як базова наука, на сьогоднішній час виробила декілька понять стосовно джерел права. Необхідно визнати, що в юридичній науці відсутнє загальноприйняте визначення джерела права, яке належить до ряду найбільш неясних в теорії права [2].

Багатоманітність визначень джерел права виявляється в таких прикладах: це і офіційно визначені форми зовнішнього вираження змісту права [3]; матеріальні умови життя та воля володарюючого класу [4]; форми об'єктування юридичних норм, що служать ознаками їх обов'язковості в даному суспільстві і в даний час, називаються джерелами права [5].

Аналізуючи ці та інші поняття, ми приходимо до висновку, що принципова різниця в них полягає лише в підході до з'ясування сутності джерел права. Якщо ми ведемо мову про «матеріальні джерела права», то маємо на увазі фактори, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права [6].

Таким чином, в цьому дослідженні ми будемо вести мову про формальні джерела права і використовувати таке поняття.

Під юридичними джерелами чи формами права ми розуміємо офіційні форми виразу і закріплення (а також зміну чи відміну) правових норм, що діють у даній державі [7], а якщо — про «формальні джерела права», тоді розуміємо їх як форми зовнішнього вираження положень (змісту) діючого права.

Одже, коли ми ведемо мову про джерела адміністративного права, то пов'язуємо це з актами органів державної влади, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності, а також акти державного управління нормативного характеру [8].

Саме з позиції цього поняття буде здійснюватись дослідження щодо визначення місця актів управління в системі джерел права, розмежування актів управління на ті, які є джерелами права, та на ті, які не належать до джерел права.

Розглядаючи питання стосовно актів управління, ми не можемо не зосередити увагу на тому, яке місце вони займають серед джерел права і, власне, серед джерел адміністративного права.

У зв'язку з тим, що акти управління стосуються більше діяльності виконавчої влади, в історичному процесі не завжди було однозначне ставлення до вилучення актів державного управління в окрему групу серед джерел адміністративного права. Прикладом такого факту є полеміка, що відбувалася між двома науковцями початку ХХ століття, а саме між В. М. Гессеном та Н. М. Коркуновим.

Так, В. М. Гессен стверджував, що всі акти самодержавної влади, які б вони не були за формою, мають однакову владу та силу, в свою чергу Н. М. Коркунов заперечував подібному висновку тим, що намагався роз'єднати законодавчу та урядову владу, а отже і акти, які вони видають, за способом видання та юридичною силою [9].

На сьогоднішній день, хоча і не існує таких суперечливих поглядів, що пов'язано, насамперед, з прийнятою Конституцією України [10], де ст. 6 чітко розмежує гілки влади і відповідно кожна з них має свої власні правові форми реалізації влади, але визначення місця актів державного управління серед інших джерел адміністративного права має суперечливий характер і на сучасному етапі, і це пов'язано не тільки з правотворчою та правозастосовчою діяльністю, але і з процедурою оскарження актів управління в судовому та адміністративному порядку.

Щоб з'ясувати, яке місце займають акти управління серед інших джерел адміністративного права, нам необхідно розмістити їх в певному ієрархічному порядку. З позиції дослідника правознавця В. А. Толстіка сутність ієрархічної системи полягає в залежності, підпорядкованості, нерівності утворення її

структурних елементів. У такій структурній системі один структурний елемент (суб'єкт, джерело та ін.) знаходяться в певному підкоренні відносно до іншого структурного елемента. Звідси ієрархія являє собою підкорення, залежність елементів, що знаходяться на вищих рівнях [11].

Система джерел адміністративного права в залежності від ієрархічності та юридичної сили, де акти управління займають чи не найважливіше місце, має таку послідовність:

- 1) Конституція України;
- 2) закони Верховної Ради України;
- 3) постанови Верховної Ради;
- 4) акти управління, видані Президентом України;
- 5) акти управління Кабінету Міністрів України;
- 6) акти міністрів, державних комітетів, служб тощо;
- 7) акти глав державних адміністрацій;
- 8) акти місцевих органів самоврядування;
- 9) міжнародні акти.

Щоб виокремити з цього масиву джерел акти управління, нам необхідно спочатку з'ясувати, що собою являють акти державного управління.

Однозначності у визначенні поняття акта управління на сьогоднішній день також не існує. Така ситуація пов'язана, насамперед, з різними підходами до визначення сутності акта управління. Це, по-перше, надання визначення через поняття правового акта; по-друге, визначення акта управління як примусу; по-третє, визначення акта управління як документа; по-четверте, визначення акта управління як дії-волевиявлення [12].

Більшість адміністративістів (Г. І. Петров, А. Є. Луньов, В. А. Власов, С. С. Студьонкін, О. М. Якуба та ін.) [13] визначають акти державного управління як владні акти, що видані на підставі і на виконання законів та указів органами державного управління в процесі практичного здійснення функцій держави.

Такий підхід до визначення акта державного управління, за словами вченого Р. Ф. Васильєва, пов'язан з уявленням про акт управління як акт-документ [14].

Тому і ми, визначаючи акт управління як джерело адміністративного права, також будемо говорити про акт-документ. На мій погляд, дуже обґрунтоване поняття з цієї точки зору буде полягати в такому. Правовий акт управління — це правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань [15].

Відносно до цього поняття можна вивести і ознаки акта управління як джерела адміністративного права:

- 1) акт управління приймається уповноваженим суб'єктом державного управління в межах його компетенції [16];
- 2) акти управління формують односторонні юридично-владні обов'язки до виконання вимоги і норми, недодержання яких тягне за собою відповідальність осіб (та організацій), яким ці вимоги та норми адресовані [17];

3) акт управління є різновидом правових документів, які використовуються у діяльності органів державного управління;

4) акт управління є завжди підзаконним, це пов'язано з тим, що він повинен відповідати вимогам закону [18];

5) акт управління — правовий акт. Він завжди спрямований на досягнення правового результату, або на встановлення (відміну, зміну) правових норм, або виникнення (зміни, припинення) певних правовідносин, або і на те та на інше одночасно (за допомогою цих актів надаються певні права або встановлюються певні обов'язки в сфері управління) [19];

6) акти управління мають спеціальну форму і порядок його прийняття.

Враховуючи всі вище наведені властивості актів державного управління, ми можемо відмежувати їх від законів, судових актів та адміністративно-правових договорів. За цих обставин я повністю погоджуюсь з заслуженим юристом України В. Стефанюком, який до актів управління відносить: акти, видані Президентом України; акти Кабінету Міністрів України; акти органів виконавчої влади; акти голів державних адміністрацій області, району та їх структурних підрозділів [20]. Але в той самий час ознаки актів управління, які ми навели, майже ніяк не дають відповіді на те, які з них є джерелом адміністративного права, а які ні. Тому, враховуючи юридичні властивості, ми будемо казати про те, що є так звані нормативні правові акти управління та індивідуальні акти.

Нормативні акти управління на відміну від індивідуальних — безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права. В цих актах містяться адміністративно-правові норми, що регулюють однотипні управлінські відносини шляхом встановлення певних правил поведінки в сфері державного управління, розрахованих на тривале застосування (виконання) і не мають конкретного персоніфікованого адресата. Такого роду норми:

- конкретизують норми вищої юридичної сили;
- встановлюють типові правила поведінки;
- визначають організаційно-правовий статус ланок виконавчого апарату;
- забезпечують механізм реалізації конституційного статусу громадян та громадських об'єднань;
- встановлюють необхідні обмеження та заборони, покладають спеціальні зобов'язання або надають спеціальні права, що реалізуються в сфері державного управління;
- здійснюють охорону встановлених в сфері державного управління правовідносин;
- формують основні напрямки взаємовідносин різноманітних учасників управлінських відносин [21].

Прикладом такого акта може бути постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1998 р. «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» [22].

На відміну від них індивідуальні правові акти управління, хоча і є юридичними фактами, тобто пов'язані зі зміною і припиненням суспільних відносин, але за своєю суттю є актами застосування, носять персоніфікований, одноразо-

вий характер і не є джерелами адміністративного права, оскільки не містять норм права [23].

Прикладом таких актів може бути розпорядження Президента України про призначення особи на певну посаду.

Таким чином з'ясування питань, пов'язаних з актами управління, їх місця серед джерел адміністративного права дає певне розуміння їх значимості, впливу на правовідносини в сфері державного управління, сприяє укріпленню конституційно-правового статусу демократичної та правової держави та допомагає уникнути зайвих колізій під час практичного застосування актів управління в повсякденній управлінській діяльності.

Література

1. Офіційний вісник України. — 1999. — № 1. — Ст. 43.
2. Музиченко П. Пове бачення проблеми джерел права // Юридический вестник. — 1998. — № 3. — С. 108.
3. Персесянц В. С. Общая теория права и государства: Учеб. для юрид. вузов и фак. — М.: ПОРМА-ИПФРА-М, 2001. — С. 400.
4. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. П. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 2. Теория права. — С. 132.
5. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — 8-е изд. — 1908. — С. 305.
6. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришица. — Х.: Право, 2002. — С. 293.
7. Онищенко П. М. Джерела права та правові системи сучасності // Правова держава: Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького ІАПУ. — К., 2001. — Вип. 12. — С. 92.
8. Советское административное право. (Общая часть) / О. М. Якуба. — К.: Вища шк., 1975. — С. 56.
9. Гессен В. М. Административное право. — С.Пб., 1903. — С. 16–17.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
11. Толстик В. А. Иерархия источников российского права: Монография. — Н. Новгород: Изд-во Общество Интелсервис, 2002. — С. 15.
12. Васильев Р. Ф. Акты управления: (Значение, проблема исследований, понятия). — М.: МГУ, 1987. — 140 с.
13. Петров Г. И. Советское административное право. — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. — С. 178–179; Советское административное право / Отв. ред. А. Е. Луцев. — М., 1960. — С. 112–114; Власов В. А., Студенкин С. С. Советское административное право. — М.: Госюриздат, 1959. — С. 124–126; Советское административное право. (Общая часть) / О. М. Якуба. — К.: Вища шк., 1975. — С. 133.
14. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 1998. — № 5. — С. 7.
15. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 177.
16. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2004. — С. 250.
17. Васильев А. С. Административное право Украины. (Общая часть): Учеб. пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — С. 147.
18. Бахрах Д. П. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: БЕК, 1996. — С. 158.
19. Административное право. (Общая и особенная части) / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 207.
20. Стефанюк В. Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 7.
21. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО ТЕИС, 1996 — С. 230.
22. Офіційний вісник України. — 1998. — № 27. — Ст. 1004.
23. Харитонова О. І. Вказ. праця. — С. 255.

НЕП: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСАМИ

Актуальність звертання до досвіду непу обумовлюється складною соціально-економічною і політичною ситуацією в країні. Аграрна реформа в Україні починає вже своє друге десятиліття — з моменту, коли Верховна Рада, тоді ще УРСР, своєю постановою від 18.12.1990 р. «Про земельну реформу» ініціювала цей процес.

У 1990-х роках вітчизняна історіографія змушена була звикати до незвичних для себе умов відсутності прямого ідеологічного диктату й активного розвитку плюралізму. В подібній ситуації історики в першу чергу взялися за вирішення двох, раніше непосильних завдань — критичне осмислення радянської історії і заповнення її провалів емпіричним матеріалом. Практично кожна публікація прагнула привернути увагу читачів розголосом нового архівного документа, не кажучи вже про великі монографічні праці Ю. П. Бокарева, Ю. М. Голанда, В. А. Мау й ін. [1]. За порівняно короткий час завдання поповнення дослідницької бази новими документами в цілому було успішно вирішено [2]. Спроба змести все, що раніше напрацювала радянська історична наука, на щастя, не вдалася. Новітні дослідження стали необхідним продовженням і доповненням найбільш професійної частини історіографії попереднього періоду.

Фінансові аспекти стали ахілесовою п'ятою непу. Преображенський, виступаючи на X партійному з'їзді, попереджав про те, що «неможливо торгувати, маючи такий курс карбованця, що коливається на ринку не тільки протягом кількох днів, але і протягом декількох годин», він запропонував увести нову валюту, що ґрунтується на сріблі. Але з'їзд залишився байдужим як до його доводів, так і до розумної пропозиції, якою він завершив свій виступ про створення комітету для розгляду всього аспекту фінансової політики «стосовно до тих нових економічних умов, у які ми вступаємо» [3].

Ніхто не міг і подумати, що прийдеться повернутися до ортодоксальної банківської справи для фінансування промисловості, а також ортодоксальної фіскальної політики збалансованого бюджету, що досягається за рахунок скорочення урядових витрат. До цих висновків приходили, виходячи з початкової передумови про те, що селянин повинен вільно торгувати своїми надлишками сільськогосподарських продуктів, щоб купувати необхідні йому товари.

Коли ж первісна концепція місцевого товарообміну переродилася в купівлю-продаж на загальнонаціональному ринку, тоді грошова політика стала невід'ємною частиною непу. Повернення до капіталізму (навіть до «державного» капіталізму) зробило неминучим повернення до грошової економіки. Декретом Раднаркому від 30 червня 1921 р., у преамбулі якого виражалося прагнення «усунути стікуючі господарський оборот обмеження й оздоровити грошовий обіг розвитку вкладної і перекладної операцій», були скасовані всі обме-

ження на суми, що можуть зберігатися в приватних осіб чи організацій. Вклади в ощадних касах Наркомфіна й у кооперативах не підлягали конфіскації і повинні були виплачуватися власникам за їхньою вимогою; причому про ці вклади не повинна була видаватися ніяка інформація нікому, за винятком їхніх власників чи представників юридичної влади [4].

Однак тим самим на перший план різко висунулося питання про те, як створити стабільну валюту, що мала би довіру і виконувала елементарні функції засобу обміну. Цього не можна було досягти, поки друкарські верстати продовжували випускати необмежену кількість карбованців; роботу друкарських верстатів не можна було обмежити доти, поки уряд не міг знайти якого-небудь іншого засобу, щоб звести кінці з кінцями; поки держава продовжувала нести величезні витрати на утримування державної промисловості і зайнятих у ній робітників.

Потреба в стабільній одиниці розрахунку була гострою в економіці націоналізованої промисловості, якій було наказано вести діла за принципом госпрозрахунку. Декретом від 8 серпня 1921 р., що створив трест льонопрядильних фабрик, пропонувалося при оцінці необхідних внесків виходити «з цін 1913–1914 року» [5]; а декілька днів потому в декреті про розвиток великої промисловості застерегалося, що «...матеріали і сировина розцінюються стосовно до середніх цін західноєвропейського ринку (зокрема, лондонського)» [6].

Підходи до бюджетного питання починалися з двох боків. При воєнному комунізмі вони були розроблені на другу половину 1919 р. і на 1920 р., однак так і не одержали офіційного схвалення. Включення балансів промислових підприємств у державний бюджет поклало кінець концепції суцільно урядових доходів і витрат; а проект декрету від 3 лютого 1921 р., по якому скасовувалося все грошове оподаткування [7], став би (якщо тільки вступив би в силу) складовою частиною руху в напрямку до натурального господарства. Тепер, при неші, усе це було переглянуто. Від'єднання промисловості від державного бюджету почалося в липні і серпні 1921 р., коли приступили до здачі в оренду підприємств, а тим з них, що залишалися за державою, було наказано перейти на госпрозрахунок. У липні 1921 р. був уведений податок на промисловість, що включав плату за патент і мінявся в залежності від числа робітників на підприємствах, рівно як і податок на оборотний капітал [8].

Декілька тижнів потому декретом Раднаркому був затверджений радикальний принцип, за яким всі товари чи послуги, надані державою чи державними органами, повинні були оплачуватися готівкою [9]. Раднарком почав перший крок до відновлення автономії місцевої влади — ще одна міра, спрямована на те, щоб полегшити вантаж центрального бюджету; він санкціонував утримання частини податку на промисловість для задоволення фінансових потреб губернських виконавчих комітетів [10]. Нова і дуже важлива вказівка Наркомфіну «скоротити випуск знаків» [11]. Був указаний шлях до прийняття міри, що повинна була увінчати весь будинок фінансової реформи, але яка усе ще не була названа привселюдно: уведення стабільної валюти.

Початковий поштовх до прийняття самої вражаючої фінансової реформи жовтня 1921 р. був отриманий з іншого джерела. Скасування державних кре-

дитів поставило промисловість у важке становище, відрізавши її від джерела, до якого вона звикла звертатися в пошуках робочого капіталу. Споконвічно радянська індустрія одержувала кредити в Народному банку. Потім на зміну комерційному кредиту прийшли аванси з державного бюджету, і Народний банк цілком природно припинив своє існування в січні 1920 р.

Коли був уведений неп, у Радянській Росії не існувало ніяких кредитних установ, крім кооперативної секції Наркомфіна, що продовжувала робити більш-менш формальну допомогу тому, що залишилося від кредитної кооперації. Тепер, коли торгівля підлягала відновленню і промисловість більше не фінансувалася за рахунок авансів з державної скарбниці, необхідно було відродити який-небудь кредитний інститут. 12 жовтня 1921 р. ВЦВК, виходячи із духу своєї загальної фінансової резолюції, схвалив проект резолюції Раднаркому про створення Державного банку і наступного дня офіційно затвердив його статус. Банк був створений «з метою сприяння розвитку промисловості, сільсько-го господарства і товарообігу за рахунок кредиту й інших банківських операцій» і сам повинен був функціонувати на принципі госпрозрахунку. Його початковий капітал у сумі 2000 млрд. руб. був наданий державою, а члени правління були призначені Наркомфіном, причому призначення голови було затверджено Раднаркомом [12].

До осені 1921 р. стало цілком ясно, що стабільна валюта і збалансований бюджет є основою для будь-якої фінансової реформи і необхідною умовою існування самого непу. Для проведення консультацій по валютній політиці була створена спеціальна комісія. 3 листопада 1921 р. було вирішено в наступному році почати випуск нової валюти, причому один карбованець повинен був дорівнювати 100 тис. старих карбованців, а нові банкноти не називалися більше «розрахунковими знаками», одержавши назву «грошові знаки» — повернення до використання дореволюційного терміна і, певно, спроба повернути престиж і повагу до слова «гроші» [13].

5 листопада 1921 р. Раднарком прийняв два важливих рішення про бюджет на майбутній 1922 р. Він повинен був бути складений тільки на 9 місяців, для того щоб у майбутньому бюджетний рік починався з 1 жовтня й обчислювався в довоєнних карбованцях [14]. Відповідно до інструкції, випущеної в той же день Наркомфіном, переведення сучасного карбованця в довоєнний провадилося в співвідношенні 60 тис. до одного [15]. Після цього дане співвідношення мінялося щомісяця, щоб враховувати підвищення цін, і досягло до березня 1922 р. 200 тис. [16]. У дійсності це була валюта індексу цін, і її іноді називали «товарним карбованцем».

Однак дуже скоро економісти вказали на незручності і логічну абсурдність використання коливного співвідношення між рівнями цін поточних і 1913 р. як постійний стандарт виміру; і в результаті полеміки, що виникла з цього приводу, «товарний карбованець» був поступово відтиснутий зі своїх позицій і йому на зміну прийшов «золотий карбованець». Декретом від 14 листопада 1921 р. було встановлено, що рента, виплачувана за орендовані підприємства, повинна підраховуватися в перерахуванні на золоті карбованці [17].

Фінансові рішення жовтня і листопада 1921 р. концентрували увагу радянських керівників на фінансовій політиці і на якийсь час перетворили Наркомфін і Держбанк у найбільш чуттєві нервові центри непу.

Створення Держбанку стало початком кампанії, що, оголосивши досягнення стабільної валюти своєю основною, що не терпить зволікань метою, була спрямована на відновлення найголовніших принципів «ортодоксального» капіталістичного фінансування з Державним банком як центральний регулятор народного господарства. 20 листопада 1921 р. у Держбанку відбулася нарада, на якій була обговорена доповідь комісії з валютного питання і було прийнято ряд тез, що ще півроку назад викликало би сенсацію. Говорилося про вільні ринки, підтримку легкої, а не важкої промисловості як більш реальне джерело якнайшвидшого розвитку внутрішньої торгівлі, підтримку модифікації монополії зовнішньої торгівлі, поновлення спроб одержати іноземні позики і можливе повернення до золотої валюти [18]. Такі були погляди фінансистів, і, хоча вони одержали підтримку Наркомфіна, вони були занадто далекоглядними, щоб завоювати загальне визнання в партії.

У той же час партійна конференція в грудні 1921 р. проголосила, що «відновлення грошового обігу на металевій основі (золото), першим кроком до якого є неухильне проведення плану обмеження випуску паперових грошей (емісії), повинне стати керівним принципом Радянської влади в галузі фінансів» [19].

Фінансовий прогрес непу продовжував виявлятися у швидкому рості впливу Держбанку — храму нової фінансової ортодоксальності. Індекс цін, за яким Наркомфін розраховував обмінний курс карбованця в довоєнний карбованець, був підданий критичному аналізу фінансистів. У березні 1922 р. ця система була замінена: Держбанк купував золото, причому обмінний курс тепер оголошувався щомісяця не Наркомфіном, а Держбанком, надалі всі доходи і витрати повинні були підраховуватися не в довоєнних, а в золотих карбованцях. Відповідно зростав престиж золота як основи грошей і Держбанку як його хоронителя. Загальна сума грошей у обігу зросла з 3500 млрд на 1 вересня 1921 р. до 17 500 млрд руб. на 1 січня 1922 р. (якщо продовжувати рахувати за курсом 1921 р.), на 1 травня вона уже досягала 130 000 млрд, а до кінця 1922 р. — менш 2 квадрильйонів руб. [20].

Вирішення валютної проблеми на основі золота і під контролем Державного банку прокладало собі шлях з непереборною силою, причому робилося це по моделях, що сильно нагадують західні. Роздавалися аргументи (які, щоправда, по з часом виявилися сумнівного й обмеженого достоїнства) на користь того, що розвиток зовнішньої торгівлі вимагає стабільної грошової одиниці [21]. 25 липня 1922 р. Раднарком дав указівку Держбанкові почати випуск банкнот у вигляді грошових одиниць, названих «червінці», причому кожний червінець дорівнював десяти золотим карбованцям; ця емісія забезпечувалася на 25% коштовними металами, а на 75% короткостроковими облігаціями й іншими ліквідними активами [22].

Таким чином, наприкінці 1922 р. була досягнута короткострокова й якоюсь мірою ілюзорна рівновага у фінансовій, рівно як і в господарській політиці.

Імпульс, доданий непом і підтриманий гарним врожаєм 1922 р., відкрив перспективу, щоправда, все ще віддалену, досягнення збалансованого державного бюджету і заміни, якщо не відродження, майже мертвого карбованця. Однак ці амбіції, що настільки сильно суперечать амбіціям першого революційного року, могли здійснюватися тільки за рахунок жорстких ударів щодо інших секторів економіки. Перед тим як вони були здійснені, довелося переборювати нову кризу 1923 р.

Література і примітки

1. Бокарев Ю. П. Социалистическая промышленность и мелкое крестьянское хозяйство в СССР в 20-е годы: источники, методы исследования, этапы взаимоотношений. — М., 1989; Голапа Ю. Кризисы, разрушившие нэп. — М., 1991; Мау В. Реформы и догмы. 1914–1929. — М., 1993; Пэп и хозрасчет. — М., 1991; Пэп: приобретения и потери. — М., 1994 и др.
2. Голос народа. Письма и отклики рядовых советских граждан о событиях 1918–1932 гг. — М., 1998; Письма во власть. 1917–1927: Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. — М., 1998 и др.
3. Собрание узаконений. — 1921. — № 52. — Ст. 301.
4. Новая экономическая политика... — С. 94.
5. Собрание узаконений. — 1921. — № 63. — Ст. 462.
6. Эдвард Карр. Большевистская революция 1917–1923. — М., 1990. — С. 611.
7. Собрание узаконений. — 1921. — № 56. — Ст. 354.
8. Там само. — № 59. — Ст. 394. 9 июля специальным декретом был введен новый железнодорожный тариф, причем в первом пункте декрета провозглашался принцип обязательной оплаты за перевозки, хотя и опускались исключения в пользу государственных предприятий и кооперативов (Там само. — № 54. — Ст. 327); результатом нового тарифа было резкое увеличение оплаты, подняв ее на 40% к довоенному уровню в довоенном выражении (Пять лет власти Советов. — 1922. — С. 401). В августе 1921 г. была введена новая такса за услуги, оказываемые Паркоматом почт и телеграфов (Собрание узаконений. — 1921. — № 56. — Ст. 351). С 15 сентября 1921 г. вновь стала обязательной плата за все услуги, оказываемые предприятиями коммунального характера, начиная с канализации и кончая очисткой дымовых труб (Там само. — № 2. — Ст. 445); был отменен декрет от 27 января 1921 г. о квартирной плате.
9. Сборник декретов и распоряжений по финансам. — 1921. — Т. IV. — С. 120–121.
10. Там само. — С. 121–122.
11. Собрание узаконений. — 1921. — № 72. — Ст. 593, 594; № 75. — Ст. 615.
12. Его название было изменено два года спустя на «Государственный банк СССР» (Собрание узаконений. — 1923. — № 81. — Ст. 786).
13. Сборник декретов и распоряжений по финансам. — 1921. — Т. IV. — С. 126.
14. Там само. — С. 127.
15. Новое законодательство... — С. 273–274.
16. Сборник декретов и распоряжений по финансам. — 1921. — Т. IV. — С. 136.
17. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 44. — С. 221–228.
18. ВКП(б) в резолюциях... — 1941. — С. 407.
19. Съезды Советов РСФСР в постановлениях. — 1939; Девятый Всероссийский съезд Советов. — 1922. — С. 53.
20. Эдвард Карр. Большевистская революция 1917–1923. — М., 1990. — С. 677.
21. Собрание узаконений. — 1922. — № 46. — Ст. 578.
22. Там само. — № 64. — Ст. 825.

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Останні два десятиліття у світі стали часом активної трансформації системи державного управління, направленої на підвищення його ефективності й результативності. Однією з причин повільного й важкого просування реформ в Україні є низька ефективність існуючої системи державного управління в забезпеченні реалізації жорсткого контролю виконання законодавчих і нормативних актів, прийнятих Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів та іншими органами державної влади.

Становище, яке склалося, обумовлюється не тільки недосконалістю нормативно-правової бази державного управління, але й невідповідністю в цілому системи й технології державного управління новим соціально-економічним умовам, що реально сформувалися в ході реформ, загостренням суперечностей між діями значної частини кадрів державного апарату й сучасними суспільними потребами.

Очевидно, назріла необхідність проведення реформи системи державного управління на основі чіткого законодавчого визначення функцій і завдань всіх елементів системи, приведення у відповідність структури державного апарату цим новим функціям і завданням, законодавчого закріплення прав і обов'язків державних службовців і їхньої перепідготовки для роботи в нових умовах, впровадження сучасних технологій інформаційного забезпечення державної діяльності й прийняття управлінських рішень. Удосконалювання державного апарату й державної служби є невідкладним завданням і важливою умовою формування якісно нових суспільних відносин в Україні.

Для здійснення давно назрілої в країні адміністративної реформи недостатньо обмежуватися скороченням кількості керівників або залученням до державної служби окремих ефективних чиновників. Оновлення потребує вся політико-адміністративна система, культура управління, зв'язки держави із зовнішнім середовищем. Метою такої реформи є формування влади демократичного типу, орієнтованої на суспільство як споживача її послуг.

Комплексне завдання реконструкції системи державного управління, оптимізація структури системи органів державної влади, чисельності й професійного складу державного апарату як важливі складові включають: структурування державних інформаційних ресурсів, розвиток державної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, впровадження сучасних технологій інформаційного забезпечення державного управління. Реформа системи державного управління неможлива без використання нових законодавчих, організаційних і технологічних підходів до вирішення проблеми інформаційного забезпечення діяльності державних органів влади й управління. Досвід розвинутих країн показує, що ефективним засобом встановлення партнерських ділових відно-

син між суспільством і владою є інформатизація, впровадження новітніх інформаційних технологій і високошвидкісних телекомунікаційних мереж зв'язку.

Інформатизація являє собою сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [1]. Недоліком даного законодавчого визначення є відсутність у ньому одного з найважливіших суб'єктів інформатизації — держави, чії інформаційні потреби одночасно з аналогічними потребами громадян та суспільства призначена задовольняти інформатизація. Під правовою інформатизацією розуміється процес створення необхідних та достатніх умов для забезпечення правовою інформацією органи влади, організації та громадян.

Державний апарат виступає в ролі не тільки споживача, але й джерела соціально й економічно значимої інформації. Відсутність в органах державної влади чіткого порядку використання й надання у вищі органи влади інформації є однією з причин низької ефективності державного управління й сприяє поширенню корупції в цій сфері.

Інформаційний ресурс державної влади формується із двох основних джерел: зовнішнього, яким є суспільство в процесі своєї життєдіяльності й розвитку, і внутрішнього, яким є система органів державної влади в процесі реалізації комплексу завдань державного управління. Тому об'єктивно в процесі інформаційного забезпечення діяльності державної влади формується база для вирішення інформаційних проблем суспільства й створюються необхідні умови для практичної реалізації рішень завдань інформаційного обслуговування населення й забезпечення інформаційної взаємодії суспільства й влади [2]. Аналіз стану розробок, впровадження та експлуатації інформаційних систем для органів державного управління в Україні показав, що за останні роки в Україні зроблена значна робота по застосуванню інформаційних технологій. Практично у всіх органах державної влади в Україні забезпечується інформаційна підтримка поточної роботи на рівні окремих персональних комп'ютерів з набором типових програмних продуктів. Більшість органів виконавчої влади застосовують локальні обчислювальні мережі. Сьогодні органи державної влади створюють веб-сайти, де можна знайти нормативні документи та висвітлюються прийняті владою рішення. Деякі державні органи використовують у цифровому просторі елементи електронної взаємодії. Наприклад, Інтернет-приймальні, де громадянин, звернувшись із листом до такої приймальні, може отримати відповіді на свої запитання. Але серйозною перешкодою для цієї електронної взаємодії є відносно малий відсоток користувачів мережі Інтернет.

Виникає також необхідність створення механізму, який би дав можливість органам влади за допомогою інформаційних технологій відібрати, проаналізувати, впорядкувати вимоги населення та прийняти на їх основі легітимні рішення. Таким чином вдасться забезпечити ефективний зворотний зв'язок між

суспільством і владою. Органи влади зможуть дістати уявлення про те, наскільки ефективно вони виконують поставлені перед ними завдання та що їм слід зробити, щоб досягти оптимальних результатів. Отже, влада функціонуватиме як система прийняття рішень на основі різноманітних потоків інформації [3].

Якщо інформація, необхідна для прийняття якісних рішень і надання якісних послуг, недостатньо скоординована усередині структури органів державної влади, то це збільшує не тільки час, але й вартість надання послуг. Добра послуга передбачає вільний доступ до необхідної інформації. Державна влада повинна зробити інформацію доступною для громадян у потрібний час і на зручних для них умовах. Вона повинна підтримувати множинність джерел інформації, серед яких повинні бути як повноправні партнери й органи державної влади всіх рівнів, і органи місцевого самоврядування, і приватний сектор економіки.

Іншими словами, використання нових інформаційних технологій для інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади повинне забезпечити більш ефективне використання державних інформаційних ресурсів між і усередині органів державної влади й поліпшити стан справ з наданням інформації й послуг населенню. Електронні методи зберігання й швидкого доступу, сортування й передачі інформації при повному використанні їхнього потенціалу дозволять реконструювати організаційну структуру органів державної влади за рахунок перегляду й перепроектування робочих процесів, скорочення кількості етапів і підвищення ефективності роботи державних службовців. На всіх рівнях державного управління сучасні інформаційні технології можуть забезпечити зниження витрат на робочу силу, прискорити виконання робочих операцій, підвищити точність при зберіганні й передачі даних.

Однак самі по собі такі технології не можуть нічого змінити у відносинах між владою і громадянським суспільством, сприяти їх позитивному розвитку, якщо на це немає відповідної волі та конкретної підтримки влади. Також розвиток інформаційних технологій має свої як позитивні, так і негативні моменти. Через їхній розвиток з'явилися глобальні проблеми, такі як «цифрова нерівність», нові види злочинності — комп'ютерна злочинність тощо. Впровадження інформаційних технологій в діяльність органів державної влади може бути небезпечним, що знайде своє вираження в ще більшій бюрократизації цих органів. Тому згідно з чинним законодавством на державу покладена особлива відповідальність за розвиток інформатизації, формування та реалізацію політики в цій галузі. Але сьогодні ця політика формується в умовах невизначеності, недостатнього наукового обґрунтування та інформаційного, фінансового й організаційного забезпечення [4].

Завдання інформаційного забезпечення діяльності системи органів державної влади повинна вирішуватися з урахуванням того, що саме державна влада зобов'язана забезпечувати, з одного боку, громадські свободи, захист персональних даних, схоронність особистої таємниці, а з іншого боку, захист національної інформаційної безпеки, охорону правопорядку й дотримання законів. Під інформаційною безпекою варто розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави в інформаційній сфері від внутрішніх

і зовнішніх загроз. Використання нових інформаційних технологій у процесі збору, аналітичної обробки й розповсюдження персоніфікованих даних вимагає особливих заходів захисту інформаційної бази й програмних засобів від несанкціонованого доступу й інших протиправних зазіхань.

Однією з найважливіших цілей інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади є формування єдиного інформаційного простору України, підвищення ефективності використання в інтересах суспільства державних інформаційних ресурсів. Для цього необхідно створити національну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, засновану на системі взаємозалежних високошвидкісних комунікаційних каналів депозитаріїв інформаційних ресурсів. Створення національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури зміцнить взаємодію суспільства й держави, підвищить довіру до державної влади й ефективність роботи її органів, дозволить істотно поліпшити умови роботи, життя й навчання, забезпечити суспільство необхідною текстовою, аудіо- й відеоінформацією. Це один з напрямків поліпшення якості життя в Україні й росту її економіки.

Основними проблемами інформаційного забезпечення діяльності державної влади є, по-перше, адекватність інформаційного ресурсу влади стану й потребам розвитку суспільства, а по-друге, ефективність використання цього ресурсу державною владою в процесі її функціонування. Органи державного управління не меншою, а може бути, більшою мірою, чим інші організаційні структури, мають потребу в інформаційному обслуговуванні, тому що адміністративно-управлінська діяльність центральних і місцевих органів влади, особливо обґрунтованість управлінських рішень, багато в чому залежить від уніфікованості, повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють.

Також немаловажною проблемою інформаційного забезпечення органів державної влади й місцевого самоврядування є впровадження інформатизації по галузевому принципу, що приводить до так званого «інформаційного суверенітету» окремих органів і обмежує потік інформації. Тому важливо зробити певну уніфікацію інформаційних систем і баз даних з тим, щоб дати можливість доступу до них широким верствам суспільства. Зараз ми маємо розкидані, часто не пов'язані між собою бази, які знаходяться в різних організаціях. Головна задача — пов'язати їх в єдину систему. Вірно замітив І. Р. Юхновський, що «інформаційне дерево держави має розвиватись за єдиними правилами, інакше постає небезпека отримати своєрідну Вавилонську вежу національних інформаційних ресурсів» [5].

Кожний елемент системи органів державної влади у сфері своєї діяльності повинен забезпечувати, як відомо, організаційні, координаційні, представницькі, виконавські, контрольні й інші функції. Для їхньої реалізації потрібна відповідна інформація, тобто наявність певних інформаційних ресурсів. Структура й обсяг інформаційних ресурсів, використовуваних кожним органом державної влади, повинні відповідати конкретним функціям цього органу, його повноваженням і правовим формам прийняття рішень [6]. Таким чином, визначальним фактором у формуванні й використанні державних інформаційних ресурсів по-

винна стати їхня цільова структуризація відповідно до характеру й функцій різних елементів цілісної системи органів державної влади при неодмінному дотриманні принципу єдності й цілісності інформаційного простору цієї системи.

Інформаційні ресурси кожного органу державної влади повинні формуватися відповідно до принципу «необхідної достатності інформації», при цьому в сукупності вони повинні містити інформацію, необхідну й достатню для кваліфікованого й повного виконання завдань всіма органами державної влади. Тому вони повинні утворювати єдину систему, що виключає можливість втрати інформації або її вірогідності через відсутність чіткого розподілу обов'язків і відповідальності між органами влади за формування й актуалізацію окремих інформаційних масивів, загальних для всієї системи користування.

Важливо також розуміти, що інформатизація органів державної влади залежить від інформатизації суспільства, побудови інформаційного суспільства. Інформаційним визнається суспільство, в якому визнана соціальна цінність інформації, обробка та використання якої стає головним видом діяльності. Рівень інформаційного забезпечення громадян, що беруть участь у різних сферах виробничої й суспільної діяльності, значною мірою визначає ефективність їхньої роботи, якість і своєчасність прийнятих рішень і здійснюваних на їхній основі дій.

Підвищення ролі інформації в житті суспільства, поява нових правових відносин, які відображають правила й специфіку взаємодії різних суб'єктів в інформаційній області, потреби у використанні сучасних інформаційних технологій для рішення різноманітних практичних проблем привели до формування інформаційного законодавства. Однак чинні закони України та інші нормативні акти, що безпосередньо чи побічно пов'язані з цими питаннями, не охоплюють весь комплекс проблем і поки що не утворюють цілісної системи [7]. Це свідчить про наявність низки невирішених важливих проблем, пов'язаних з дефіцитом послідовності та системності впровадження заходів, спрямованих на удосконалення управління інформаційними ресурсами на стратегічному рівні.

З огляду на згадані вище основні труднощі інформатизації діяльності органів державної влади можна визначити певні шляхи їх подолання. Для цього, по-перше, необхідно вдосконалити нормативну базу та систематизувати інформаційне законодавство. По-друге, потрібні розширення та модернізація існуючої інфраструктури органів державної влади, а саме комп'ютерного парку та структурованих кабельних мереж. По-третє, забезпечити функціонування ефективно діючої комплексної системи захисту інформаційних ресурсів. По-четверте, потрібно підвищити культуру користування сучасними інформаційними технологіями. Переважна більшість користувачів не має необхідних знань та досвіду користування комп'ютерними мережами, базами даних, послугами Інтернет. Тому система підготовки та перепідготовки кадрів для державного апарату в нових організаційно-технічних умовах повинна приділяти особливу увагу інформаційній освіті майбутніх державних службовців [8].

У цьому всі перелічені вище аспекти є лише основними проблемами, які стосуються інформаційного забезпечення системи державного управління в Україні. Але навіть побіжний розгляд цих аспектів дозволяє зробити висновок

про необхідність удосконалення і модернізації системи інформаційного забезпечення управлінської діяльності на всіх рівнях державної влади. Тільки розробка і реалізація комплексних програм, які враховують усі аспекти проблеми, організація підготовки відповідних спеціалістів та роз'яснювальна робота держави можуть забезпечити докорінні зміни в системі інформаційного забезпечення державного управління.

Науково-технічний прогрес істотно розширив інформаційну базу прийняття рішень в органах державної влади. Однак ефективність використання цієї бази в інформаційному забезпеченні органів державної влади істотно залежить від розробки й застосування єдиної стандартизованої системи обробки даних, обміну інформацією, уніфікації термінології. Тому реальне використання таких можливостей в органах державної влади вимагає створення впорядкованих інформаційних систем для акумуляції, зберігання й використання інформації, оснащених відповідними програмними й технічними засобами її обробки й передачі. При цьому органи державної влади повинні нести підвищену відповідальність за стан і схоронність інформаційних ресурсів і систем, що перебувають у їхньому веденні, забезпечувати їхню безпеку й захист від інформаційних загроз із урахуванням високого ступеня уразливості таких ресурсів і систем. Тільки збалансованість таких показників, як повнота, вірогідність, несуперечність, своєчасність одержання й доставки, ступінь захищеності інформаційних ресурсів на рівні сучасних науково-технічних досягнень, створює необхідні умови для повноцінної інформаційної підтримки органів державної влади, для вироблення оптимальних рішень, що виконують мобілізаційну функцію для всієї сфери ведення конкретного органу, галузі, рівня влади, всієї системи державного управління.

Література

1. Про Національну програму інформатизації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28.
2. Дегтяр А. Інформаційно-аналітична діяльність як засіб підвищення якості державно-управлінських рішень // 36. наук. пр. Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — Вип. 1.
3. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 2. — С. 429–433.
4. Семсеченко А. І. Інформатизація як засіб демократизації суспільства // Матеріали «круглого столу» «Державна інформаційна політика — проблеми законодавчого забезпечення». — К., 2002.
5. Матеріали «круглого столу» «Державна інформаційна політика — проблеми законодавчого забезпечення». — К., 2002.
6. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи. — К.: Колдор, 2004. — С. 384.
7. Швець М., Калюжний Р., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування // Право України. — 2001. — № 7. — С. 88–91.
8. Лавріпенко В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 1. — С. 502–507.
9. Гавловський В., Гриценко В., Цимбалюк В. С. Організаційно-правові питання формування державної інформаційної політики в Україні // Науковий вісник: 36. наук. пр. Акад. держ. податкової служби України. — 2002. — № 3. — С. 177–182.

**РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ
МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В СЕЛИЩАХ
З ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Відповідно до ст. 142 Конституції України та ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси. Місцеве самоврядування без матеріальної і фінансової бази розвиватися не може.

Питання достатньої фінансової бази є, звичайно, центральним питанням територіальних громад як основного суб'єкта права у системі місцевого самоврядування. І не дарма тема формування місцевих бюджетів турбує всіх: міста, села, селища.

Вже не можна миритися з перетворенням бюджетних установ місцевого рівня на каси з виплати зарплати. У 2004 році заробітна плата складала 66% загального обсягу видатків бюджетних установ місцевого рівня. А на 2005 рік заплановано цей показник ще збільшити — адже зросла мінімальна заробітна плата з 1 липня до 310 гривень, а з 1 вересня — до 332 гривень. Тобто заробітна плата складатиме майже 77% у загальному обсягові видатків місцевого бюджету. Отож, більш як назрілою є докорінна реформа механізму побудови місцевих бюджетів і їх фінансового забезпечення.

Згідно із ст. 63 Бюджетного кодексу України (надалі — Кодекс), місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати, які складають єдиний баланс відповідного бюджету. Органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети (ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») за принципами, передбаченими ст. 7 Кодексу.

Таким чином, формування місцевих бюджетів — це творчий процес щодо поліпшення якості життя на територіях, це пошук шляхів до забезпечення місцевих бюджетів доходами.

До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, відповідно до ст. 69 Кодексу, належать:

- 1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;
- 2) 100 відсотків плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю — для бюджетів міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- 3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- 4) надходження сум відсотків за користування тичасово вільними бюджетними коштами;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;

11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

12) плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених ст. 17 Кодексу;

13) гранти та дарунки у вартісному обрахунку;

14) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;

16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

17) інші надходження, передбачені законом.

Вважаю за необхідне окремо зупинитись на місцевих податках і зборах, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів, що є стимулом для нарощування власних надходжень, особливо на рекреаційних територіях, на прикладі Затоківської селищної ради.

Згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори» від 20 травня 1993 р. з наступними змінами до місцевих податків належать: податок з реклами та комунальний податок.

До місцевих зборів (обов'язкових платежів) належать:

– збір за паркування автотранспорту — до 3% неоподаткованого мінімуму доходів громадян;

– ринковий збір — до 20% мінімуму заробітної плати громадян і 3% — для юридичних осіб;

– курортний збір — до 10% вартості неоподаткованого мінімуму доходів громадян;

– збір за право використання місцевої символіки — до 0,1% вартості доходу, отриманого з використанням символіки;

– збір на право проведення кіно- і телезйомок — не більше від фактичних витрат на знімання;

– збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей — до 0,1% від заявлених сум;

– збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг — до 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян за постійної торгівлі і одного на день — за одноразову торгівлю та ін.

Граничні розміри та ставки місцевих податків і зборів зазначені ст. 15 Закону України «Про систему оподаткування».

Затока — селище міського типу з рекреаційною господарською функцією. На площі земель — 819,2 га проживають 1489 мешканців. Землі рекреаційного призначення, які займають бази відпочинку, пансіонати та інші оздоровчі заклади, складають 240,4 га. Більшість працездатного населення працює влітку. З закінченням літнього сезону, коли оздоровчі заклади практично припиняють свою роботу, абсолютна більшість працюючих залишається без роботи, а територіальна громада селища не отримує податків. У цих умовах головними проблемами селищної ради є розробка і реалізація програм сталого розвитку оздоровчих закладів із збільшенням терміну їх роботи, інфраструктури та соціального захисту населення.

Селищною радою розроблено та затверджено Положення про місцеві податки та збори на території смт Затока, яким регламентується порядок їх сплати й перерахування до селищного бюджету, визначені також органи, які повинні вести облік платників податків (зборів) і нести відповідальність за їхнє стягнення й перерахування до бюджету; затверджені форми звітів за цими податками, порядок і строки їх подання до податкових органів. Місцеві податки та збори посідають вагоме місце у селищному бюджеті, збільшуючись із року в рік. Затвердження Генерального плану селища Затока у лютому 2005 року внесло значну стабільність в розвиток території та вдосконалення послуг, що сприяє підвищенню іміджу селища, залученню туристів та відпочиваючих, отже й збільшенню надходжень до бюджету територіальної громади у вигляді податків та зборів. Так, за 9 місяців 2005 року у селищний бюджет надійшло місцевих податків і зборів в сумі 266,7 тис. грн, що на 14,1 грн більше, ніж за цей же період 2004 року.

За дорученням селищного голови депутатська комісія з питань фінансів і бюджету спільно з фінансово-економічним відділом розглянули варіанти збільшення доходної частини бюджету за рахунок місцевих податків і зборів в 2005 році.

У результаті аналізу було визначено, що джерелом фінансових надходжень, питома вага якого в селищному бюджеті може бути збільшена, є ринковий збір. У селищі діють влітку п'ять ринків, власниками яких є різні організації. Різниця абсолютної величини ринкового збору на цих ринках визначила необхідність пошуку варіантів збільшення ринкового збору та розширення ринків. Фінансово-економічний відділ селищної ради провів ряд перевірок функціонування ринків, на основі яких було опрацьовано рекомендації для виконавчої влади та оформлено відповідні акти, що стали основою для підготовки та прийняття рішень селищної ради стосовно вдосконалення механізму справляння ринкового збору. За рахунок реалізації програми розвитку ринків значно розширена площа Центрального ринку, збільшено число торгових місць, що дало змогу вирішити проблему зайнятості населення, посилення контролю за роботою ринків та підвищення ефективності справляння ринкового збору до бюджету селищної ради у 2005 році. За 9 місяців 2005 року надійшло 76,9 тис. грн

проти 62,1 тис. грн за аналогічний період 2004 року, тобто на 14,8 тис. грн більше. Комунальний податок становить 15,4 тис. грн (за 2004 р. — 14,9 тис. грн); збір за право використання місцевої символіки — 23,1 тис. грн (2004 р. — 23,1 тис. грн); курортний збір — 84,2 тис. грн; збір за паркування автотранспорту — 24,4 тис. грн (за 2004 р. — 17,5 тис. грн). У селищній раді є резерви для подальшого зростання надходжень збору за паркування автотранспорту: це — впорядкування місць паркування, розширення їх площі, будівництва кемпінгів для громадян, що прибувають на відпочинок без путівок, посилення контролю за повнотою обсягу надходження в бюджет збору.

У той же час надходження в селищній бюджет від збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг склали 41,7 тис. грн проти 44,1 в 2004 році, у зв'язку із зменшенням чисельності платників, працюючих на загальній системі оподаткування.

Таким чином, загальна величина місцевих податків та зборів у селищному бюджеті за 9 місяців 2005 року становить 12,7%, що дає змогу селищній раді збільшити витрати на вирішення соціально-економічних потреб територіальної громади.

Якщо місцеві податки та збори направляють на соціальні потреби громади, то інфраструктура рекреаційних територій фінансується за рахунок коштів бюджету розвитку. За 9 місяців 2005 року до бюджету розвитку селища Затока надійшло 2092,6 тис. грн (в 2004 році — 1900,5 тис. грн), але, щоб рекреаційні території стали більш привабливими для туристів, відпочиваючих, на їх розвиток треба більше коштів.

Сьогодні формування місцевих бюджетів здійснюється згори донизу, не враховуючи об'єктивні показники видатків місцевих бюджетів. Тому потрібна докорінна реформа механізму побудови місцевих бюджетів і їх фінансового забезпечення.

Література

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред. П. В. Мельника. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 416 с.
3. Земельний кодекс України. — Х.: Одиссей, 2003. — 111 с.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України, прийнятий Верховною Радою України 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Про плату за землю: Закон України, прийнятий Верховною Радою України 03.07.92 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. — Ст. 238.
6. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 16. — Ст. 119.
7. Про місцеві податки та збори: Декрет КМ України від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113.
8. Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортів: Постанова КМ України від 15.12.1997 р. № 1391, затв. Постановою КМ України від 28. 12. 1996 року № 1596, викладеної в повній редакції, яка діє з 01.01.98 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1.
9. Територіальна організація влади в Україні / За заг. ред. А. П. Зайця. — К.: Видав. дім «Іп Юре», 2002. — С. 11–21.

ЛІЦЕНЗІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Ліцензування господарської діяльності за її видами є складовою державного регулювання підприємництва в Україні, спрямованого на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері. Головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил провадження окремих видів господарської діяльності [1, 36].

Ліцензійне провадження — один із видів адміністративних проваджень. Отже, йому притаманні ті ж ознаки, що й іншим адміністративним провадженням. Поряд з цим ліцензійне провадження має низку особливостей, які суттєво відрізняють його від інших проваджень.

У сучасній юридичній літературі практично відсутні праці, що присвячені ліцензійному провадженню та характеристиці окремих його стадій. Деякі аспекти висвітлено у праці Г. Мельничука, який у своїй публікації «Призупинення дії та анулювання ліцензії» [2] докладно аналізує процедуру анулювання та призупинення дії ліцензії, метою якої є намагання примусити ліцензіата привести свою діяльність у відповідність із законодавством. Окремим моментам процедури ліцензування присвячені також праці Н. Гейко [3], О. Іванченко [4], О. Глушко [5], Г. Осадчука [6], які визначають деякі стадії ліцензійного провадження та висвітлюють проблеми, з якими стикаються підприємці у разі звернення за отриманням ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності. Таким чином аналіз існуючої з даної теми літератури свідчить про недостатню розробленість питання, у більшості з публікацій звернення до характеристики стадій взагалі відсутне. Тому є досить актуальним дослідження процедури ліцензування, адже від її реалізації залежить діяльність кожного ліцензіата.

Метою цієї статті є дослідження процедури одержання ліцензії шляхом аналізу Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» для визнання доцільності більш детального правового регулювання ліцензійного провадження.

Правовою основою проведення ліцензійного провадження є Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III [7]; Постанова КМУ «Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» від 29.11.2000 р. № 1775 [8]; Постанова КМУ «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 04.07.2001 р. № 756 [9] та ін.

Ліцензуванням згідно із ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» назван ряд заходів, пов'язаних з видачею ліцензій, переоформленням документів, що підтверджують наявність ліцензій,

анулюванням та видачею дублікатів ліцензій, веденням ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролем за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачею розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [7]. Ліцензійним провадженням можна визнати процедуру здійснення ліцензування, тобто процедуру видачі, переоформлення, анулювання та контролю за дотриманням ліцензійних вимог.

Отже, виходячи з визначення наданого законом, при здійсненні ліцензування можливий такий поділ ліцензійного провадження на стадії:

- 1) порушення ліцензійного провадження;
- 2) розгляд справи та прийняття рішення щодо видачі ліцензії;
- 3) переоформлення та видача дублікатів ліцензій (належить до факультативної стадії, оскільки є виключно технічною дією органу ліцензування);
- 4) ліцензійний нагляд і контроль;
- 5) анулювання ліцензії.

Порушення ліцензійного провадження є першою стадією ліцензування. На цій стадії ініціатива повністю виходить від суб'єкта господарювання. З правової точки зору ця стадія регламентована в частині складу документів, які передаються до державного органу, порядку їх подання (ст. 10 Закону про ліцензування).

Порушення ліцензійного провадження починається з подання заяви органу ліцензування, тобто суб'єкт господарювання, який має намір провадити певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто або через уповноважений ним орган чи особу звертається до відповідного органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії.

У заяві про видачу ліцензії повинні міститися такі дані:

- 1) відомості про суб'єкта господарювання — заявника:
 - найменування, місцезнаходження, банківські реквізити, ідентифікаційний код — для юридичної особи;
 - прізвище, ім'я, по батькові, паспортні дані (серія, номер паспорта, ким і коли виданий, місце проживання), ідентифікаційний номер фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів — для фізичної особи;
- 2) вид господарської діяльності, вказаний згідно з ст. 9 Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (повністю або частково), на провадження якого має намір одержати ліцензію.

У разі наявності у заявника філій, інших відокремлених підрозділів, які провадитимуть господарську діяльність на підставі отриманої ліцензії, у заяві зазначається їх місцезнаходження.

До заяви про видачу ліцензії додається копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа.

Для окремих видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, до заяви про видачу ліцензії також додаються документи, вичерпний перелік

яких встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування.

Заява про видачу ліцензії та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів органом ліцензування та підписом відповідальної особи.

Органу ліцензування забороняється вимагати від суб'єктів господарювання інші документи, не вказані в законі, крім документів, про які йшлося вище [10].

Звернення суб'єкта господарювання до органу ліцензування з метою отримання ліцензії, яке супроводжується поданням відповідних документів, є єдиною необхідною дією для початку адміністративного процесу.

З моменту подання суб'єктом господарювання заяви про видачу ліцензії починається спливання процесуальних строків.

Розгляд справи та прийняття рішення щодо видачі ліцензії є другою стадією ліцензійного провадження. Розгляд справи про видачу ліцензії починається після подання всіх необхідних документів.

Орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі у строк не пізніше ніж десять робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії та документів, що додаються до заяви, якщо спеціальним законом, що регулює відносини у певних сферах господарської діяльності, не передбачений інший строк видачі ліцензії на окремі види діяльності.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення. У рішенні про відмову у видачі ліцензії зазначаються підстави такої відмови, до яких належать:

1) недостовірність даних у документах, поданих заявником для отримання ліцензії. У разі відмови у видачі ліцензії на підставі виявлення недостовірних даних у документах, поданих про видачу ліцензії, заявник може подати до органу ліцензування нову заяву про видачу ліцензії не раніше ніж через три місяці з дати прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії;

2) невідповідність заявника, згідно з поданими документами, ліцензійним умовам. У разі відмови у видачі ліцензії на цій підставі суб'єкт господарювання може подати до органу ліцензування нову заяву про видачу ліцензії після усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі ліцензії.

Заявник може в судовому порядку оскаржити рішення про відмову у видачі ліцензії.

У разі прийняття позитивного рішення про видачу ліцензії орган ліцензування повинен оформити ліцензію не пізніше ніж за три робочих дні з дня надходження документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії.

Слід звернути увагу, що розмір плати та порядок зарахування коштів, отриманих за видачу ліцензії, встановлює уряд. Плата за видачу ліцензій зараховується виключно до Державного бюджету України, що, треба відмітити, зовсім не сприяє зацікавленості місцевих державних органів у розвитку підприємницької діяльності.

Орган ліцензування робить відмітку про дату прийняття документів, що

підтверджують внесення заявником плати за видачу ліцензії, на копії опису, яку було видано заявнику при прийомі заяви про видачу ліцензії.

У випадку, якщо заявник протягом 30 календарних днів з дня направлення йому повідомлення про прийняття рішення про видачу ліцензії не подав документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії, або не звернувся до органу ліцензування для отримання оформленої ліцензії, орган ліцензування, який оформив ліцензію, має право скасувати рішення про видачу ліцензії або прийняти рішення про визнання такої ліцензії недійсною.

Ще одним наслідком розгляду органом ліцензування заяви та поданих документів може бути залишення заяви без розгляду.

Заява про видачу ліцензії залишається без розгляду, якщо:

- 1) заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;
- 2) документи оформлені з порушенням вимог ліцензійних умов.

Про залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду заявник повідомляється у письмовій формі, у строки, передбачені для видачі ліцензії.

Після усунення причин, що були підставою для винесення рішення про залишення заяви без розгляду, заявник може повторно подати заяву про видачу ліцензії, яка розглядається в установленому порядку.

Після отримання відповідної ліцензії ліцензіат має право здійснювати певний вид господарської діяльності на території всієї України, якщо ліцензія видана центральним органом виконавчої влади, а при видачі ліцензії міським органом виконавчої влади або спеціально уповноваженим виконавчим органом — на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Строк дії ліцензії встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, але не може бути меншим ніж три роки.

Для кожної філії, кожного відокремленого підрозділу ліцензіата, які провадитимуть господарську діяльність на підставі отриманої ним ліцензії, орган ліцензування видає ліцензіату засвідчені ним копії ліцензії, які реєструються в журналі обліку заяв та виданих ліцензій. Засвідчена органом ліцензування копія ліцензії є документом, що підтверджує право філії або підрозділу ліцензіата на провадження певного виду господарської діяльності на підставі отриманої ліцензії. За видачу копії ліцензії справляється плата в розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

У разі ліквідації або припинення провадження філією, іншим структурним підрозділом господарської діяльності ліцензіат зобов'язаний протягом 7 робочих днів з дати їх ліквідації або припинення діяльності подати до органу ліцензування відповідне повідомлення в письмовій формі. В свою чергу орган ліцензування повинен внести відповідні зміни до ліцензійного реєстру не пізніше наступного робочого дня з дати надходження такого повідомлення.

Ліцензія є чинною до закінчення строку її дії або анулювання. У разі, коли ліцензіат має намір провадити зазначений в ліцензії вид господарської діяльності після закінчення строку її дії, він повинен отримати нову ліцензію. Нова ліцензія видається органом ліцензування не раніше ніж в останній робочий

день дії попередньо виданої ліцензії, підписується керівником органу ліцензування або його заступником та засвідчується печаткою цього органу.

Передача ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності забороняється [7].

Таким чином, з моменту отримання ліцензії суб'єктом господарювання дану стадію можна вважати завершеною.

Факультативною стадією ліцензійного провадження є переоформлення та видача дублікату ліцензії. Підставами для переоформлення ліцензії є:

- 1) зміна найменування юридичної особи (якщо зміна найменування не пов'язана з реорганізацією юридичної особи) або прізвища, ім'я, по батькові фізичної особи — суб'єкта підприємницької діяльності;
- 2) зміна місцезнаходження юридичної особи або місця проживання фізичної особи — суб'єкта підприємницької діяльності;
- 3) зміни, пов'язані з провадженням ліцензіатом певного виду господарської діяльності.

У разі виникнення підстав для переоформлення ліцензії ліцензіат зобов'язаний протягом 10 робочих днів подати органу ліцензування заяву про переоформлення ліцензії разом з ліцензією, що підлягає переоформленню, та відповідними документами або їх засвідченими копіями, які підтверджують зазначені зміни.

Орган ліцензування протягом трьох робочих днів з дати надходження заяви про переоформлення ліцензії та документів, що додаються до неї, зобов'язаний видати переоформлену на новому бланку ліцензію з урахуванням змін, зазначених у заяві про переоформлення ліцензії.

У разі переоформлення ліцензії у зв'язку із змінами, пов'язаними з провадженням ліцензіатом певного виду господарської діяльності, якщо ця зміна пов'язана з намірами ліцензіата розширити свою діяльність, ліцензія переоформлюється в порядку і в строки, передбачені для видачі ліцензії.

Одночасно з переоформленою на новому бланку ліцензією орган ліцензування на підставі даних ліцензійного реєстру безкоштовно видає ліцензіату засвідчені ним копії такої ліцензії.

У разі переоформлення ліцензії орган ліцензування приймає рішення про визнання недійсною ліцензії, що була переоформлена, з внесенням відповідних змін до ліцензійного реєстру не пізніше наступного робочого дня.

Строк дії переоформленої ліцензії не може перевищувати строку дії, зазначеного в ліцензії, що переоформлюється.

Ліцензіат, який подав заяву та відповідні документи про переоформлення ліцензії, може провадити свою діяльність на підставі довідки про прийняття заяви про переоформлення ліцензії, яка видається органом ліцензування.

Ліцензія, яка не переоформлена в установленний строк, є недійсною.

Дублікат ліцензії видається у випадку, якщо оригінал було втрачено або пошкоджено.

У разі втрати ліцензії ліцензіат зобов'язаний звернутися до органу ліцензування із заявою про видачу дублікату ліцензії, до якої додається документ, що засвідчує внесення плати за видачу дублікату ліцензії.

У випадку, якщо бланк ліцензії непридатний для користування внаслідок його пошкодження, ліцензіат повинен подати до відповідного органу ліцензування:

- заяву про видачу дубліката ліцензії;
- непридатну для користування ліцензію;
- документ, що підтверджує внесення плати за видачу дубліката ліцензії.

Строк дії дубліката ліцензії не може перевищувати строку дії, який зазначався у втраченій або пошкодженій ліцензії [4].

Свою діяльність ліцензіат може здійснювати на підставі довідки про подання заяви про видачу дубліката ліцензії, яка видається органом ліцензування. В свою чергу, орган ліцензування зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дати одержання заяви видати заявникові дублікат ліцензії замість втраченої або пошкодженої. Крім того втрачена або пошкоджена ліцензія повинна бути визнана органом ліцензування недійсною, з внесенням відповідних змін до ліцензійного реєстру не пізніше наступного робочого дня.

За видачу дубліката ліцензії, а також за переоформлення ліцензії справляється плата в розмірі п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, яка зараховується до Держбюджету України.

Ліцензійний контроль як стадія ліцензійного провадження є діяльністю органів ліцензування та спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування щодо перевірки відповідності діяльності ліцензіатів ліцензійним умовам шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

Планові перевірки проводяться не частіше одного разу на рік.

Позапланові перевірки здійснюються лише на підставі надходження у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення ліцензіатом ліцензійних умов або з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов.

Ліцензіат під час перевірки повинен надавати всі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечувати умови для її проведення.

За результатами перевірки складається акт перевірки у двох примірниках. А не пізніше ніж через 10 робочих днів з дати складання такого акту орган ліцензування повинен видати розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або прийняти рішення про анулювання ліцензії.

Ліцензіат, дії якого перевірялись, повинен у встановлений в розпорядженні строк подати органу, який видав це розпорядження, інформацію про усунення порушень.

Відповідно до ст. 20 Закону, крім контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, який здійснюють органи ліцензування, передбачається проведення також державного нагляду, але вже за додержанням безпосередньо органами ліцензування вимог законодавства.

Державний нагляд здійснює спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, яким згідно з Указом Президента України від 05.03.2001 № 149 визнається Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, рішення якого є обов'язковими для виконання всіма цент-

ральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, а також громадянами [11].

Анулювання ліцензії належить до останньої стадії ліцензійного провадження. Анулюванням ліцензії є позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності (ст. 1 Закону про ліцензування).

В ч. 1 ст. 21 Закону наведено 10 підстав анулювання ліцензії:

- 1) заява ліцензіата про анулювання ліцензії;
- 2) акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов;
- 3) рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання;
- 4) нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи — суб'єкта підприємницької діяльності;
- 5) акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії;
- 6) акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності;
- 7) акт про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії;
- 8) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;
- 9) неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності;
- 10) акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування [7].

Аналіз положень ст. 21 Закону про ліцензування дозволяє дійти висновку про те, що наведений перелік є вичерпним, тобто не допускається позбавлення ліцензії за підставами, не вказаними в ст. 21 цього закону.

Відзначимо, що анулювання ліцензії може відбуватися як внаслідок правомірних дій чи подій (заяви про анулювання ліцензії, смерть підприємця-ліцензіата), так і внаслідок порушення ліцензіатом вимог законодавства.

Відповідно до Закону, орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії протягом десяти робочих днів з дати встановлення підстав для її анулювання, яке вручається (надсилається) ліцензіату із зазначенням підстав анулювання не пізніше трьох робочих днів з дати його прийняття. Це, зокрема, стосується випадків анулювання ліцензії на підставі ч. 1 п. 5, 6, 7, 8 ст. 21 Закону про ліцензування.

Зазначимо, що в ряді випадків питання про анулювання ліцензії орган ліцензування має розглядати разом з ліцензіатом або його представником. Такий порядок дозволяє уникнути випадків необґрунтованого анулювання ліцензій, а більшість із наведених вище підстав анулювання ліцензії мають «некримінальний» характер, тобто не пов'язані із заздалегідь обдуманим обманом органу ліцензування для отримання ліцензії.

У разі, якщо рішення про анулювання ліцензії все ж таки було прийняте, воно набирає чинності через 10 днів із дня його прийняття. Запис про дату й номер рішення про анулювання ліцензії вноситься до ліцензійного реєстру не пізніше наступного робочого дня після набрання чинності рішенням про анулювання ліцензії.

Слід зазначити, що суб'єкт господарювання в окремих випадках може одержати нову ліцензію на право провадження певного виду господарської діяльності не раніше ніж через рік з дати прийняття рішення про анулювання попередньої ліцензії. До таких випадків належить, зокрема, анулювання ліцензії на підставі ч. 1 п. 2, 5, 6, 7, 8 ст. 21 Закону про ліцензування.

Ліцензіат, який не погоджується з рішенням про анулювання ліцензії, має право звернутися зі скаргою до експертно-апеляційної ради або безпосередньо до господарського суду із заявою про визнання недійсним рішення про анулювання ліцензії.

Якщо ліцензіат протягом 10 днів від дати прийняття рішення про анулювання ліцензії подає скаргу до експертно-апеляційної ради, дія цього рішення зупиняється до прийняття відповідного рішення цим органом.

Рішення про анулювання ліцензії може бути також оскаржено в судовому порядку. Предметом судового спору в разі подання позову до господарського суду має бути саме рішення про анулювання ліцензії, а не акти, на підставі яких воно було винесене. Викладені в цих актах обставини є підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії [6, 51].

Отже, на підставі викладеного можна відзначити, що правове регулювання ліцензування в Україні значною мірою було вдосконалене з прийняттям нового Закону про ліцензування.

Загалом, в Україні необхідно розробити максимально прозорий і спрощений механізм надання ліцензій, оскільки ліцензування — це інструмент впливу держави на підприємництво, і саме від практики надання ліцензій залежить рівень захисту суб'єктів підприємницької діяльності. Законодавство має створити такий механізм надання ліцензій, який запобігав би негативній практиці прийняття рішень про надання або ненадання ліцензій.

Література

1. Кармазіна О. Ліцензування роздрібного та оптового продажу горілчаних і тютюпових виробів // Юридичний журнал. — 2004. — № 7. — С. 36–39.
2. Мельничук Г. Приостановление действия и аннулирование лицензии // Арбитражная практика. — 2003. — № 8. — С. 22–31.
3. Гейко П. Лицензирование предпринимательской деятельности: состояние и проблемы его правового регулирования // Підприємство, господарство і право. — 1996. — № 2. — С. 3–10.
4. Івапченко О. Консультас фахівців // Підприємство в Україні. — 2001. — № 6–7. — С. 12.
5. Глушко В. Правове регулювання ліцензування // Закон. — 2001. — № 10. — С. 121–126.
6. Осадчук Г. Окремі проблеми у сфері ліцензування // Юридичний журнал. — 2003. — № 7. — С. 50–53.
7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
8. Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і поря-

- док зарахування плати за її видачу: Постанова КМУ від 29.11.2000 № 1775 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 48. — Ст. 36.
9. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: Постанова КМУ від 04.07.2001 № 736 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 35. — Ст. 17.
10. Ляптух Г. Особливості національного ліцензування // Закон і бізнес. — 2000. — № 35. — С. 27.
11. Про внесення доповнення до пункту 1 Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України від 5 березня 2001 року № 149 // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 27. — С. 7.

УДК 351.713(477.74)

О. П. Федотов

ТЕРИТОРІАЛЬНА ТА СТРУКТУРНА РЕОРГАНІЗАЦІЯ МИТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ

На початку нинішнього 2005 року у системі митної інфраструктури відбулися істотні зміни. Так, наказами [1] Державної митної служби України (далі — ДМСУ) була припинена діяльність Західної і Чорноморської регіональних митниць (далі — ЧРМ), а також із прямого підпорядкування, що залишились в митній системі регіональних митниць, були виведенні усі митниці і перепідпорядковані напряму ДМСУ [2]. Проте подальші зміни в системі митних органів «не заставили себе довго ждати» і продовжились наприкінці березня поточного року. З новим пакетом наказів ДМСУ [3] була припинена діяльність Східної, Дніпровської, Подільської, Кримської, Карпатської регіональних митниць, замість ліквідованих регіональних митниць були створені митниці (які напряму підпорядковувались ДМСУ) та визначені нові зони діяльності новітніх митних органів митної служби України, а також пройшла (відповідно до наказу ДМСУ № 180 [4]) деяка ліквідація і структуризація митних органів в західному і центральному регіонах України. Як сказано в преамбулі усіх цих даних розпорядчих актів управління, відповідні зміни проводяться з метою оптимізації діяльності структури митних органів, а також підвищення ефективності управління митними органами. Ця реорганізація направлена на глобальне і істотне оновлення інфраструктури митних органів України; так повинна завершитися у повному обсязі діяльність, яка пов'язана з провадженням одноманітності структурних підрозділів, як в центральному апараті ДМСУ, так і в митницях (буде продовжена робота по розширенню й оптимізації функцій і повноважень митниць шляхом методологічного підпорядкування їхніх структурних підрозділів відповідним підрозділам центрального апарату ДМСУ). Також дані зміни повинні забезпечити більш ефективне функціонування не так давно створених окремих служб, на які покладені функції аналізу, перспективного і короткострокового планування (прогнозування), та підрозділів по забезпеченню організації митного контролю, і окремих структурних підрозділів по окремих напрямках оперативної діяльності.

Питанням, які пов'язані з розглядом і дослідженням митної системи України та її структури, присвятили свої наукові дослідження вітчизняні вчені і практики, серед яких видатне місце посідають роботи і наукові дослідження С. В. Ківалова, Є. В. Додіна, Ю. М. Дьоміна, П. В. Пашка, П. П. Падуна, В. П. Науменко, О. Л. Кравецької, О. В. Лапоногова та багатьох інших.

За своїм стратегічним становищем колишня Чорноморська регіональна митниця (з 7 травня 2005 року Одеська митниця), яка була створена наказом Держмитслужби № 3 [5], займала домінуюче місце серед інших регіональних митниць. По-перше, у зоні діяльності ліквідованої ЧРМ знаходився один з найбільших транспортних вузлів України, який включав у себе (і включає по сьогоднішній день) вісім морських і річкових портів, залізницю, аеропорти, автомобільні траси. По-друге, по території регіону, в якому діяла ліквідована ЧРМ, пролягали (пролягають та діють і дотепер) два європейських транспортних коридори, а також транспортний коридор Одеса — Гданьськ, Євро-Азіатський транспортний коридор і радіальний транспортний коридор навколо Чорного моря. По-третє, серед усіх регіональних митниць у зоні діяльності реорганізованої ЧРМ пролягала найбільш довга ділянка державного кордону України — 1325 кілометрів (у тому числі 871 кілометр українсько-молдавського кордону і 454 кілометри — морського кордону), що складає 19% довжини всього державного кордону України.

У прямому підпорядкуванні колишньої ЧРМ знаходились 6 митниць: Котовська, Роздільнянська, Білгород-Дністровська, Придунайська, Миколаївська та Херсонська, у зоні діяльності яких було розташовано 15 митних постів: «Одеса-аеропорт», «Одеса-порт», «Іллічівськ», «Одеса-вантажна», «Григорівка», «Кучурган», «Рені», «Тірас», «Платонове», «Слобідка», «Октябрськ», «Дніпро-Бузький», «Первомайськ», «Скадовськ», «Нова Каховка»; в свою чергу, в їх зоні знаходились 43 діючих пункти пропуску різних видів сполучень (місцеві; національні; міжнародні): «Одеський морський торговельний порт», «Одеса-аеропорт», «Іллічівський морський торговельний порт», «Іллічівський рибний порт», «Морський торговельний порт “Южний”», «Миколаїв-аеропорт», «Миколаївський морський торговельний порт», «Миколаївський річковий порт», «Порт Очаків», «Дніпро-Бузький морський торговельний порт», «Спеціальний морський порт “Октябрський”», «Білгород-Дністровський морський торговельний порт», «Лісне — Сеїць», «Старокозаче — Тудора», «Маяки — Здобне — Паланка», «Серпневе I — Басарабська», «Тимкове — Броштень», «Олексіївка», «Тимкове — Броштень», «Станіславка», «Ізмаїльський морський торговельний порт», «Усть-Дунайський морський торговельний порт», «Табаки — Митне», «Нові Трояни», «Виноградівка — Вулкенешть», «Кучурган — Первомайськ», «Рені-пором», «Ренійський морський торговельний порт» та інші.

Стосовно до вищенаведеного можливо зазначити, що зоною діяльності ліквідованої ЧРМ були Одеська (територія Одеського морського торговельного порту, морського торговельного порту Южний, аеропорту «Одеса», Березівський, Комінтернівський, Миколаївський, Овідіопольський райони Одеської області, м. Одеса й м. Іллічівськ, територія Іллічівського морського торговельного порту і м. Южний), а також Миколаївська і Херсонська області України.

Але суттєві зміни в структурі колишньої ЧРМ відбулися 25 червня 2003 року, коли наказом ДМСУ за № 417 [6] із підпорядкування ЧРМ були виведені Миколаївська і Донбаська митниці. Відтепер зоною діяльності ЧРМ була тільки Одеська область. У подальшому наказом Держмитслужби за № 81 [7] із структури Чорноморської регіональної митниці була виведена решта митниць, що входили до її структури (Жотовська, Роздільнянська, Білгород-Дністровська і Придунайська). Але остаточне (хотілось би так вважати) реформування інфраструктури митних органів Одеського регіону завершилось 7 травня 2005 року, коли Чорноморська регіональна митниця на виконання наказу ДМСУ за № 82 [8] припинила свою діяльність через перетворення її в Одеську митницю, яка в свою чергу була підпорядкована напряму Державній митній службі України. Зоною діяльності Одеської митниці визначені території Одеського морського торговельного порту, морського торговельного порту Южний, аеропорту «Одеса», м. Одеси і м. Іллічівська, територію Іллічівського морського торговельного порту і м. Южного, Березівський, Білгород-Дністровський, Комінтернівський, Миколаївський, Овідіопольський, Саратський, Татарбунарський райони Одеської області, місцем дислокації визначено місто Одесу (вул. Гайдара, 21 А). Також даний наказ ліквідував з 7 травня 2005 року Білгород-Дністровську митницю (раніше виведену із складу ЧРМ відповідно до наказу ДМСУ за № 81) шляхом створення з цієї митниці — митного поста «Білгород-Дністровський», підпорядкувавши його Одеській митниці.

Подальша реорганізація митних органів України, яка пов'язана з ліквідацією регіональних митниць (на даний час, в митній системі залишилось три регіональних митниці: Київська; Північна; Донбаська) і створенням митниць прямого підпорядкування і надання додаткових функцій митним постам (наприклад, з метою забезпечення повного і своєчасного стягування податків, зборів і інших обов'язкових платежів при переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України, митні пости здійснюють контроль вірогідності класифікації товарів відповідно до Українського класифікатора товарів зовнішньоекономічної діяльності, визначення митної вартості товарів, переміщуваних через митний кордон України²⁶) може докорінно захопити ініціативу (у регіонах), зв'язану з підвищенням ефективності митного оформлення і митного контролю за здійсненням зовнішньоекономічних операцій; зменшити або зовсім усуне роль суб'єктивного фактора при прийнятті рішень щодо митного оформлення і контролю, а також може суттєво підняти на дійсно високий рівень реалізацію організаційних заходів, спрямованих на максимальну технологізацію процесу митного контролю і митного оформлення товарів і транспортних засобів.

Відповідно до викладеного, бажано було б, щоб Держмитслужба надала митницям право виконувати функції регулювання в зоні діяльності їхніх регіонів, призначати керівників структурних підрозділів митниці, виконувати контрольні функції і функції митного оформлення в зоні діяльності підпорядкованих митних постів за принципом роботи ліквідованої Оперативної митниці. Дані зміни в діяльності митниць України повинні істотно удосконалити концентрацію зусиль митних органів взагалі і митниць зокрема на виконання очікуваних результатів перерахунку коштів у бюджеті всіх рівнів нашої держави.

Література

1. Наказ ДМСУ від 12.01.2005 р. № 11 «Про приписання діяльності Західної регіональної митниці».
2. Наказ ДМСУ від 08.02.2005 р. № 82 «Про приписання діяльності Чорноморської регіональної митниці та ліквідацію Білгород-Дністровської митниці».
3. Наказ ДМСУ від 08.02.2005 р. № 81 «Про зміну підпорядкування митних органів».
4. Наказ ДМСУ від 09.01.1997 р. № 3 «Про створення Чорноморської регіональної митниці».
5. Наказ ДМСУ від 17.03.2005 р. № 180 «Про ліквідацію та створення окремих митних органів».
6. Наказ ДМСУ від 21.03.2005 р. № 188 «Про приписання діяльності Карпатської регіональної митниці».
7. Наказ ДМСУ від 22.03.2005 р. № 194 «Про реорганізацію митних органів».
8. Наказ ДМСУ від 30.04.2004 р. № 308 «Про затвердження Положень о митницях Державної митної служби України».
9. Наказ ДМСУ від 25.07.2003 р. № 500 «Про затвердження примірних положень».
10. Наказ ДМСУ від 06.05.2003 р. № 289 «Про затвердження Типового положення про митний пост».
11. Наказ ДМСУ від 14.09.2004 р. № 666 «Про внесення змін і доповнень до наказу Держмитслужби України від 06. 05. 2003р. № 289».
12. Наказ ДМСУ від 02.04.2004 р. № 233 «Про затвердження Класифікатора митних органів України та їх структурних підрозділів» зі змінами і доповненнями.
13. Наказ ДМСУ від 25.06.2003 р. № 417 «Про підпорядкування окремих митних органів».

УДК 342.951:659.1(477)

А. В. Стрельников

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Розвиток рекламної діяльності в Україні сягнув майже світового рівня, а механізм державного контролю за рекламною діяльністю та інститут відповідальності за правопорушення у сфері рекламною діяльністю знаходяться ще в стадії формування. Треба зазначити, що основним видом відповідальності за правопорушення в сфері рекламної діяльності уявляється саме адміністративна відповідальність. Треба звернути увагу на те, що в Україні ще не закінчився процес адміністративної реформи та реформування галузі адміністративного права, не вирішеними залишаються, наприклад, питання співучасті в скоєнні адміністративного правопорушення та питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. Невирішеність зазначених питань, на наш погляд, частково обумовлює й певні проблеми з побудовою механізму державного контролю за рекламною діяльністю та інституту відповідальності за правопорушення в сфері рекламною діяльністю (найчастіше суб'єктами правопорушень в галузі рекламної діяльності є саме юридичні особи). Якщо питанням адміністративної реформи та реформи адміністративного права в науковій та періодичній літературі приділяється багато уваги, то питання побудови механізму державного контролю за рекламною діяльністю та інституту відповідальності за

правопорушення в сфері рекламної діяльності залишаються поза увагою. Саме тому, на погляд автора, ці питання і привертають увагу.

Крім того, прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» 11 липня 2003 року внесло певні важливі корективи в інститут адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері рекламної діяльності. В новому законі розроблені та закріплені деякі нові положення, на які не було звернуто уваги в попередній редакції закону. Наприклад, змінився понятійний апарат закону, розширено поняття соціальної реклами, розділ щодо регулювання деяких видів реклами, на наш погляд, принципово змінилось подання видів мір відповідальності за правопорушення в сфері рекламної діяльності та ін.

Закон України «Про рекламу» в попередній редакції передбачав чотири склади правопорушення в сфері рекламної діяльності — розповсюдження реклами щодо продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України; розповсюдження реклами, забороненої чинним законодавством; порушення порядку виготовлення та розповсюдження реклами; недотримання вимог законодавства щодо змісту та достовірності реклами та два види санкцій — штраф та вимога публічного спростування недобросовісної реклами. Новою редакцією Закону України «Про рекламу» передбачено, що відповідальність за порушення законодавства про рекламу несуть: рекламодавці, винні у замовленні реклами продукції, виробництво та/або обіг якої заборонено законом; у наданні недостовірної інформації виробнику реклами, необхідної для виробництва реклами; у замовленні розповсюдження реклами, забороненої законом; у недотриманні встановлених законом вимог щодо змісту реклами; у порушенні порядку розповсюдження реклами, якщо реклама розповсюджується ними самостійно; виробники реклами, винні у порушенні прав третіх осіб при виготовленні реклами, та розповсюдженні реклами, винні в порушенні встановленого законодавством порядку розповсюдження та розміщення реклами (отже є вже шість складів правопорушень в сфері рекламної діяльності). Крім того, нава редакція закону не містить казуальної норми щодо обов'язкового судового порядку вирішення справ стосовно правопорушень у сфері рекламної діяльності.

Не зовсім зрозуміло, вимога публічного спростування недобросовісної реклами належить до санкцій адміністративного права чи до іншої галузі? Отже такого виду санкцій не передбачено ані Кодексом про адміністративні правопорушення, ані іншими галузевими законодавчими актами. Крім того, можна констатувати, що на практиці не дуже часто зустрічається застосування такої санкції.

Отже можна констатувати, що основним видом відповідальності за правопорушення в сфері рекламної діяльності були та залишаються штрафи. Розмір штрафів передбачено Законом України «Про рекламу» — від 100 до 300 неоподаткованих мінімумов доходів громадян або чотири-, п'ятикратної вартості виготовлення (розміщення, розповсюдження) відповідної реклами.

Отже і дана стаття присвячена порядку розгляду справ та накладання штрафів за порушення законодавства про рекламу.

Постановою № 997 Кабінету Міністрів України від 08.09.1997 р. затверджений Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу і Порядок відрахування на виробництво соціальної рекламної інформації про шкоду тютюнопаління і вживання алкогольних напоїв, що стало надзвичайно важливим моментом формування механізму відповідальності за порушення законодавства про рекламу.

Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затверджений цією Постановою, визначає процедуру і терміни розгляду Держспоживзахистом і його органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі справ щодо порушення законодавства про рекламу, крім тих, що віднесені виключно до компетенції Антимонопольного комітету, та тих, що регулюються законодавством з питань авторського права і суміжних прав. Також цим Положенням визначаються підстави для розгляду справ про порушення законодавства про рекламу, особи, які беруть участь у розгляді справ, їх права та обов'язки, докази, порядок розгляду справи, прийняття та оскарження рішення, закриття справи та виконання рішень. Цей Порядок визначає процедуру і терміни розгляду Держспоживзахистом і його органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі — територіальні органи) справ щодо порушення законодавства про рекламу, крім тих, що віднесені виключно до компетенції Антимонопольного комітету, та тих, що регулюються законодавством з питань авторського права і суміжних прав.

Розгляд справ здійснюється на засадах рівності сторін перед законом. Від імені Держспоживзахисту розглядати справи і приймати рішення про порушення законодавства про рекламу мають право: голова комітету та його заступники; начальники територіальних органів комітету та їх заступники. Голова Держспоживзахисту та його заступники мають право (за клопотанням сторін і третіх осіб, що беруть участь у розгляді справи, або з власної ініціативи) затребувати будь-яку справу, яка надійшла до територіального органу, для розгляду у Комітеті, або передати цю справу на розгляд до іншого територіального органу.

Як докази у справі про порушення законодавства про рекламу використовуються фактичні дані, на підставі яких можна визначити наявність або відсутність порушення, пояснення сторін і третіх осіб, пояснення службових осіб та громадян, письмові докази, речові докази, висновки експертів, матеріали експертизи, відео- і звукозапис, іншу необхідну інформацію.

Справи про порушення законодавства про рекламу розглядаються на підставі: подання державних органів і громадських організацій; власної ініціативи Держспоживзахисту (територіальних органів); звернення заявників.

Подання, заява про порушення законодавства про рекламу вносяться до Держспоживзахисту, територіальних органів за місцем вчинення порушення. Подання, заява вносяться у письмовій формі і повинні містити: найменування органу, до якого вони подаються; найменування, адресу, інші реквізити (факс, телефон) заявника; найменування, адресу, місце реєстрації, банківські реквізити, факс, телефон відповідача; зміст вимог та виклад обставин, якими заявник обґрунтовує свої вимоги; перелік документів та речових доказів, що додаються;

підпис заявника або його представника із зазначенням дати. Подання, заява, оформлені з порушенням вказаних вимог, до розгляду не приймаються. Відмова може бути оскаржена згідно із законодавством.

Подання та заява розглядаються у місячний термін, за наявності ознак порушення законодавства про рекламу приймається рішення про початок розгляду справи, про що повідомляються заявники. Якщо заявник звертається до державного органу або громадської організації, останні за наявності ознак порушення законодавства про рекламу готують відповідне подання до Комітету (територіального органу), про що повідомляють заявника.

Справи повинні бути розглянуті у такі терміни: про розповсюдження реклами на продукцію, виробництво або реалізація якої заборонені законодавством України, а також про розповсюдження реклами, забороненої законодавством, — протягом місяця; про порушення порядку виготовлення та розповсюдження реклами — протягом двох місяців; про недотримання вимог до змісту і достовірності реклами — протягом трьох місяців. Зазначені терміни можуть бути продовжені головою Держспоживзахисту або його заступниками (начальниками територіальних органів чи їх заступниками) на термін, що не перевищує трьох місяців. До терміну розгляду справи не зараховується час на одержання необхідних доказів і проведення експертизи. Терміни, встановлені цим Порядком, визначаються відповідно до статей 86 і 87 Цивільного процесуального кодексу України.

Особами, які беруть участь у справі, визнаються сторони, треті особи, їх представники. Сторонами у справі є заявник і відповідач. Заявником є юридична або фізична особа, яка звертається за захистом прав, які вона вважає порушеними. Відповідачем є юридична або фізична особа, у діях якої вбачаються ознаки порушення. Треті особи можуть виступати у справі на боці заявника або на боці відповідача як за власною ініціативою, так і за клопотанням сторін. До участі у розгляді справи можуть бути залучені представники об'єднань громадян у галузі реклами, а також юридичні і фізичні особи, якщо рішення у справі може вплинути на права та обов'язки цих осіб щодо сторін. Особи, які беруть участь у справі, мають право надавати докази, порушувати клопотання, давати пояснення, подавати свої заперечення, одержувати копії рішень у справі, оскаржувати рішення у порядку, визначеному законодавством. Відповідач і треті особи мають право ознайомитися із заявою про порушення законодавства про рекламу.

Службові особи Держспоживзахисту, територіальних органів, яким доручено збирання і аналіз доказів, забезпечують всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин справи, а саме: перевіряють і аналізують відповідність реклами вимогам законодавства щодо змісту та достовірності реклами, порядок її виготовлення і розповсюдження; розповсюдження забороненої реклами; розповсюдження реклами щодо продукції, виробництво або реалізацію якої в Україні заборонено; одержують від сторін, третіх та інших осіб письмові та усні пояснення, документи, відео- і звукозапис, а також інші матеріали, що стосуються порушень законодавства про рекламу; складають попередні висновки і вносять їх на розгляд голові комітету (його заступникам), начальни-

кам територіальних органів (їх заступникам). З метою з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань, головою комітету (його заступниками), начальниками територіальних органів (їх заступниками) може бути призначена відповідна експертиза.

За результатами розгляду справи приймається рішення. Згідно із ст. 27 Закону України «Про рекламу» рішення може передбачати заборону реклами і її публічне спростування; публікацію відомостей, що коригують (уточнюють, доповнюють) рекламу; накладення штрафу, розповсюдження реклами на продукцію, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України, — у розмірі п'ятикратної вартості розповсюдження такої реклами; розповсюдження реклами, забороненої законодавством, — у розмірі чотирикратної вартості розповсюдження такої реклами; порушення порядку виготовлення та розповсюдження реклами — у розмірі чотирикратної вартості розповсюдження такої реклами; недотримання вимог законодавства щодо змісту та достовірності реклами — у розмірі п'ятикратної вартості розповсюдження такої реклами.

Копія рішення у 10-денний термін з дня його прийняття надсилається відповідачеві для обов'язкового виконання або видається представникові відповідача під розписку. Копія рішення про накладення штрафу передається відповідній державній податковій інспекції.

Справа підлягає закриттю, якщо: вона не підлягає розгляду у Держспоживзахисті і територіальних органах; заявник відмовився від заяви і відмову прийнято посадовою особою, яка розглядає справу; не доведено факту вчинення порушення. Рішення у справах щодо порушення законодавства про рекламу можуть бути письмово оскаржені шляхом подання звернення до голови Держспоживзахисту, начальників територіальних органів, до суду, арбітражного суду у встановленому порядку, передбаченому законодавством України. Перегляд рішень здійснюється головою Держспоживзахисту (його заступниками). Справи про перегляд рішень розглядаються в місячний термін. Рішення після перегляду може бути: залишено без змін; скасовано і справу направлено на повторний розгляд; змінено або прийняте нове. Рішення підлягають виконанню у визначені в них терміни. Стягнення штрафів за порушення законодавства про рекламу здійснюється в безкапелтному порядку відповідною державною податковою інспекцією за місцезнаходженням відповідача у 10-денний термін з дня отримання нею копії рішення про накладення штрафу. Суми стягнутих штрафів спрямовуються до державного бюджету. Стягнення штрафу не зупиняє дії рішення і не звільняє суб'єкта підприємницької діяльності від обов'язку його виконання.

Отже можна констатувати, що механізм накладання штрафів є найбільш розробленим та дійсно працездатним в рамках інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності, але такого неможливо сказати про механізми накладання інших санкцій, передбачених Законом України «Про рекламу». Безперечно, що в процесі законодавчого врегулювання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності дуже корисним вбачається досвід врегулювання механізму накладання штрафів за порушення законодавства про рекламу.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ

Одним з пріоритетних напрямків українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні.

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстувальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як в свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади.

Для наголосу на існуванні обов'язків органів виконавчої влади перед фізичними і юридичними особами групою вчених-адміністративістів було запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг». Ця функція передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні, а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [1, 11].

На сьогоднішній день це питання виявило дещо протилежні підходи і вчені ще не виробили загальновизнаного тлумачення поняття так званих «управлінських послуг».

Так, В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій, а на їх «виконавсько-зобов'язальному» аспекті і вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити як «виконавські послуги» [2, 150].

І. Коліушко і В. Тимошук вважають доцільнішим використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Також звернено увагу, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, тому доцільне використання терміна «адміністративні послуги» [2, 171].

І. Голосніченко наголошує, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Автор визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [3, 88].

В. Гаращук висловлює думку, що не треба взагалі поспішати із запровадженням «платних управлінських послуг», адже платність означає їх «купівлю», а «інститут платних послуг» є «системою торгівлі владою», сумнівність таких «послуг» вбачається і в тому, що така «купівля» практично унеможливає оскарження громадянином результатів таких послуг, тому що управлінська послуга — не той товар, який можна обміняти. Запропоновано два шляхи щодо задоволення законних інтересів громадян без поширення оплатної форми взаємовідносин державного апарату та громадянина: по-перше, скоротити сам перелік тих дій, які потребують дозволу з боку держави, по-друге, максимально скоротити «дозвільний» характер одержання або реалізації відповідного права [4, 110].

Не можна не погодитись з цими пропозиціями і нагадати класичний приклад: у Сполучених Штатах Америки по Інтернету можна отримати паспортні форми і одержати поштою права на управління транспортним засобом протягом декількох годин, зовсім не зтикаючись з чиновником. Але тут треба підкреслити, що у США достатньо відпрацьовано механізм особистої відповідальності людини за надані нею відомості, власні вчинки і саме такий механізм дозволяє ефективно функціонувати таким правовідносинам. Запровадження аналогічного механізму в Україні посилить потребу громадян в юридичних знаннях, підвищить у суспільстві статус юриста, сприятиме піднесенню правової культури населення, що, у свою чергу, позитивно позначиться на всіх внутрішньо суспільних відносинах.

Вважаємо, що для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності держави необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять видів та ознак послуг.

Взагалі, будь-які послуги — це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням. Тут є цілком виправдане запозичення категорійного апарату і навіть цілих правових механізмів з приватного права, тим більше, що цей випадок — не виняток, запозиченням зі сфери приватного права є, наприклад, інститут «публічно-правового договору».

Публічні послуги — це всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, треба розрізняти:

– державні послуги — це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету;

– управлінські послуги — це послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах відповідних повноважень [5, 180];

– муніципальні послуги — послуги, що надаються органами місцевого са-

моврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [6, 50].

Для підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування необхідно акцентувати увагу на діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, саме цьому слугує категорія «адміністративних послуг».

Адміністративні послуги — це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу, запропонованого Міністерством юстиції України, адміністративна послуга визначається як результат визначеної нормативно-правовими актами діяльності уповноваженого суб'єкта, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій) [7, 17].

Отже, треба звернути увагу, що визначення в літературі «управлінських» і «адміністративних» послуг майже синонімічне.

Вважаємо, що визначення «адміністративні» є більш вдалим і коректним, тому що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, — на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

Взаємовідносини осіб з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, до речі, існували і раніше (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, легалізація об'єднань громадян, призначення субсидій, пенсій), однак на концептуальному рівні майже не розглядалися, а на нормативному розглядалися фрагментарно, що, у свою чергу, сприяло появі зловживань з боку посадових осіб і обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Для з'ясування зазначеної категорії треба навести ознаки адміністративних послуг, які зустрічаються у літературі: 1) адміністративні послуги надаються лише за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб; 2) необхідність і відповідно можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачена законом; 3) закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування; 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом; 5) адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, у якому вказаний його адресат [8, 105–106].

В. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних (виконавських) послуг називає те, що «приватні особи мають право на свій розсуд користуватись результатами надання адміністративних послуг» [2, 150].

В. Тимошук як другорядну ознаку адміністративних послуг виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [9, 120].

Для кращого розуміння сутності адміністративних послуг доцільно дослідити їх конкретні приклади та виділити декілька основ класифікації адміністративних послуг.

Першим критерієм класифікації адміністративних послуг є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг:

а) видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України) [2, 174].

Наступним критерієм класифікації можна назвати рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли йдеться водночас централізоване і локальне регулювання) [9, 125].

Можна класифікувати адміністративні послуги за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів. Серед них можна виділити підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг. При цьому під соціальними адміністративними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень, наприклад призначення державної соціальної допомоги. Прикладом земельних адміністративних послуг може бути прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування, реєстрація прав власності на земельні ділянки, видача різних довідок, а прикладами підприємницької адміністративної послуги — реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, видання ліцензій.

Такий підхід не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративної послуги», оскільки всі ці відносини належать до певних галузей законодавства і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не видно суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий — рішення адміністративного органу. Аналіз виділених вище груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

Отже, адміністративні послуги можна визначити як передбачену законом діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які виявили ініціативу в їх реалізації [10, 31].

Слід звернути увагу на позитивний досвід деяких країн в організації системи надання адміністративних послуг. Так, в окремих муніципалітетах Німеччини та Нідерландів створюються так звані «універсами послуг» або «установи для громадян». При цьому необхідно пам'ятати, що абсолютна більшість послуг в цих країнах надається на муніципальному рівні, а міністерства займаються політичними питаннями і не вирішують індивідуальних адміністративних справ. У цих установах («універсамах послуг») можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на отримання будь-якої послуги, що надається муніципалітетом, або отримати відповідні довідки. У цьому ж місці отримується і сам результат — адміністративна послуга, крім випадків надсилання рішення органу влади поштою [11].

І. Коліушко взагалі вважає, що у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою, адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який в адміністративному праві за значенням має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності [8, 107]. Таке бачення проблеми відкриває нові можливості розвитку адміністративного права та реформування публічної адміністрації.

Також в ідеалі має бути спеціальне правове регулювання адміністративних послуг, тобто окремий законодавчий акт, у якому детально встановлюються особливості вирішення певної категорії справ. Зокрема в ньому має бути вказано: до якого саме органу слід звертатися за адміністративною послугою, вимоги до форми та реквізитів заяви, строк вирішення справи, розмір плати. Отже, Адміністративно-процедурний кодекс має здійснювати загальне регулювання порядку розгляду та вирішення справ фізичних та юридичних осіб, у тому числі за їхніми заявами, а в спеціальних нормативних актах повинні визначатися особливості процедури надання окремих видів послуг.

Сьогодні вважається за доцільне зосередитися на виробленні єдиної доктрини адміністративних послуг та її запровадженні у життя. Це можна зробити, наприклад, шляхом прийняття програмного документа уряду (як, наприклад, проект Концепції «Адміністративні послуги — нова якість держави», підготовлений Центром політико-правових реформ [6]), який став би базисом для

наведення порядку в цій сфері. В перспективі загальний закон про публічні (або адміністративні) послуги якщо і потрібен, то мав би не так регулювати процедуру їх надання, як визначити види послуг, які повинна надавати держава і органи місцевого самоврядування, унормування питання плати за послуги.

Взагалі, на нашу думку, доктрина адміністративних послуг допомогла б досягти найважливішого завдання адміністративної реформи — змінити ідеологію діяльності держави з владарювання на служіння.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Держ. коміс. з проведення в Україні адмін. реформи, 1998. — 62 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 2002. — 668 с.
3. Голосіщенко І. Правове регулювання падаючих державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. — 2003. — № 10. — С. 86–89.
4. Гарашук В. Управлінські послуги — повий інститут чи нова помилка? // Вісник АПрІІ України. — 2001. — № 3. — С. 109–114.
5. Коломєєв Т. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін та ін. — Дніпропетровськ, 2002. — Вип. 1 (7). — С. 178–182.
6. Матеріали семінару «Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики». Центр політико-правових реформ, 28 листопада 2003 р. — К. — С. 52.
7. Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект). — Х.: Кодекс, 2003.
8. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
10. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги — повий інститут адміністративного права // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30–34.
11. Коліушко І. Управлінські (адміністративні) послуги — повела адміністративного права // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ www.centre.pravo@org.ua

УДК 347.764(477)(091)

В. М. Юрах

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ СТРАХУВАННЯ

Подолання соціальної напруженості та збереження соціальної рівноваги, що є актуальною проблемою і напрямом державної політики, набувають важливого значення в сучасних умовах реформування економічної та політичної системи України. Виходячи з цього, відбувається переорієнтація постулатів фінансового права на новий лад у системі захисту юридичних та фізичних осіб від матеріальних витрат, до яких можуть призвести нещасний випадок чи інші ризикові обставини. Страхування є основною правовою формою фінансового захисту в економічно розвинутих країнах. Досвід розвитку страхування в цих

країнах показує, що добре налагоджена страхова справа активно сприяє розв'язанню соціальних проблем. Наші предки добре усвідомлювали це, будуючи спеціальні приміщення для зберігання провізії на випадок можливої небезпеки. Неможливо не брати до уваги ті архітектурні знахідки, які є підтвердженням історичної зрілості страхування [1]. Безумовно, сучасний стан страхування не можна порівнювати з тими первинними формами страхування доісторичного періоду.

Україні необхідні радикальні зміни, щоб вийти на шлях економічного розвитку. Вони неможливі без посилення уваги до інституту страхування як соціально-економічного механізму захисту господарської діяльності від руйнівної дії стихійного лиха, нещасних випадків, несприятливих змін ринкової кон'юнктури тощо.

Оскільки дії названих факторів призводять до негативних наслідків, то можна стверджувати, що кожне майнове право може стати жертвою нещасного випадку, звичайно, на шкоду майновим інтересам їхніх суб'єктів. Один такий випадок може позбавити особу значної частини її власності або навіть призвести до повної злиденності [2].

Страхування є тим засобом захисту, за допомогою якого можна мінімізувати негативну дію різноманітних явищ у суспільному житті й навіть попередити чи взагалі усунути небажані наслідки їхньої дії. Отже, об'єктивна необхідність існування та розвитку страхування в нашій державі викликана тим, що воно є ефективним, раціональним, економічним та доступним засобом захисту майнових інтересів як суб'єктів, які господарюють (виробників товарів та послуг), так і громадян.

Якщо в зарубіжних країнах страхування є вже усталеним правовим інститутом (страхові системи та їхні правові засади створювалися впродовж століть), то в країнах з перехідною економікою, до яких належить наша держава, страхування ще перебуває в стадії становлення і розвитку. Крім того, нові основи організації і функціонування економіки обумовлюють необхідність приведення національного страхового законодавства у відповідність до потреб ринкової економіки. Проблеми, що виникають у процесі розвитку страхування, зумовлені низкою причин, у тому числі суперечливим ходом політичних, соціально-економічних перетворень, які відбувалися в нашій державі.

Слово страхування увійшло в українську мову давно. Воно має відповідники в інших мовах: «insurance» [3] — в англійській, «assurance» [4] — у французькій, «versicherungs» [5] — у німецькій мовах. Західні філологи вважають, що термін має латинське походження. В основі його — слова «securus» і «sine cura», які означають «безтурботний». Отже, страхування відбиває ідею застереження, захисту та безпеки.

У науці існує декілька точок зору на питання щодо існування страхування в капіталістичних формаціях. В. К. Райхер наводить як приклад праці таких учених, як Манес, Еренбург, Емар, Шмолер та інших [6].

Схожі твердження зустрічаються також у російській дореволюційній літературі. Наприклад, Г. Ф. Шершеневич писав, що «вперше ідея страхування зна-

ходить собі застосування в галузі морської торгівлі», а «морське страхування з'являється приблизно в XIII столітті на Середземному морі». На його думку, ідея страхування передбачає капіталістичну організацію, за якої можливо допустити думку про розподіл прибутків» [7].

Але в науці існує також інша точка зору, відповідно до якої страхування існувало й протягом середніх віків, навіть в давнину [8].

Закони Вавилонського царя Хамурапі, будучи визначною пам'яткою давньосхідного права, що дійшли до наших часів, передбачають договори між учасниками торговельного каравану про спільну відповідальність за збитки, якщо в разі розбійного нападу кому-небудь спричинять їх.

Не лише в купців, а й у піратів на території Стародавньої Греції була присутня участь у взаємних витратах. Це були купці-пірати, які промишляли за рахунок як розбійницької, так і торговельної діяльності. Їхні домовленості полягали у взаємному розподілі витрат, які могли статися внаслідок ризикової діяльності купців-піратів. Укладання подібних угод підпорядковувалось єдиній цілі: забезпеченню відшкодування збитків від стихійних та інших загроз кожному із учасників торговельного колективу за рахунок його членів. На острові Родос 916 року до н. е. був прийнятий ордонанс, в якому була наведена система розподілу збитків при загальній аварії, принципи якої збереглися до наших днів [9]. Із посиланням на тексти Тіта Лівія, Цицерона та Светонія стверджувалося, що в Давній Греції, в епоху Александра Македонського, вже існували взаємні та акціонерні страхові товариства, а договір страхування як такий вже існував у давніх римлян, хоча й без звичної для нього правової форми [10].

Страхування, яке було поширено в Стародавньому Римі, ґрунтувалося на обов'язковості регулярних платежів. Ця система побудована на встановленні страховиком чітко обумовленої суми платежів, незалежно від раніше завданих збитків, що уможливило акумулювати страхові засоби та створити фонд до настання небажаного страхового випадку. За рахунок цього фонду відбувається відшкодування витрат. Він мав суворо цільове призначення. Отримати кошти міг лише спадкоємець за заповітом, оскільки передбачалося, що саме він, на погляд заповідача, найкраще й за цільовим призначенням використає зазначені кошти.

У Давній Індії, Давньому Єгипті були страхові організації професійно-корпоративного типу, переважно організації взаємодопомоги ремісників та торговців. До завдань цих організацій входило надання матеріальної допомоги їх членам при нещасних випадках, а у випадку смерті — осиротілим сім'ям. Унаслідок браку наявних відомостей, що залишають відкритим питання про те, чи існував в них постійний страховий фонд чи допомога виплачувалася у порядку наступної розверстки. На думку деяких учених, тут вже виплачувалися регулярні, пов'язані з визначеними строками страхові платежі [11].

На перших етапах становлення середньовіччя не вносило своїх корективів у страхову справу. В середні віки страхування розвивалося у цехах й гільдіях. Середньовічні цехи були не лише економічними союзами, але і релігійними та соціальними. Гільдійно-цехове страхування розв'язувало питання про надання

взаємодопомоги, ґрунтуючись на принципах страхування професійних спілок, проте в угодах ні умови, ні розмір виплат у разі настання нещасного випадку не обговорювалися. З часом завдяки запровадженню регулярних внесків, встановленню переліку страхових випадків, при настанні яких передбачалось відшкодування з страхуванням ступеня ризику, гільдійно-цехове страхування вдосконалювалося. Передбачалися розмір виплат та взаємодопомога членів гільдій або цехової каси в обмеженні збитків, спричинених стихійними лихами, грабежами.

1310 року в порту міста Брюгге, що вважався одним із найбільших у Європі центрів ремесла і міжнародної торгівлі, була створена «страхова палата», яка здійснювала захист майнових інтересів ремісничих гільдій та купців. Про спробу в законодавчому порядку обмежити ризик заморської торгівлі свідчить і морський поліс, датований 1347 роком, який вважається одним з перших. Торговецьке судно «Санта-Клара» отримало його, здійснюючи перевезення вантажу на о. Майорка. Досить своєрідно в ньому визначались обов'язки страхувальника й страховика щодо внесення страхової премії, яка сплачувалася страхувальником до початку морського рейсу і в разі вдалого завершення залишалась у страховика. Якщо ж під час плавання корабель піддається нападу чи стихійному лиху, яке спричиняє втрату корабля і вантажу, страховик повертає сплачену страхувальником страхову премію у подвійному розмірі. При цьому страхова виплата залежала не від завданих власником товару збитків, а лише від розміру страхової премії. «Товариства взаємного страхування володарів суден» створюють для цього спеціальний фонд за рахунок щорічних членських внесків, не маючи при цьому на меті отримання будь-якого доходу [12].

Для гільдійного страхування більш пізнього періоду характерне виділення із загального фонду спеціальних (сирітських, удовиних) фондів. Крім того, порівняно з античним таке страхування визначалося більшою широтою страхового забезпечення, перелік страхових випадків охоплював майже всі підстави сучасного страхування. Окрім вищезгаданих організацій професійно-корпоративного характеру, в середньовічному суспільстві існували ще деякі явища страхового характеру, а саме: общинно-родова взаємодопомога та різні державні страхові підприємства, пов'язані з особливостями розвитку окремих країн та регіонів [13].

Урбанізація міст і населених пунктів збільшувала небезпеку одноразової загибелі або пошкодження майна від стихійних лих, особливо це стосується пожеж.

Закономірним є виникнення перших страхових організацій, діяльність яких спрямована на недопущення небезпеки та зменшення її наслідків. «Мотивом для їх створення, можливо, була й Велика Лондонська пожежа, наслідками якої стало створення в Лондоні «Вогневого офісу» для страхування будинків та інших споруд» [14].

Отже, можна зробити висновок, що в XVII столітті відбувається формування перших сучасних форм страхової діяльності. Так, 1667 року, пишуть Ю. Журавльов та І. Секерж, у місті Христіанія (Осло) була започаткована Норвезька Бранд-каса, 1696 року створене англійське страхове товариство «Співдружність»,

яке проіснувало до 1905 року. Потім воно було придбане іншою лондонською компанією — «Коммершнал Юніон», що активно працює на страховому ринку й зараз [15].

Аналіз розвитку страхування в Україні треба робити з урахуванням того, що еволюція страхування та його правове регулювання тісно пов'язані із розвитком держав, що в той чи інший період історії мали політичний вплив на території сучасної України.

У науковій літературі дослідження історії виникнення, становлення та розвитку інституту страхування в Україні в дослідників починається з XVIII століття з появою у Росії перших філій іноземних страхових товариств. Водночас витоки страхування знаходять ще задовго до існування Росії — у Київській Русі.

Історію страхування як правового інституту на території України можна поділити на чотири великі періоди: «доісторичний (попередній)» період; період зародження і становлення страхування як організаційного, економічного й правового інституту (друга половина XVIII — початок XX ст.); становлення інституту страхування в «радянський» період (1917–1991); сучасний період — після набуття Україною незалежності.

Своєрідними правилами страхування є норми «Руської правди», вважає Л. І. Рейтман [16], з чим не погоджуються інші автори, зокрема В. К. Райхер [17]. С. Рибников, наприклад, вважає, що відносини, подібні до страхових, існували в Русі, де розвивалася і процвітала торгівля з іншими країнами. Саме ризикований характер життєдіяльності людей (випадковість надзвичайних подій і нерівномірність заподіяння збитків) міг сприяти виникненню відносин з розкладки ризику настання шкоди між певним колективом осіб, які, наприклад, займалися торгівлею [18].

Більш упевнено можна стверджувати про існування витоків страхування в «Руській правді», яка дає цікаві відомості про законодавство X–XI століть. Саме нормами ст. ст. 3–6 встановлювалася матеріальна відповідальність у вигляді відшкодування збитків общиною за вбивство. «Якщо хто вб'є княжого мужа, здійснивши на нього напад, і вбивцю не буде спіймано, то платить за нього 80 гривень та округа, де знайдений вбитий. Якщо ж вбитий — проста людина, то округа платить 40 гривень» — ст. 3. «Якщо вбивство здійснене навмисне, в спорі або при людях, то вбивця сплачує віру також з допомогою округу» — ст. 6. «Якщо ж відмовиться від участі в сплаті дикої віри, тому округа не допомагає у сплаті за нього самого, і він сам за себе тоді платить» — ст. 8 [19]. У літературі висловлений погляд, що ці правовідносини уособлюють правила страхування [20]. Водночас посилення на практику воєнно-торгових походів і трактування колективної відповідальності селянської общини як договірно-страхової, на думку В. К. Райхера, не є переконливим [21].

Можна стверджувати, що страхові основи в «доісторичний (попередній)» період були не випадковим явищем, а звичним інститутом у сфері господарювання. У цих випадках бачимо одну мету — забезпечення відшкодування збитків від стихійних лих та інших небезпечностей кожному з учасників торгового

колективу разом, за рахунок усіх його членів. Характерною є також одна особливість у цей період: тут немає ще регулярності страхових платежів, які вносилися б у загальну касу. Організація страхового фонду, що виражається в зобов'язаннях відшкодувати збитки в порядку наступної розкладки, являє собою старовинну форму страхування. Надалі страхування набуває більш досконалої форми, тобто воно будується на основі регулярних платежів, що приводять до акумуляції (накопичення) грошових коштів та створення страхового фонду [22].

Історія виникнення і розвитку страхування в Україні залишається недостатньо дослідженою. У літературі прийнято брати за об'єкт дослідження період з XVIII ст., пов'язаний із появою на території Росії перших страхових компаній. Однак Росії належала далеко не вся територія сучасної України, тому найбільш недослідженою залишається історія виникнення та існування інституту страхування на західних територіях нашої держави, де нормативні акти та звичаї формувалися під польсько-литовським, німецьким та австро-угорським впливами.

Другому історичному періоду становлення інституту страхування притаманне те, що цивільне право Росії та України першої половини XVIII ст. значною мірою перейняло багато західноєвропейських правових традицій та інститутів. Починає більш чітко простежуватися індивідуалізація приватних майнових і зобов'язальних прав. Закон як джерело прав та обов'язків стає панівним, а традиційні й звичайні норми відходять на другий план. В Україні в період Гетьманщини джерелами права були нормативні акти польсько-литовського походження, збірники магдебурзького права, норми церковного права, а після приєднання України до Росії одним з нових джерел чинного права стали законодавчі акти місцевої автономної влади, а також джерела російського права [23].

До Росії класичне страхування прийшло із Західної Європи у XVIII ст. і виявилось виникненням іноземних (англійських) страхових компаній. Проте з 1786 р. маніфестом Катерини II була встановлена державна монополія на страхову діяльність і почали створюватися державні страхові товариства [24].

На теренах Австрійської імперії з ініціативи польської громадськості 1861 р. було засноване Краківське товариство взаємного страхування, популярно назване «Флоріанкою», яке охоплювало Галичину, Буковину, плануючи поширити свою діяльність на територію Волині, Поділля та Центральної України.

Разом з тим 1867 року було прийнято Закон «Про товариства», а 1873-го — Закон «Про кооперативні спілки», що дало змогу українським підприємцям створити власне страхове товариство. 9 грудня 1891 року було прийнято рішення про відкриття «Дністра» як кооперативного товариства взаємного страхування [25]. Проте наприкінці XIX століття страхування життя не мало такої ж популярності серед українського населення, як страхування від вогню. Тому вищезгадане товариство «Дністер» самостійно не здійснювало особистого страхування, а лише виступало агентом краківського товариства «Флоріанка».

За період з початку XX століття до 1917 р. із формуванням системи джерел права активізувалася і законотворчість, у тому числі було зроблено спроби

(наприклад, у 1879, 1903 і 1906 рр.) кодифікувати страхове право, які закінчилися на рівні опублікованих проектів, тому головними джерелами страхового права були різноманітні статuti, адміністративні розпорядження (полісні умови), розкидані у Зводі законів окремі норми, звичаєве право, судова практика і діюче на приєднаних до Росії територіях їхнє власне право.

Якщо страхування кінця XIX століття можна було охарактеризувати невтручанням уряду в господарське життя й відсутністю державного регулювання, то з початку XX століття соціальна потреба в страхуванні, а разом з нею і масштаби страхової діяльності вимагали вжиття заходів щодо державного страхового нагляду, який мав фіскальну мету для поповнення доходів казни від оподаткування і виражався в створенні системи загальних правил економічної поведінки на страховому ринку. Кінець другого історичного періоду розвитку страхування позначався тим, що відміна кріпосного права, реформування економіки та лібералізація суспільних відносин зумовили розвиток приватного підприємництва, а разом із ним і розвиток страхової справи в Росії та Україні. Таким чином, на початок XX століття в Росії почала складатися певна система страхування. Хоч і надалі на страхування негативно вплинули соціально-економічні зміни, викликані Першою світовою війною, що призвело до кризи всієї фінансової системи, зокрема страхового ринку, зазначена система продовжувала діяти, хоч і з деякими вадами. Незважаючи на посилення законотворчої діяльності в галузі страхування, на економічний стан, що склався після Лютневої революції 1917 р. в Росії, негативно вплинули руйнівні наслідки Першої світової війни, внутрішньополітичні труднощі, які підірвали грошову систему держави, що згубно позначилося й на страховому ринку Росії та України. В. В. Аленічев підкреслює, що, незважаючи на активну законотворчість на початку XX століття у зв'язку із вказаними подіями, страхова система не встигла сформуватися в цей період [26]. Однак ми погоджуємося з тим поглядом, що не можна оцінити той чи інший правовий інститут з позицій сучасного його стану. Жоден правовий інститут не зароджувався у завершеному вигляді, а розвивався довгий час, поки не постав перед сучасниками в сьогоденному його змісті [27].

У роки радянської влади страхування розвивалося нерівномірно. З 1917 до 1958 року страхування здійснювалося монополістом — Держстрахом і було жорстко централізоване. Джерела радянського страхового права В. І. Серебровський поділяє на 6 груп [28]. З 1958 року страхова справа передається до відання союзних республік, а протягом 1967–1991 років система існувала як союзно-республіканська [29].

Такий екскурс показує нам історичну обумовленість страхової справи в Україні та підтверджує той факт, що теперішнє не ізольоване від минулого. Досліджуючи джерела правового регулювання, В. І. Граб зазначає, що «незнання історії з будь-якого питання, в тому числі і в праві, призводить до зайвих суперечок та помилок» [30]. У той же час, розглядаючи історичні джерела правового регулювання страхових правовідносин, слід пам'ятати про той факт, що тривалий час територія сучасної України перебувала в правовому полі Росії,

Австро-Угорщини, Польщі та інших держав, а також потрібно враховувати особливості розвитку економіки України, яка здебільшого була залежною від економічного розвитку цих країн.

Література

1. Кіпащук Л. Історико-правовий аналіз передумов виникнення страхування // Підприємство, господарство та право. — 2001. — № 12. — С. 60.
2. Мейер Д. И. Русское гражданское право. — М., 2000. — С. 681–682.
3. Англійсько-російський словник. — К., 1993. — С. 116.
4. Французько-російський і русько-французький словарь. — М., 1998. — С. 25.
5. Русько-пемський словарь. — М., 1981. — С. 630.
6. Райхер В. К. Обществено-исторические типы развития страхования. — М., 1947. — С. 30.
7. Шершпезич Г. Ф. Курс торгового права. Т. 2. — С.Пб., 1908. — С. 357.
8. Райхер В. К. Вказ. праця. — С. 31.
9. Гвоздеко А. А. Основы страхования: Учебник. — М., 1999. — С. 8.
10. Там само. — С. 32.
11. Васильев Г. В., Шигильчева С. А. История страхового дела в России: Учеб. пособие. — М., 1997. — С. 14.
12. Журавлев Ю. М., Секерж И. Г. Страхование и перестрахование (теория и практика). — М., 1993. — С. 3.
13. Шмишова М. Я. Государственное страхование в СССР. Правовые вопросы. — М., 1989. — С. 13.
14. Кіпащук Л. Вказ. праця. — С. 62.
15. Журавлев Ю. М., Секерж И. Г. Вказ. праця. — С. 5.
16. Рейтман Л. И. Личное страхование в СССР. — М., 1969. — С. 26.
17. Райхер В. К. Вказ. праця. — С. 77.
18. Рыбников С. О. Очерки из истории страхования в России // Вестник государственного страхования. — 1927. — № 19. — С. 111–112.
19. Рубин Ю. Б., Солдаткин В. И. Страховой портфель (Книга предпринимателя. Книга страховщика. Книга страхового менеджера.) — М., 1994. — С. 112.
20. Рейтман Л. И. Вказ. праця. — С. 26.
21. Райхер В. К. Вказ. праця. — С. 40–41.
22. Шмишова М. Я. Страхование: история, действующее законодательство, перспективы. — М., 1989. — С. 8.
23. Бойко І. Й. Зобов'язальне право Гетьманщини. — Львів, 1998. — С. 6–14.
24. Алєпичев В. В. Страхование дело России в XX веке // Страхование ревью. — 2000. — № 1. — С. 29.
25. Клапків М. С. З історії зародження національного страхового ринку // Фінапси України. — 1998. — № 1. — С. 88.
26. Там само. — С. 29.
27. Гришаев С. П. Страхование в нормативных актах Российской Федерации и зарубежных стран. — М., 1993. — С. 126.
28. Серебровский В. И. Очерки советского страхового права. — М., 1926. — С. 20.
29. Сфимешко К. О. Развитие законодательной та нормативной бази страхування та облік його операцій // Фінапси України. — 1998. — № 4. — С. 4.
30. Граб В. І. Історичні джерела права. — Полтава, 1998. — С. 3.

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ТА ДИПЛОМУВАННЯМ МОРЯКІВ В УКРАЇНІ

Підписання Президентом України 15 грудня 1999 року двох указів про систему центральних органів виконавчої влади та про зміни у їхній структурі [1; 2] заклало основи нового підходу до визначення складу та системи центральних органів виконавчої влади. Саме органи виконавчої влади є найважливішим елементом механізму державного управління, що виступили провідним об'єктом трансформаційних перетворень у ході проведення в Україні адміністративної реформи [3].

Запроваджені ідеї і положення Концепції адміністративної реформи в Україні [4] стосуються перш за все системи центральних органів виконавчої влади. Зокрема, зроблено кроки щодо оптимізації посадового складу уряду, його внутрішньої організації та взаємодії з підвідомчими структурами за допомогою новоутворених урядових комітетів; трансформації функцій, структури апарату уряду, скорочення чисельності та уточнення переліку видів центральних органів виконавчої влади, у тому числі завдяки утворенню нових органів — «урядових органів державного управління»; посилення політичної ролі і відповідальності міністрів завдяки запровадженню механізму спрямування і координації через них діяльності інших центральних органів виконавчої влади. Але, як зазначає В. Авер'янов, поки що зазначені кроки спричинили в основному лише формально-структурні зрушення, глибоко не зачіпивши зміст діяльності органів виконавчої влади і не спричинивши інтегрального ефекту від здійснюваних заходів [5].

Відповідно до вказаних указів Президента було ліквідовано низку дорадчих та консультативних органів, внесено зміни до існуючих та прийнято нові положення про центральні органи виконавчої влади. Таким чином, у системі центральних органів виконавчої влади, згідно із Концепцією, указами Президента України, було виділено декілька їх видів (груп):

- 1) міністерства;
- 2) державні комітети;
- 3) центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління у складі центральних органів виконавчої влади можуть бути утворені відповідні 4) департаменти (служби) та 5) урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

Згідно з цими групами розглянемо систему органів, які здійснюють управління підготовкою та дипломуванням моряків в Україні.

Згідно з Кодексом торговельного мореплавства України [6] (далі — КТМ України) загальне керівництво дипломуванням спеціалістів морського флоту покладено на Міністерство транспорту України (стаття 10) (з 27.08.2004 р. —

Міністерство транспорту та зв'язку України [7]). Загальне керівництво освітою та підготовкою моряків згідно з чинним законодавством здійснює Міністерство освіти і науки України, Міністерство аграрної політики України та їх територіальні органи.

На думку В. Кривошекова, застосування наказів згаданих міністерств у частині реалізації положень та вимог стандартів підготовки та дипломування моряків у відповідності з Міжнародною конвенцією про стандарти підготовки, дипломування моряків та несення вахти (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978, далі — Конвенція STCW 78) [8] не скоординовані та не узгоджені один з одним, що не дозволяє вести мову про національну морську адміністрацію України у тому значенні, яке вкладене у її визначення документами Міжнародної морської організації [9].

Контроль за проведенням підготовки та дипломування плавскладу морських, річкових і маломірних суден покладається на Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України), яка створена для здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті і підпорядкована Мінтрансзв'язку [10].

Слід зазначити, що згідно зі ст. 51 КТМ України Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння затверджується Кабінетом Міністрів України. Таким чином Кабінет Міністрів України виступає одним з органів, що здійснюють державне управління підготовкою та дипломуванням моряків. Відповідно до ст. 51 КТМ України «Вимоги до кваліфікації членів екіпажу» постановою Кабінету Міністрів України від 15 січня 2005 року № 38 було затверджене Положення про порядок присвоєння звань особам командного складу морських суден [11] (далі — Положення). Зазначене Положення розроблено відповідно до вимог Конвенції STCW 78 та визначає перелік звань, які можуть бути присвоєні особам командного складу, процедуру присвоєння цих звань, вимоги за наявності яких особі може бути присвоєне відповідне звання особи командного складу, а також посади, які можуть займати особи командного складу, яким присвоєно відповідне звання.

При розгляді системи органів управління підготовкою та дипломуванням моряків неможливо залишити поза увагою спеціально створений для цього орган — Інспекцію з питань підготовки та дипломування моряків України, який має досить довгу історію створення. У 1998 році з метою здійснення управляючого та контролюючого впливу на процес підготовки та дипломування моряків в Україні було створене Агентство по контролю за здійсненням підготовки та дипломування моряків (далі — Агентство), яке визнавалося самостійним структурним підрозділом у складі Державного департаменту морського і річкового транспорту України з поширенням його діяльності на всю національну систему морської освіти, включаючи навчальні заклади, морські тренажерні центри та інші структури, що здійснюють підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та атестацію плавскладу. Одним з основних завдань Агентства визнавалося здійснення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації плавскладу.

У наступному 1999 році було створено нову структуру — Головну інспекцію з атестації та реєстрації плавскладу, а на базі Агентства створено Державне підприємство по атестації та реєстрації плавскладу України (далі — Державне підприємство), яке віднесено до сфери управління Міністерства транспорту України.

Така швидка реорганізація системи контролю за якістю підготовки моряків не могла не спричинити послаблення механізму контролю за атестацією і реєстрацією плавскладу та з деяким непорозумінням сприймалася спеціалістами Міжнародної морської організації, які займаються оцінкою документації України з питань контролю за функціонуванням системи безпеки мореплавання в нашій країні.

На виконання вимог Конвенції STCW 78, з метою здійснення ефективного нагляду за функціонуванням національної системи підготовки і дипломування моряків Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 31.01.2001 р. № 83 «Про вдосконалення державного нагляду за станом підготовки та дипломування моряків» [12], в якій Кабінет Міністрів України погоджується з пропозицією Міністерства транспорту України про утворення державної організації — Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків.

Згідно з пунктом 6 Указу Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади» [13] Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції) для керівництва окремими підгалуззями або сферами діяльності. Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади на підставі положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Але постановою від 31.01.2001 р. № 83 за організаційно-правовою формою Інспекція визнана державною організацією.

Згідно з Державним класифікатором України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання. ДК 002:2004», затвердженням наказом Держстандарту України від 28.05.2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 року № 59 та скасування нормативних документів» [14] державна організація (заклад, установа) утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частини і входить до сфери його управління.

Повноваженнями щодо створення підприємств, установ та організацій, що належать до транспортної сфери, наділений Мінтранс України, який наказом від 17.05.2001 р. № 292 «Про створення Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків» [15] утворив Інспекцію у організаційно-правовій формі державної організації. Наказом Мінтрансу від 17.10.2001 р. № 693 було затверджене Положення про Інспекцію (наказ зареєстрований у Міністерстві юстиції України 02.11.2001 р. за № 928/6119) [16], згідно з яким Інспекція є дер-

жавною організацію, заснованою на державній власності, і належить до сфери управління Міністерства транспорту (пункт 1).

Таким чином, вперше за декілька років існування організаційно-правова форма органу з підготовки та дипломування моряків в Україні набула деякої визначеності, але залишилося нерозв'язаним питання щодо назви «інспекція», організаційно-правової форми — «державна організація» та впливаючих з цього наслідків визнання цього органу чи то урядовим органом державного управління, чи то державною організацією та особливостей його повноважень.

З огляду на повноваження Інспекції щодо здійснення певних наглядових функцій та державного підтвердження кваліфікації моряків у постійно діючих кваліфікаційних комісіях, а також підтвердження дипломів, кваліфікаційних свідоцтв та інших документів моряків та назву — «інспекція» — можливо треба віднести до складу урядових органів державного управління.

Література

1. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
2. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2435.
3. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. — 2003. — № 9. — С. 24.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998.
5. Авер'янов В. Вказ. праця. — С. 24.
6. Кодекс торговельного мореплавства України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47-52. — Ст. 349.
7. Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України: Затв. Указом Президента України від 27.08.2004 р. № 1009/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 35. — Ст. 2333.
8. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 года (ПДМНВ — 78) с поправками (консолидированный текст) – International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 (STCW 1978), as amended (consolidated text). — С.Пб.: ЗАО ЦИИИМФ, 2002.
9. Кривошеков В. Проблемы подготовки и дипломирования моряков в Украине // Судостроение. — 2004. — № 9-10. — С. 10.
10. Положення про Голову державної інспекції України з безпеки судноплавства: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 1998 р. № 2098 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 52. — Ст. 1953.
11. Положення про порядок присвоєння звань особам командного складу морських суден: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15 січня 2005 р. № 38 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 3. — Ст. 137.
12. Про вдосконалення державного нагляду за етапом підготовки та дипломування моряків: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 83 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 5. — Ст. 186.
13. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
14. Державний класифікатор України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання. ДК 002:2004», затверджений наказом Держстандарту України від 28.05.2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, впровадження змін до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 року № 59 та скасування нормативних документів» // Ориєнтир. — 2004. — № 30.

15. Про створення Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків: наказ Міністерства транспорту України від 17 травня 2001 р. № 292 // <http://www.ites.org.ua>.
16. Положення про Інспекцію з питань підготовки та дипломування моряків: Затв. наказом Міністерства транспорту України від 17 жовтня 2001 р. № 693 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 45. — Ст. 2027.

УДК 351.851(477)

О. М. Алікова

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Фізична культура і спорт останнім часом стали однією з найважливіших сфер людської діяльності; величезні досягнення в цій галузі лягли в основу багатьох соціальних і науково-технологічних перетворень у суспільстві. Місце фізичної культури і спорту в житті суспільства багато в чому визначається тією роллю, що відіграють у суспільному розвитку фізичне здоров'я, знання людей, їхня фізична дієздатність, уміння й навички, можливості розвитку своїх професійних і особистісних якостей.

Відповідно до загальносвітової тенденції питання розвитку фізичної культури і спорту стають ключовим напрямком соціальної політики і у нашій країні.

Управління розвитком нової системи в сфері фізичної культури і спорту характеризується двома особливостями. По-перше, фізична культура і спорт займають особливе місце в сучасному суспільному розвитку: перетворюються в одну із самих великих і важливих сфер людської діяльності, що тісно переплетена з усіма іншими сферами громадського життя — економічною, політичною, соціальною, духовною. По-друге, фізична культура і спорт останнім часом перебувають у стані експонентного розширення, що супроводжується пошуками шляхів удосконалювання. Ці пошуки мають як теоретичний, так і практичний характер, у чому виявляються основні риси нової фізичної культури.

Комплексність, системність і цілісність управління фізичною культурою і спортом в Україні багато в чому забезпечуються розвитком його теоретичних і методологічних обґрунтувань у сучасному суспільстві. Глибокі соціально-економічні і політичні перетворення в нашій країні вимагають вироблення нових підходів до вирішення проблем оптимізації системи керування. Сьогодні на перший план виходять питання переосмислення ролі і місця держави, а також місцевого самоврядування у розвитку і підвищенні ефективності системи фізичної культури щодо забезпечення здоров'я нації та ефективності функціонування національного спорту, віддачі коштів від внесків у ці сфери.

На жаль, на пострадянському просторі усе ще не зжитий характерний для радянської системи керування єдиний принцип організації, законотворчості і

фінансування двох різних по цільовій настанові специфічних соціальних інститутів — спорту і фізичної культури. Фінансування єдиним рядком бюджету витрат на фізичну культуру і спорт призводить, як свідчить досвід, до негативних наслідків для якості життя населення в цілому.

Симптоматично, що країна перебуває за станом здоров'я населення на рівні країн, що розвиваються. На сьогоднішній день трактування соціальної цінності спорту усе ще майже повністю обмежується питаннями використання досягнень інституту спорту на міжнародній арені, а освітні аспекти спорту і його здравоохоронні аспекти далеко не завжди розглядаються як завдання цього соціального інституту [6]. Внаслідок цього не розглядаються проблеми його взаємин і взаємодії з іншими соціальними інститутами, такими як інститут освіти і охорони здоров'я.

Сьогодні треба виходити з того, що першочергове завдання держави, суспільства, а виходить, і органів керування фізичною культурою і спортом — це турбота про людину, її здоров'я, надання можливостей для активних занять фізичною культурою й спортом [1].

Система фізичної культури, у тому числі «спорт для всіх», як, насамперед, заходи рекреації і реабілітації, має на меті здоров'я нації в цілому і забезпечення працездатності, а тим самим і підвищення якості життя всіх груп населення. Вона дає реальну віддачу внаслідок підвищення дієздатності населення, зниження витрат на охорону здоров'я, забезпечення більш ефективної підготовки підростаючого покоління до праці і військової служби.

Разом з тим спроби додати нового імпульсу у розвиток фізичної культури і масового спорту найчастіше, як і раніше, носять скоріше декларативний характер чергової кампанії. Це багато в чому пояснюється тим, що на ділі розглянута сфера так і не стала пріоритетною галуззю державно-суспільних інтересів, а тому і у нових умовах є найчастіше нерентабельною, отже, не цікавою для інвестицій як держави, так і комерційних структур. Не останню роль у цьому відіграють і перекоси у фінансуванні внаслідок застосування системи фінансування «одним рядком» сфери фізичної культури та спорту в бюджетах країни і регіонів [5].

Удосконалення функціонування національного інституту фізкультури і спорту вимагає цілком конкретних заходів щодо вдосконалювання діяльності держави відносно фізичної культури і спорту, їхньої організації. Першим кроком може і повинен стати інституціонально-організаційний поділ системи управління сфери фізичної культури і спорту відповідно до цільової спрямованості її підсистем у соціально-орієнтованому суспільстві на:

- сферу забезпечення належного рівня якості населення;
- сферу професійно-трудова діяльності, включаючи етапи підготовки до неї.

Орієнтація на ефективність держави при відпрацьовуванні механізму державного управління фізичною культурою і спортом припускає переміщення акценту з кількісного аспекту державного впливу на якісний: необхідна відмова держави від ролі мецената з переходом до ролі соціального менеджера, оптимі-

зуючого міжособистісні і міжгрупові відносини в суспільстві, що підвищує віддачу від вкладених коштів.

Системне бачення проблем інституту фізкультури і спорту вимагає нового підходу до вибору стратегії соціальної регуляції його діяльності — організації якісно нової соціально-управлінської ситуації, коли питання вирішуються не шляхом організаційних перебудов і ситуаційних реформаций, а за допомогою розробки нової парадигми соціального управління.

Формування ринкових відносин припускає в цьому плані створення правових і організаційних передумов системи самозабезпечення спорту вищих досягнень і професійного спорту на базі взаємодії держави й бізнесу. З такого партнерства покористуються не тільки центральна і регіональна влада і бізнес, але й, зрештою, суспільство в цілому. У цьому суть некорупційного, некримінального рішення проблеми влади і бізнесу. Тільки в такому випадку влада бюрократії обмежується економічно і стає соціально виправданим і перспективним функціонуванням інституту спорту як потенційної і реально досить дохідної сфери підприємницької діяльності.

Іншим повинен бути підхід до розвитку системи масового спорту. У цьому випадку система соціально-економічних заходів щодо підтримки рівня життя і соціального благополуччя громадян повинна стати органічним елементом діяльності інститутів соціального керування по забезпеченню конституційних прав громадян на самостійне використання можливостей, наданих державою. Але і тут інтереси державного управління повинні бути ув'язані з інтересами виробників фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг на базі загальнонаціональних інтересів. Поведінка держави в такому випадку по-новому вирішує болючу проблему альянсу влади й бізнесу, тобто, залишаючись «профільною» управлінською структурою, влада виступає партнером бізнес-структур [4].

Завдяки частковому переходу державного управління на принципи «соціального менеджменту» стає можливим ефективно керування соціально-економічними процесами, коли «соціальні менеджери», аж ніяк не перетворюючись у бізнесменів, що залишаються надійними представниками держави і загальнонаціональних інтересів, стають повноправними суб'єктами соціально-економічного ринку і партнерами в бізнесі. А тому вирішальним стає підбір кадрів, тому що «нові адміністратори» зобов'язані професійно розбиратися в тонкощах маркетингу, фінансування, законодавства: затребувані керівники нового типу — менеджери, яким виконавча влада делегує повноваження підготовки і прийняття стратегічних рішень. Тим самим створюються передумови реалізації соціального замовлення на підготовку якісно нових управлінських кадрів, готових до реалізації принципово нових взаємин держави і бізнесу в умовах сучасного ринку [5].

Підкреслимо, що загальним завданням реформування сфери фізичної культури і спорту повинне стати вміле сполучення державного керування зі створенням умов для ринкового регулювання соціально-економічних процесів у цій сфері, підвищення ефективності використання потенціалу громадських організацій у розвитку фізичної культури і спорту.

Сьогодні створені передумови для комплексного вирішення проблеми якісного відновлення діяльності в сфері фізичної культури і спорту.

Досвід реформування фізкультурно-спортивного руху переконує в тім, що при виборі стратегії розвитку необхідно виходити не з абстрактних схем і моделей, а спиратися на аналіз конкретних соціально-економічних і політичних умов, що складаються в країні.

На думку керівників галузі, у сфері фізичної культури і спорту склалася і ефективно діє управлінська модель взаємодії центра із регіонами, місцевими органами самоврядування, громадськими організаціями. Взаємини між державним органом і громадськими об'єднаннями в цей час будуються тільки на договірній основі і носять конкретний характер. Найважливіший напрямок у роботі з розвитку спорту вищих досягнень — це створення регіональних центрів спортивної підготовки. По ряду видів спорту такі центри вже створені при узгодженні з федераціями і регіонами.

Вдосконалювання системи керування являє собою розподіл по вертикалі форм і видів управлінських функцій залежно від їхнього масштабу і спрямованості (центр — місцевий рівень). Що стосується, практичної роботи з розвитку фізичної культури і спорту, то вона повинна бути прерогативою регіональних органів влади і органів місцевого самоврядування [3]. Її основний зміст — створення умов для занять фізичною культурою й спортом за місцем проживання, в освітніх установах, у трудових колективах, серед усіх вікових груп і категорій населення.

Безсумнівно також і те, що місцеве самоврядування повинне підтримувати спортивні ініціативи, спортивну активність через місцеві бюджети. Можливо, що місцеве самоврядування могло б взяти на себе організацію альтернативної цивільної служби спортсменів.

В умовах реалізації адміністративної реформи, що включає в себе розмежування повноважень і ресурсів між органами влади різного рівня, підвищується відповідальність і конкретизуються функції в кожній ланці керування фізичною культурою і спортом. Це буде сприяти підвищенню якості керування і активізації фізкультурно-спортивної роботи місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування серед різних соціально-демографічних груп населення.

Особливе місце в новій стратегії повинне бути надано пошуку і реалізації нових форм і методів фізкультурно-спортивної роботи з населенням. Це стосується як підвищення якості процесу фізичного виховання, розробки і введення в практику нових фізкультурно-оздоровчих технологій, інноваційних проєктів, так і впровадження нових більш ефективних організаційно-управлінських моделей на всіх рівнях керування.

Критерії соціального благополуччя громадян визначаються рівнем управлінської діяльності (державний, регіональний, місцевий, закладний) і її якістю, конкретикою і тимчасовими параметрами, що відводять для досягнення мети, а також специфікою конкретних груп населення. При цьому важливо усвідомити і дослідити специфічні тенденції сучасної системи керування, коли справа не обмежується лише взаємодією структур державного і громадського управління і об'єднання їхніх зусиль, оскільки, як уже говорилося, в умовах станов-

лення і розвитку ринкової економіки вступає в дію такий фактор, як приватно-підприємницька діяльність у сфері фізичної культури і спорту.

Одна з найважливіших особливостей, що характеризують керування сферою фізичної культури і спорту в останні десятиліття, складається в поступовому затвердженні трактування фізичної культури як інвестицій у людський капітал. Поняття людського капіталу було вперше введено в економіку у зв'язку із прагненням осмислити роль відтворення населення на ринку праці. Міра втіленої в людині здатності приносити прибуток стала виражатися в понятті людського капіталу за аналогією з фізичним капіталом. Цінність як фізичного, так і людського капіталу залежить від прибутку, що він здатний приносити в майбутньому [8]. І щодо цього дуже важлива наявність необхідного рівня фізичної дієздатності і конкурентоспроможності людини. Фізична культура нарівні з освітою є складовою частиною освіченості людини і робить безпосередній внесок в економічний розвиток суспільства.

Отже, у цей час у країні стан розвитку фізичної культури і спорту визначається сформованою системою керування фізкультурно-спортивним рухом, що, у свою чергу, визначається соціально-економічним станом суспільства, державною політикою, місцевими органами самоврядування, а також суспільними об'єднаннями і організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Модернізація системи керування фізичною культурою і спортом повинна стати невід'ємною частиною соціальної політики держави, мати чітку ідеологію і програму дій:

- необхідно стабілізувати структуру державного управління фізкультурою і спортом;
- варто відродити і забезпечити стійке функціонування системи підготовки і перепідготовки кадрів керівників у цій сфері, а підбір і розміщення кадрів, аж до самого вищого рівня, здійснювати на основі об'єктивних професійних і ділових характеристик, а не суб'єктивного ставлення керівників більш високого рангу до кандидатів на посади [2];
- установити державну монополію на проведення спортивних лотерей і більшу частину коштів, що надійшли від їхнього проведення, направляти на будівництво і благоустрій спортивних споруд, підготовку і перепідготовку кадрів, спортсменів, їхнє матеріальне забезпечення в пенсійному віці і т. д.

Особливе значення в новій системі керування фізичною культурою і спортом повинна здобути більш тісна взаємодія між органами охорони здоров'я, освіти, праці, оборони, внутрішніх справ та інших зацікавлених центральних органів влади і зростаюча відповідальність громадських фізкультурних організацій за формування здорового способу життя українських громадян.

Розуміння і дослідження даних проблем є актуальними для будь-якого демократичного суспільства, тому що соціально-економічний механізм державного управління фізичною культурою і спортом в умовах цивілізованої ринкової економіки повинен реалізувати найважливішу функцію державної політики — соціальну справедливість, бути ефективним інструментом соціальної політики держави.

Література

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»: Постанова Верховної Ради України від 4 лютого 2005 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 6. — Ст. 348.
2. Бака М. М. Підготовка спеціалістів фізичної культури та спорту в умовах переходу до ринкових відносин на Україні // Освіта в галузі фізкультури: стан, проблеми, перспективи: Матеріали Всеукр. наук. конф., присвяч. 50-річчю ЛДДФК, 9–11 жовтня 1996 р. — Львів, 1996. — Ч. 1. — С. 50.
3. Гуськов С. И., Соколов А. С. Местные органы власти и спорт. — М.: Полиграфсервис, 1998. — С. 57.
4. Загорська А. Проблеми збереження та розвитку матеріально-технічної бази фізичної культури і спорту в умовах ринкових відносин // Молода спортивна Україна: Зб. наук. ст. з галузі фіз. культури та спорту. — Львів, 2001. — Вип. 5, т. 1. — С. 75.
5. Король Г. М., Пилипенко П. В. Стап і завдання фізичної культури та спорту на сучасному етапі формування економіки України // Освіта в галузі фізкультури: стан, проблеми, перспективи: Матеріали Всеукр. наук. конф., присвяч. 50-річчю ЛДДФК, 9–11 жовтня 1996 р. — Львів, 1996. — Ч. 1. — С. 34–36.
6. Кулик О. М. Робота органів виконавчої влади з питань молодіжної та сімейної політики, фізичної культури, спорту і туризму щодо забезпечення реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України: «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки» і Програми діяльності Кабінету Міністрів України // Реформи заради добробуту: Зб. матеріалів всеукр. семінару-наради, Донецьк, 27–28 квітня 2000 р. — К., 2000. — С. 67.
7. Экономика труда: организация и нормирование, человеческий капитал, антикризисные мероприятия: Учеб. для вузов / Под ред. М. А. Винокура, П. А. Горелова. — С.Пб.: Питер, 2004. — С. 154.

УДК 347.73:330.322

Д. В. Кравцов

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ
І ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ**

Інвестиції — це фінансові ресурси і матеріальні цінності, спрямовані на забезпечення інвестиційної діяльності з метою створення необхідних активів для задоволення потреб держави й одержання прибутку у майбутньому від виробництва продукції з об'єктів, що інвестуються, і розширення бази оподаткування.

Основним напрямком інвестиційно-інноваційної діяльності держави є удосконалення засобів регулювання її фінансового забезпечення, що у свою чергу приведе до ефективної реалізації інвестицій.

Для ефективної реалізації інвестицій — отримання прибутку або досягнення будь-якого іншого позитивного ефекту інвестору необхідно вкласти ці ресурси (інвестиції) в економіку підприємства, галузі господарства, держави, регіону, а саме процес вкладення не можливий без публічного характеру його здійснення — тобто насамперед будь-яка держава, у тому числі й Україна, визначає: за допомогою правового регулювання вимоги щодо здійснення інвес-

тиційної діяльності на її території; також що саме може бути інвестицією; процес реалізації інвестицій; процес отримання прибутку; процес реінвестування; процес вивозу прибутку за межі території країни та інші важливі питання щодо реалізації інвестицій.

Інноваційна політика держави є складовою інвестиційної політики, тобто інноваційна діяльність тісно пов'язана з інвестиційною діяльністю. Цей зв'язок виражається в більшій мірі тим, що інноваційна діяльність є специфічною формою здійснення інвестиційної діяльності. Капіталовкладення в інновації, а саме в ту частину інновацій, у якій інвестиції виступають базою для матеріалізації нововведень, відіграють велику роль у створенні нових технологій, які у свою чергу мають безпосередній вплив на розвиток економіки держави.

Врегульована державою діяльність, що має адміністративно-правовий, фінансово-правовий і цивільно-правовий характер, яка спрямована на залучення фінансових і матеріальних джерел як інвестицій, що забезпечують виконання конкретних робіт і заходів щодо створення нових і модернізації діючих об'єктів виробничого і соціального призначення, необхідних державі й інвестору, є інвестиційною діяльністю.

Інноваційна діяльність — це діяльність, яка спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок і забезпечує випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг.

Варто враховувати, що інноваційна діяльність є підприємництвом, яке пов'язане з високим ступенем ризику. Такий вид підприємництва називається венчурним. Як правило, й інвестування такої діяльності пов'язане з певним ризиком. Венчурне підприємництво відіграє ключову роль у підвищенні технологічного рівня виробництва і забезпеченні на цій основі економічного росту держави. Крім того, венчурне підприємництво здатне приносити великий прибуток. Саме цим пояснюються високі темпи росту обсягів венчурного підприємництва у світі [1].

Інноваційна діяльність — по суті процес, який спрямований на реалізацію результатів закінчених наукових досліджень і розробок або інших науково-технічних досліджень у новий або удосконалений продукт, що реалізується на ринку, у новий або удосконалений технологічний процес, що використовується в практичній діяльності, а також пов'язані з цим додаткові наукові дослідження і розробки.

У світовій практиці також використовуються податкові пільги, що стимулюють інноваційну діяльність, а саме:

- надання дослідницького і інноваційного кредиту, тобто відстрочка податкових платежів у тій частині витрат від прибутку на інноваційні цілі;
- зменшення податку на приріст інноваційних витрат;
- пільгове оподаткування дивідендів юридичних і фізичних осіб, які були отримані по акціях інноваційних підприємств;
- пільгове оподаткування прибутку, який було отримано в результаті використання патентів, ліцензій, ноу-хау і т. п., нематеріальних активів, які входять до складу інтелектуальної власності;

– зменшення прибутку, що підлягає оподаткуванню, на суму вартості приладів і устаткування, які передаються вузам, науково-дослідним і іншим інноваційним організаціям;

– виключення зі складу прибутку, що підлягає оподаткуванню, внесків до благодійних фондів, діяльність яких пов'язана з фінансуванням інновацій, і зарахування частини прибутку від інновацій на спеціальні рахунки з наступним пільговим оподаткуванням у випадку використання коштів на інноваційні цілі [2].

Немаловажним питанням при здійсненні державного регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності є наявність необхідних ресурсів, які будуть залучатися для реалізації інвестиційних проектів.

При удосконаленні засобів залучення коштів для здійснення інвестиційної діяльності варто виходити з того, що всі кошти поділяються на внутрішні і зовнішні джерела.

На мою думку, засоби залучення фінансових коштів для здійснення інвестиційної діяльності можна класифікувати так:

1. Кредитування інвестиційної діяльності: основним засобом є внутрішнє інвестування і зовнішнє (кредити міжнародних організацій і фондів); створення фінансово-промислових груп за участю банківських установ; створення спеціальних банківських установ — банків кредитування інвестиційних проектів.

2. Спосіб залучення коштів через податкове кредитування, відстрочки і розстрочки податкових платежів і застосування методів прискореної амортизації.

3. Залучення коштів шляхом розвитку фондового ринку.

4. За допомогою приватизації об'єктів державної власності.

Враховуючи те, що розглянути всі засоби в рамках однієї наукової статті не уявляється можливим, зупинимося на засобі інвестиційно-спрямованого оподаткування.

Одним з ефективних способів інвестиційно-спрямованого оподаткування, що не передбачає з боку держави безповоротної фінансової допомоги, є інвестиційний податковий кредит. Під інвестиційним податковим кредитом розуміється відстрочка сплати податку на прибуток, що надається суб'єктові підприємницької діяльності на певний строк з метою збільшення його фінансових ресурсів для здійснення інноваційних програм у інвестиційної діяльності і з наступною компенсацією відстрочених сум у вигляді додаткових надходжень податкових коштів завдяки загальному зростанню прибутку, отриманого від реалізації цих програм.

Інвестиційний податковий кредит є досить збалансованим, оскільки повною мірою відповідає фінансовим інтересам як держави, так і підприємств. Для держави кредитно-податкова форма фінансування інвестиційної діяльності підприємств означає, що кошти, які держава тимчасово втрачає від зменшення податкових надходжень до бюджету, через певний період будуть повернуті. Крім цього, у довгостроковій перспективі держава може розраховувати і на збільшення податкових надходжень до бюджету, оскільки інвестиції в кінцевому підсумку забезпечують приріст бази оподаткування у формі збільшення прибутку.

Підприємства, що користуються інвестиційним податковим кредитом, також одержують значні переваги. Як відомо, при використанні кредитних ресурсів позичальник, крім повернення суми кредиту, може додатково оплачувати його вартість, тобто платити відсотки. Інвестиційний податковий кредит підприємство використовує безкоштовно. Це підвищує прибутковість інвестиційних проектів і прискорює їх окупність [3].

Також необхідно враховувати такий метод стимулювання інноваційної діяльності підприємств, як застосування методів прискореної амортизації.

Прискорена амортизація має важливе значення для динамічних, прибуткових інноваційних підприємств. Методи прискореної амортизації самі по собі не стимулюють або мало стимулюють фірми до інвестицій, однак вони можуть заохочувати вже діючі підприємства і в такий спосіб прискорити розвиток економіки [4].

Амортизаційна політика держави повинна передбачати застосування таких методів амортизаційних відрахувань і норм, що дають можливість у короткий термін відшкодувати раніше вкладені інвестиції.

Найбільше ефективно процес інвестування, про що свідчить світова практика, буде здійснюватися через специфічні банківські установи — банки кредитування інвестиційних проектів. Роль держави в даному випадку полягає в прийнятті необхідних нормативно-правових актів, у яких потрібно встановити, що для таких банків кредитування інвестиційних проектів — основна діяльність [5, 82].

В основі такого кредитування лежить ідея фінансування інвестиційних проектів за рахунок доходів, які принесе створене підприємство або підприємство, що буде модернізуватися.

За допомогою цих доходів забезпечується здійснюване банками кредитування і повернення інвестицій.

Цей напрямок банківської діяльності вважається у світовій практиці особливо актуальним для тих країн і регіонів, які потребують розширення виробництва і модернізації таких виробничих потужностей капіталомістких галузей промисловості, як паливно-енергетичний комплекс, галузі переробної промисловості [5, 54].

При створенні таких банків необхідно встановити, що вони мають право бути суб'єктами інвестиційної діяльності як інвестори або замовники, і надати їм необхідних податкових пільг.

Банківське інвестиційне кредитування — це комплекс ефективних заходів щодо здійснення інвестиційної діяльності. Розвиток цього напрямку дає широкі можливості для подальшого накопичення капіталів, які будуть вкладатися в економіку держави. З боку держави потрібно створити необхідні умови для розвитку цього напрямку інвестиційної діяльності.

Сьогодні умовою збільшення інвестиційної діяльності банків є забезпечення стабільності всієї банківської системи, тому що така стабільність є одним із факторів стимулювання інвестиційної активності кредитних установ [6].

Література

1. Волощук Л. О. Вепчурний капітал як альтернативне джерело фінансування малого і середнього бізнесу // Економіка і управління. — 2001. — № 4. — С. 29.
2. Грипес В. Ф. Иновационный менеджмент: Учеб. пособие. — 2-е изд., стереотип. — К.: МАУП, 2001. — С. 135–136.
3. Савченко А., Москалюк П. Податок на прибуток підприємств як інструмент інвестиційної політики держави // Економіка України. — 2003. — № 3. — С. 26.
4. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залого З. Державне регулювання економіки: Підручник / За ред. І. Р. Михасюка; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — 2-ге вид., виправ. і допов. — К.: Атіка, Ельга-П, 2000. — С. 337.
5. Москвин В. А. Кредитование инвестиционных проектов: Рекомендации для предприятий и коммерческих банков. — М.: Финансы и статистика, 2001. — С. 54, 82.
6. Луців Б. Л. Грошово-кредитна політика держави та інвестиційна діяльність банків // Економіка України. — 2001. — № 10. — С. 23.

УДК 330.322(477)

В. А. Бабенко**ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ АКТИВІЗАЦІЇ
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

В умовах виходу економіки України з кризового стану надзвичайно важливого значення набуває активізація інвестиційної діяльності, оскільки без цього неможливо здійснити прогресивні структурні зрушення в економіці, інноваційне оновлення її реального сектора, підвищити конкурентоспроможність та взагалі забезпечити сталий соціально-економічний розвиток держави.

Активізація інвестиційної діяльності є вагомим чинником вирішення основних соціальних завдань, підвищення рівня життя населення України.

Необхідною умовою розв'язання цієї проблеми є залучення коштів як вітчизняних, так і іноземних інвесторів в економіку України, в тому числі коштів від емісій акцій, інвестиційних фондів, заощаджень населення, коштів приватних інвесторів тощо. При цьому особливо важливою проблемою сьогодення є удосконалення науково-методичних основ механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні.

Досліджуючи теоретичні та практичні засади інвестування в Україні, автор спирався на авторитетну думку відомих вітчизняних спеціалістів, таких як І. А. Бланк, Б. В. Губський, К. Г. Зуллас, Л. І. Нейкова, А. А. Пересада, та іноземних — В. Бернса, Г. І. Бірмана, В. С. Балабанова, Дж. М. Кейнса, В. В. Ковальова, І. В. Ліпсіца, Г. Марковіца, П. Массе, М. Міллера, Ф. Модільяні, В. Шарпа, П. М. Хавронька та інших.

Поряд з цим значна кількість питань удосконалення організаційно-економічного механізму активізації інвестиційної діяльності залишається не висвітленою і потребує теоретичного, методичного і практичного вирішення. Нинішній механізм регулювання інвестиційної діяльності поки що не в повній

мірі відповідає сучасним вимогам і не має необхідної комплексної методологічної основи. Не відпрацьовано концептуальні питання та такі напрями, як регулювання фінансового аспекту інвестиційного процесу відтворення капіталу, формування ресурсів і джерел інвестування, функціонування повноцінного ринку цінних паперів та ін.

У зв'язку з цим інвестиційна діяльність суб'єктів господарювання вимагає глибоких знань теорії та практики прийняття рішень у сфері обґрунтування інвестиційної стратегії, виборі напрямів та форм інвестування, а пошук шляхів удосконалення відносин в інвестиційній сфері в умовах ринкової трансформації економіки є не лише актуальним, а й важливим завданням теоретичного та практичного значення.

Україна дуже зацікавлена у припливі прямих інвестицій, оскільки вони не збільшують зовнішній борг (а навпаки, сприяють одержанню коштів для його погашення), забезпечують ефективну інтеграцію національної економіки у світову завдяки виробничій та науково-технічній кооперації, є джерелом капіталовкладень, причому у формі сучасних засобів виробництва, залучають вітчизняних підприємців до передового господарчого досвіду.

За опублікованими розрахунками, загальний обсяг необхідних іноземних інвестицій в економіку України становить понад 40 млрд дол. США, зокрема для металургії — 7; машинобудування — 5,1; транспорту — 3,7; хімії і нафтохімії — 3,3 млрд дол. США [1]. Така сума дала б змогу реконструювати пріоритетні галузі промисловості протягом 5 років. Але фактично обсяги іноземних інвестицій в економіку України є значно нижчими, ніж треба.

Слід констатувати, що на початок 2005 р. прямі іноземні інвестиції (ПІІ) в економіку нашої держави з початку інвестування наростаючим підсумком становили 8,4 млрд дол. США (тоді як, наприклад, в Росію — 25 млрд, а Китай цю (багаторічну російську) суму отримує щорічно). Щорічні капіталовкладення лише за останні три роки перевищують 1 млрд дол., а за попередній період не досягали навіть цієї цифри. На частку України припадає лише 0,5% загального обсягу світових прямих іноземних інвестицій. Аналіз інвестиційного процесу свідчить, що річний обсяг інвестицій, який може бути освоєний в Україні, становить приблизно 20–25% від її ВВП, в той час як фактично Україна залучила іноземних інвестицій в обсязі 4,4% ВВП (але й залучений капітал використовується не завжди ефективно). Найнижчим серед країн Східної Європи та пострадянського простору залишається рівень ПІІ на душу населення (на початок ХХІ ст. він становив 80 дол.). Частка іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій України на початку 2000 р. дорівнювала приблизно 5%, що набагато менше, ніж у Китаї, ряді країн Східної Європи. Для задоволення наших потреб в ПІІ українській економіці необхідно щорічно залучати щонайменше 3–5 млрд дол., тобто слід було б перерозподілити на користь України приблизно 1/30 частину усього потоку міжнародних інвестицій [2].

Можливості держави щодо залучення прямих іноземних інвестицій в Україну визначаються з урахуванням макроекономічної ситуації у державі, привабливості її інвестиційного клімату, який забезпечив би залучення і раціо-

нальне використання коштів та їх інвестування в так звані «точки зростання» — найбільш ефективні високотехнологічні виробництва, які створять умови для запуску інвестиційного мультиплікатора, а також розвитку суміжних виробництв.

Річні обсяги інвестицій поки що залишаються на низькому рівні через несприятливий клімат, що пояснюється недосконалою законодавчою базою, нерозвиненими фондовим ринком та фінансово-кредитною системою, високим податковим тиском, неефективним використанням амортизаційних відрахувань, а також низьким рівнем трансформації заощаджень населення до інвестування, що призводить до відпливу вітчизняних капіталів за кордон та не сприяє залученню іноземних інвестицій в економіку країни.

Отже, головним завданням активізації інвестиційної діяльності в Україні є створення сприятливого інвестиційного клімату.

Проблема полягає у стимулюванні ефективного притоку іноземного капіталу. У зв'язку з цим постає два питання: по-перше, у які сфери приплив має бути обмежений, і, по-друге, у які галузі та в яких формах слід насамперед його залучати.

В Україні інвестиції можуть здійснюватись шляхом:

- створення підприємств з пайовою участю іноземного капіталу (спільних підприємств);
- створення підприємств, цілком належних іноземним інвесторам, їх філіалів;
- придбання іноземним інвестором у власність підприємств, майнових комплексів, будівель, споруд, паїв участі в підприємствах, акцій, облігацій та інших цінних паперів;
- придбання прав користування землею та іншими природними ресурсами, а також інших майнових прав;
- надання позик, кредитів, майна та майнових прав і т. ін.

На наш погляд, іноземний капітал може мати доступ у всі сфери економіки (за винятком тих, що перебувають у державній монополії) без шкоди для національних інтересів. Галузеві обмеження повинні поширюватись тільки на приплив прямих інвестицій у галузі, пов'язані з безпосередньою експлуатацією національних природних ресурсів (наприклад, трубопроводи, видобувні галузі, придбання у власність землі), у виробничу інфраструктуру (енергомережі, дороги і т. ін.), телекомунікаційний та супутниковий зв'язок, галузі ВПК. Подібні обмеження закріплені в законодавствах багатьох розвинених країн, зокрема США.

У перелічених галузях доцільно використати альтернативні прямим іноземним інвестиціям форми залучення іноземного капіталу. Це можуть бути зарубіжні кредити та позики. Хоча вони й збільшують тягар державного боргу, залучення їх є виправданим, по-перше, з точки зору національних інтересів, а, по-друге, маючи на увазі швидку окупність капіталовкладень у названі сфери. Проте для цього потрібно створити ефективну систему управління та контролю їх використання. Альтернативою прямим іноземним інвестиціям може

стати одержання фінансових ресурсів та прогресивних технологій через підписання компенсаційних угод на бартерній основі. Перспективним напрямком є залучення у стратегічні галузі приватних портфельних інвестицій.

Зарубіжний капітал у формі підприємств із 100-відсотковою іноземною участю доцільно залучати у виробництво та переробку сільськогосподарської продукції, виробництво будівельних матеріалів, будівництво (у тому числі житлове), для випуску товарів народного споживання, у розвиток ділової інфраструктури.

Через спільні підприємства Україна могла б отримати доступ до нових технологій. Їх формування доцільно в галузях зі 100-відсотковою іноземною участю, а також у галузі наукомістких виробництв, при приватизації оборонних підприємств, що підлягають конверсії, та у сферах діяльності, які ми називаємо «екологічнозберігаючими». Величезні можливості для спільної діяльності відкриває залучення у господарчий обіг техногенних мінеральних утворень при видобуванні та переробці корисних копалин. По численних гірничодобувних та переробних підприємствах України розкидані ресурси різних металів, включаючи рідкісні та благородні, що містяться у накопичених роками техногенних мінеральних утвореннях. До того ж при освоєнні таких утворень відбувається екологічна очистка території та рекультивация земель.

У сучасних умовах очікувати великого припливу іноземного капіталу в Україну не доводиться, тому що інвестиційний клімат залишається несприятливим. Основними перешкодами для іноземних інвестицій в Україну є: нестабільне та надмірне державне регулювання; нечітка правова система; мінливість економічного середовища; корупція; великий податковий тягар; проблеми щодо встановлення чітких прав власності; низький рівень доходів громадян; труднощі в спілкуванні з урядом та приватизаційними органами; мінливість політичного середовища; відсутність матеріальної інфраструктури; проблеми виходу на внутрішній та зовнішній ринки та інші.

Залишається невирішеною проблема забезпечення зарубіжних інвесторів інформацією про чинне стосовно іноземних інвестицій законодавство. Тексти законів та інструкцій недосяжні для ознайомлення. Практично немає єдиного підходу до статусу та скасування попередніх законів, тому важко визначити, які закони зберігають чинність, а які були анульовані. Щоб дати зарубіжним інвесторам уявлення про правовий режим в Україні стосовно іноземного капіталу, потрібно організувати регулярний випуск бюлетеня, що містить відповідну інформацію кількома мовами.

Необхідним є започаткування інформаційного центру сприяння інвестиціям, що формує банк пропозицій української сторони щодо об'єктів інвестування. Створення такого банку даних є особливо важливим для регіонів, яким самостійний пошук іноземного інвестора не під силу через нерозвиненість їх ділової інфраструктури.

Аналіз показників економічної діяльності країни в останній період виявив низку позитивних кроків у її розвитку, що дає підставу розраховувати на те, що Україна стала на шлях відновлення економічного зростання після багатьох

років виснажливого спаду. Поряд із тим, що зріс валовий внутрішній продукт, виробництво товарів народного споживання, темпи зростання інвестицій в основний капітал підприємств усіх форм власності, а також приріст обсягів виробництва в основні інвестиційні галузі — машинобудування та металообробку, спостерігалися такі тенденції, як зниження облікової відсоткової ставки Національного банку України, посилення інноваційної активності в промисловості з оновленням продукції, що випускається, і впровадженням прогресивних технологічних процесів та сучасного устаткування. Позитивність таких тенденцій підтримується тим, що більше двох третин усіх коштів вкладається в об'єкти виробничої сфери, а також те, що в останні 3 роки підвищення інвестиційної активності спостерігалось у більшості регіонів України.

Це є свідченням того, що українська економіка починає відновлюватися, а також дає нам підставу на основі вітчизняного та закордонного досвіду розглянути питання стримування негативного впливу та появу позитивних умов подальшого розвитку її інвестиційної сфери.

Дослідження змін економічної ситуації базується на таких параметрах:

- зміцнення фінансового становища держави (зокрема, забезпечення збалансованості бюджету, зменшення заборгованості);
- подальше забезпечення стабільності національної валюти;
- зниження вартості кредитних ресурсів, в першу чергу, рівня процентних ставок за кредити комерційних банків;
- зміцнення економічної стабільності країни (зростання ВВП).

Для досягнення цих параметрів слід розробити заходи вдосконалення державного регулювання щодо створення привабливого інвестиційного клімату за рахунок використання відповідних державних регуляторів: податків, довгострокових кредитів, податкових пільг, амортизаційних відрахувань, мита, порядку репатріації прибутків іноземними інвесторами.

У процесі розробки шляхів залучення іноземних інвестицій необхідно відобразити заходи забезпечення їх успішності, якими можуть бути:

- проведення гнучкої податкової політики, спрямованої на стимулювання іноземних інвестицій у галузі економіки, що є не надто привабливими для інвестора, але важливими для країни;
- розробка та законодавче затвердження довгострокових проектів реформування й розвитку ключових галузей економіки з метою залучення стратегічних інвесторів;
- грошова приватизація окремих об'єктів пріоритетних галузей економіки із запровадженням міжнародних тендерів;
- державна підтримка реалізації стратегічно важливих проектів;
- запровадження моніторингу інвестиційного клімату в Україні тощо.

Як необхідну умову надходження в країну іноземних інвестицій варто відзначити розробку проектів законів, що сприяють створенню привабливого інвестиційного клімату.

У зв'язку з цим, велике значення має вдосконалення процесу формування інвестиційної політики держави, що може активізувати або стримувати функ-

ціонування іноземних інвестицій у національній економіці, регулювати їхні обсяги і технологічний склад.

Література

1. Шпек Р. Іноземні інвестиції в Україні // Урядовий кур'єр. — 1996. — 2 квіт. — С. 5.
2. Шакина А. Прямые иностранные инвестиции в странах Восточной Европы // Мировая экономика и международные отношения. — 2003. — № 2. — С. 48–51.
3. Сухоруков А. І. Проблеми підвищення інвестиційної активності регіонів // Економіка України. — 2002. — № 8. — С. 26–33.
4. Карандакова І. Оцінка інвестиційного клімату в Україні та напрямки його покращення // Економіка. Фінанси. Право. — 1999. — № 1. — С. 8–12.
5. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть / А. С. Філіпенко, В. С. Будків, А. С. Гальчинський та ін. — К.: Либідь, 2002. — 470 с.

УДК 352.075.2

Ю. Ю. Бальцій

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО ГОЛОВИ

Одне з головних завдань, яке стоїть перед нашою державою, — інтеграція в європейські структури. Досягнення правових, соціальних, політичних та економічних критеріїв вступу до ЄС є питання не тільки зовнішньої, а й внутрішньої політики України. Особливого значення у зв'язку з цим набуває проблема наближення до європейських стандартів державного управління на територіальному рівні, регіонального і місцевого самоврядування.

Проблеми правового статусу головних посадових осіб у місцевому самоврядуванні займають важливе місце та є досить актуальними не тільки в муніципальному праві, а й при проведенні адміністративно-територіальної реформи. Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених: М. О. Баймуратова, Ю. А. Дмитрієва, М. І. Корнієнка, В. Ф. Погорілко, В. І. Фадєєва, О. Ф. Фрицького, Е. С. Шугрина та ін. Однак предметом окремого дослідження вони досить не стали.

Визначивши громаду первинним елементом в контексті адміністративно-територіальної реформи, актуалізується питання щодо критеріїв ефективності діяльності її головної посадової особи, а саме міського голови.

Виходячи з того, що організаційно-правові форми діяльності міського голови є формальним виявом організаційної діяльності органів місцевого самоврядування й виступають як один з основних організаційних елементів, уявляється можливим дослідження критеріїв їхньої ефективності.

При цьому ефективність тут виступає як якісна характеристика того або іншого організаційного елемента або їхньої сукупності, що відображає їх реальну роль у вирішенні місцевих проблем. При цьому варто мати на увазі, що чим вище внесок такого елемента в рішення питань у галузі економіки, соці-

ального життя, духовної культури, нормативного регулювання, підвищення добробуту й т. п., тим з більшою підставою можна говорити про його ефективність. А критерій формально являє собою ту сторону, тот прояв організаційного елемента або в цілому організаційної діяльності, при вивченні й аналізі змін якого можна судити про їх ефективність.

Виходячи з різноманіття, багатоплановості й багато- і різнорівності завдань, розв'язуваних міським головою в різних сферах діяльності міської ради й міської територіальної громади, можна говорити про існування багатьох критеріїв, що характеризують як саму організаційну діяльність міського голови в різних сферах місцевого життя, так й організаційно-правові форми діяльності, у яких ця діяльність відбувається, реалізується в процесі рішення різних проблем місцевого життя. Однак уявляється необхідним указати, що найбільш важливе значення в інституціональному аспекті мають такі критерії.

Соціальний критерій. Для органів місцевого самоврядування кожен елемент їхньої організаційної діяльності має, насамперед, соціальний зміст — адже вони виступають фактично в ролі місцевої влади та статутарно опосередкують, формулюють, виражають, забезпечують практичну реалізацію й здійснення інтересів, цілей й, в кінцевому підсумку, волі територіальних громад. Тому найважливішим критерієм організаційно-правових форм діяльності міського голови, виступає критерій соціальний. Він означає, що при виборі організаційного елемента, його практичній дії й оцінці його віддачі необхідно, насамперед, виходити з того, наскільки й чи дійсно даний організаційний елемент здатний реалізувати цілі й завдання, представити необхідні, пов'язані із цими цілями та завданнями комплексні інтереси, виразити волю територіальної громади. Тут же виявляється взаємозв'язок соціальної ефективності організаційно-правової форми із практичною віддачею від її реалізації. Якщо досягнуто мети, заради якої був напрацьований організаційний елемент, виходить, він спрацював на практиці й тому володіє позитивним у контексті інституціоналізації та удосконалювання місцевого самоврядування потенціалом.

Особливістю соціального критерію ефективності організаційно-правових форм міського голови є те, що для розробки та участі в більшості цих форм (наприклад, у встановленні як внутрішньодержавних, так і міжнародних зв'язків з іншими містами, союзами місцевої влади й, в кінцевому підсумку, з будь-якими зовнішніми суб'єктами) залучається велика кількість учасників. Більш того, реалізація таких форм перебуває під постійним контролем громадськості (територіальної громади) і тому, певні етапи в реалізації та кінцевий результат такої організаційної діяльності сховати не надається можливим. Крім того, соціальний критерій ефективності таких форм, як відзначає М. О. Баймуратов, виявляється в ініціації, формуванні, селективності та трансформації самих організаційно-правових форм, які опосередковані колективними формами життєдіяльності людей [1].

Це обумовлено тим, що в умовах кардинальної зміни умов життя при здійсненні курсу ринкових реформ, відбувається не тільки активізація самої життєдіяльності, але активізується сама організаційна діяльність органів місце-

вого самоврядування, у тому числі міського голови, що знаходить свій вияв у конкретних організаційно-правових формах (наприклад, становлення та розширення економічного співробітництва з органами місцевого самоврядування, як України, так і зарубіжних країн, поява інтересу та формування мотивації в міського голови до рішення насущних та перспективних проблем розвитку міського ареалу та т. п.).

Здійснюючи організаційну діяльність, наприклад у галузі міжнародного співробітництва, міський голова за допомогою привнесених ззовні організаційно-правових форм інтегрує й концентрує знання, досвід, форми діяльності, накопичені зарубіжними партнерами, тим самим, підвищує свій професійний рівень. Одночасно, впроваджуючи ці та інші організаційно-правові форми діяльності в практику міського життя (сприйняття позитивного зарубіжного досвіду), підвищує економічний добробут і загальну культуру членів міської територіальної громади. На думку М. О. Баймуратова, вагомий соціальний заряд містять у собі багато організаційно-правових форм такого співробітництва [2]. Серед них важливе місце займає обмін делегаціями місцевої влади, найчастіше очолюваних міськими головами. В їхньому процесі міжнародне співробітництво зароджується, структурується та інституціоналізується (ініціація співробітництва, обговорення та підписання договору, його пролонгація, визначення кола його учасників і т. п.). Така форма співробітництва активно використовується місцевими радами Луганська, Києва, Одеси, Харкова, Іллічівська та ін.

Інтелектуальний критерій. Розробка та здійснення кожної з організаційно-правових форм діяльності міського голови повинні здійснюватися на високому компетентному рівні, на базі інтеграції знань і досвіду з багатьох сфер людської життєдіяльності. Це об'єктивує наявність інтелектуального критерію ефективності організаційних елементів цієї діяльності, що припускає їхнє використання в умовах вільного інтелектуального пошуку, що сприяє самовираженню міського голови як людини, громадянина, жителя відповідної території та члена відповідної соціальної спільності, що володіють відповідним менталітетом, і, нарешті, як інтелектуальної особистості. Цей критерій сприяє раціоналізації діяльності міського голови та інших суб'єктів місцевого самоврядування, що є немаловажним чинником в умовах здійснення широкомасштабних ринкових реформ і перенесення їх на локально-регіональний рівень. Тому багато органів місцевого самоврядування України залучають до розробки конкретних організаційно-правових форм наукові кадри навчальних, наукових і науково-дослідних закладів (Київ, Одеса, Харків).

Економічний критерій. Матеріальну основу ефективності організаційних елементів у діяльності міського голови становить економічний критерій. Це обґрунтовується, насамперед тим, що будь-який організаційний захід, пов'язаний з витратою відповідних матеріальних, трудових, тимчасових, інформаційних, комунікативних, кадрових та інших ресурсів. Отже, в умовах системної соціально-економічної кризи, в яких опинилася Україна, варто чітко регламентувати як саму організаційну діяльність міського голови, так й організаційно-правові форми, застосовувані та реалізовані їм при її здійсненні. При цьому

варто враховувати, що при зниженні економічних витрат на здійснення таких форм необхідно прагнути до їх високої соціальної та інтелектуальної віддачі. Це стає реально можливим при використанні нових і нетрадиційних форм і методів організаційної діяльності.

Процесуальний (процедурний) критерій. Він становить особливий інтерес у системі критеріїв ефективності діяльності міського голови. І от чому. По-перше, ця діяльність, по своїй суті, є демократичною, тому що вона здійснюється в руслі загальнодемократичних процесів і тенденцій, що відбуваються як в усередині держави, так і на локальному рівні в системі місцевого самоврядування України. По-друге, ця діяльність, будучи своєрідним індикатором демократичного процесу, у якому беруть участь жителі міст України та формовані ними органи місцевого самоврядування, безпосередньо впливає на процес прийняття рішень, що мають важливе значення для організації місцевого життя. Отже, по-третє, що є організаційно обґрунтованим, ця діяльність повинна протікати в процесуальних формах, що мають яскраво виражений демократичний зміст.

Слід зазначити, що відповідно до теорії демократичного процесу Р. Даля, демократія є процесом прийняття колективних рішень або, іншими словами, є процесом керування [3]. Виходячи з методологічної настанови, можна сформулювати не тільки внутрішні закономірності функціонування міської територіальної громади в умовах демократичного режиму, але й процесуальну діяльність з прийняття рішень міським головою, що її представляє, яка знаходить своє формальне вираження і закріплення в організаційних та організаційно-правових формах.

Необхідно враховувати, що процес вироблення рішень при генезисі організаційної форми містить у собі дві аналітично різні стадії: встановлення порядку денного й виведення результату. «Встановлення порядку, — пише Р. Даль, — є частиною процесу, у ході якого вибираються питання, по яких необхідно прийняти рішення... Виведення результату, або вирішальний етап, — це період, у ході якого процес досягає результату, знаменуючи, що політика точно є прийнятою або відкинутою» [4]. Отже, становлення організаційних й організаційно-правових форм діяльності міського голови визначається й характеризується переважно його інтересами у вирішенні питань місцевого життя, які є для органів місцевого самоврядування домінуючими.

Досліджена сукупність критеріїв ефективності діяльності міського голови по формуванню нових організаційно-правових форм дає можливість використати метод моделювання, що відображає не тільки якісну характеристику, але й суб'єктивну та об'єктивну сторони цієї діяльності. У юридичній літературі виділяють кілька видів моделей, зокрема М. О. Баймуратов виділяє три види: загальну ідеальну модель, конкретні організаційно-технічні моделі, реальні моделі [5].

Ідеальну модель діяльності по становленню організованих форм діяльності міського голови можна трактувати як якийсь образ, передумову, що передедує розробці конкретних організаційно-технологічних моделей. Виходячи з того,

що така діяльність є різновидом загального процесу прийняття рішень міським головою по різних питаннях місцевого життя, що є одним з видів управлінського процесу, ця модель повинна відповідати таким вимогам: а) виникнення організаційно-правової форми діяльності міського голови повинне бути викликане об'єктивними соціально-економічними потребами (необхідність реалізації інтересів територіальної громади в контексті вирішення питань місцевого значення); б) організаційно-правова форма діяльності повинна відповідати потребам економіко-соціального розвитку території міста; в) організаційно-правова форма діяльності повинна бути реальною, здійсненою та повністю реалізованою з одержанням задуманого ефекту.

Загальна ідеальна модель є основою для формування конкретних організаційно-технологічних моделей організаційних форм діяльності міського голови. У літературі під організаційно-технологічною моделлю процесу прийняття рішень розуміють строго впорядковану, юридично регламентовану, визначену по етапах та учасниках розробки рішення сукупність операцій, процедур, дій по збору, обробці інформації, формуванню проекту рішення, його прийняттю та реалізації [6]. Отже, ця модель відрізняється від загальної ідеальної моделі більш ретельною регламентацією, що знаходить своє вираження більшою мірою у формалізації процесу ухвалення рішення. А також з урахуванням вимог і правил, що створюють реальні умови управлінського процесу.

Разом з тим практична діяльність міських голів показує, що неможливо у всіх деталях розробити організаційно-технологічні моделі форм діяльності навіть для типових і типізованих випадків, а тим більше їх здійснити. Отже, та організаційна форма, що буде фактично здійснена, дасть нам поняття реальної моделі. Її здійснення і є фактичною реалізацією конкретної організаційно-правової форми діяльності міського голови. У той же час принципово важливим є збереження в реальній моделі всіх етапів процесу розробки організаційно-правової форми — визначення цілей і завдань, аналізу проблеми, оцінки інформації, вибору оптимального рішення, дотримання при її формуванні і реалізації критеріїв управлінської ефективності та принципів демократизму, які ще більш наблизять Україну до європейських стандартів.

Література

1. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис... д-ра юрид. наук. — О., 1996. — С. 359.
2. Там само. — С. 364.
3. Dahl R. A. Democracy and its Critics. — New Haven and London: Yale Univ. Press, 1989. — P. 26.
4. Там само. — P. 107.
5. Баймуратов М. А. Вказ. праця. — С. 373.
6. Система органов городского управления. — Л., 1980. — С. 144.

УДК 341.174(4)

В. Р. Барський

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ — ЧЛЕНАХ ЄС

Регіоналізація — одна з найбільш відчутних тенденцій розвитку сучасної Європи. Існують різні трактування даного явища: точка зору про поступове відмирання національних держав через їх неадекватність сучасним реаліям і формуванню єдиної Європи двох рівнів — наднаціонального і регіонального; думка про інтенсифікацію міжрегіонального економічного співробітництва, тобто про «зрощення» Європи на базі тісної кооперації і взаємодії регіонів у єдиному економічному просторі; уявлення про «триступінчасту» Європу: Європейський Союз (далі — ЄС), національні держави, регіони.

Реальність регіонального фактора вимагає створення організаційно-правових засобів регіоналізації як на міжнародно-правовому рівні, так і на рівні конституційного та адміністративного права країн — членів ЄС.

Найбільш розповсюдженою формою представництва і захисту прав регіонів на загальноєвропейському рівні є створення багатоцільових асоціацій: Асамблеї регіонів Європи, Конгресу місцевої і регіональної влади Європи та інших.

Асамблея регіонів Європи заснована в 1985 р. Її діяльність охоплює більшість країн Європи. Більша частина делегатів Асамблеї є посадовими особами представницьких чи виконавчих регіональних органів влади. Асамблея відіграла важливу роль у формулюванні принципів і вимог до регіонального представництва під час переговорів, що передували прийняттю в 1992 р. Маастрихтського договору та у 1997 р. Амстердамського договору.

На початок ХХІ століття Асамблея поєднувала понад 300 територіальних громад країн Європи з населенням більш 400 млн чоловік. Першими членами Асамблеї з країн Східної Європи стали Московська і Ленінградська області, Республіка Карелія (Російська Федерація) і Одеська область (Україна) [3].

Конгрес місцевої і регіональної влади Європи заснований у 1994 р. Він є консультативним органом Ради Європи і складається з Палати місцевої влади і Палати регіонів. Статус Конгресу не припускає прямого членства регіонів, представники регіонів беруть участь у його роботі тільки в складі національних делегацій. Кожна така делегація складається з двох груп, що представляють відповідно місцеві і регіональні органи влади країн — членів Ради Європи. У роботі Конгресу бере участь і делегація України, яка складається з 6 представників і 6 заступників представників у Палаті місцевої влади і 6 представників і 6 заступників представників у Палаті регіонів. Персональний склад делегації України затверджується Указом Президента України на 2 роки.

Працюючи в тісному контакті з національними і міжнародними організаціями, що представляють муніципальні і регіональні органи влади, Конгрес консультує Комітет Міністрів і Парламентську Асамблею Ради Європи з питань місцевої і регіональної політики.

У рамках цих асоціацій підготовлені різні за юридичною силою документи, що містять принципи регіоналізації і децентралізації в Європі: Хартія регіоналізму, Декларація про регіоналізм в Європі, Європейська хартія регіонального самоврядування, Європейська хартія регіональних мов і мов меншин та ін.

Хартія регіоналізму затверджена Європейським Парламентом у 1988 р. Відповідно до Хартії регіон розуміється як гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і загальну історичну долю. Хартія пронизана ідеєю регіоналізму і трактує регіоналізм як діяльність регіонів, спрямовану на розширення їх політичних, економічних і культурних прав. Хартія призиває до дотримання принципу субсидіарності влади. Цей принцип припускає делегування вищим органам влади лише тих завдань, які не можуть бути виконані настільки ж чи краще органами нижчого підпорядкування.

Декларація Асамблеї регіонів Європи про регіоналізм в Європі (підписана 4 грудня 1996 р.) підкреслює, що регіони являють собою найважливіший і незамінний елемент побудови Європи і процесу європейської інтеграції. Вони органічно взаємодіють з центральною владою, являючи собою дуже істотну частину держави в цілому. Відповідно до декларації європейські держави повинні взяти на себе зобов'язання максимально передавати повноваження регіонам, а також фінансові кошти, необхідні для їхнього виконання.

Європейська хартія регіонального самоврядування Конгресу місцевих і регіональних влад Європи розроблена ще у 1997 р. На теперішній час вона підписана 35 країнами — членами Ради Європи, інші країни (у тому числі Україна) наполягають на наданні їй статусу рекомендації, а не юридично обов'язкового документа. В Хартії під регіонами розуміється рівень вище громад — райони, області й округи. Вона встановлює, що в таких адміністративно-територіальних одиницях варто обирати ради, принаймні, створювати при керівниках регіонів дорадчі органи типу рад.

Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (підписана 5 листопада 1992 р., ратифікована Україною 15 травня 2003 р.) має на меті зберегти регіональні діалекти і мови національних меншин, які являють собою унікальну частку культурного надбання Європи. Хартія заохочує їхнє використання в школах, у суспільному житті, у юриспруденції, культурному, економічному і соціальному житті, а також у ЗМІ.

Особливу роль у формуванні регіональної політики ЄС відіграє створений у 1994 р. дорадчий орган — Комітет регіонів. У даний час до його складу входять 317 представників адміністративно-територіальних одиниць регіонального і муніципального рівня. Будучи палатою представників регіонів, він гарантує дотримання принципу субсидіарності.

Національне право країн — членів ЄС передбачає різноманітні моделі і форми регіонального управління і самоврядування, що пов'язано з різними конституційними традиціями і соціально-економічними, етнічними, культурними, історичними, географічними і демографічними умовами, що існують у кожній країні.

Субнаціональна вертикаль влади в країнах — членах ЄС включає від одного до трьох рівнів (див. табл. 1).

Таблиця 1

Адміністративно-територіальний розподіл країн — членів ЄС і України

Країна	Адміністративно-територіальні одиниці, які мають ознаки регіонів	Адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак регіонів	Кількість представників у Комітеті регіонів*
Австрія	9 земель	–	12
Бельгія	3 регіони	10 провінцій	12
Великобританія	4 історико-географічні частини**	56 графств	24
Угорщина	–	20 медье	12
Німеччина	16 земель	426 округів	24
Греція	–	–	12
Данія	–	14 графств	9
Ірландія	–	29 графств	9
Іспанія	17 автономних співтовариств	50 провінцій	21
Італія	20 регіонів	95 провінцій	24
Кіпр	–	–	6
Латвія	–	26 районів, 7 муніципалітетів (міст республіканського підпорядкування)	7
Литва	–	10 областей	9
Люксембург	–	12 округів	6
Мальта	–	6 провінцій	5
Нідерланди	–	12 провінцій	12
Польща	16 воєводств	308 повітів; 65 міст зі статусом повіту	21
Португалія	2 ***	–	12
Словаччина	–	8 країв	9
Словенія	–	12 громад	7
Фінляндія	1 ****	19 провінцій	9
Франція	26 регіонів	100 департаментів	24
Чехія	–	13 країв і єдине місто	12
Швеція	–	23 провінції	12
Естонія	–	15 мааконд	7
Україна	24 області, АРК	близько 490 районів	–

* Тільки для країн — членів ЄС

** Англія, Шотландія, Уельс, Ольстер

*** Автономні заморські регіони Азорські острови і Мадейра

**** Автономний регіон Аландські острови

За правовим статусом регіони країн — членів ЄС можна умовно поділити на три види: до першого належать регіони, які наділені власною компетенцією, до другого — регіони, які не володіють власною компетенцією, до третього — регіони зі змішано-перехідним статусом.

Перший вид склався в країнах з федеративним устроєм (Австрія, Бельгія, Німеччина), де регіони є суб'єктами федерацій і мають власні парламентські установи та уряди, мають автономні законодавчі, адміністративні і податкові повноваження, які зафіксовані у федеральних конституціях. У Німеччині федеральні землі мають також і власні судові системи, а також беруть участь через бундесрат у прийнятті федеральних законів, а регіони Бельгії навіть можуть виступати сторонами міжнародних договорів. При цьому ідеологія розподілу конкретних повноважень між суб'єктами федерації і федеральним центром полягає в тому, що в Німеччині самі землі делегують йому певні загальнодержавні функції управління, тоді як у Бельгії вони, навпаки, поступово відбираються регіонами у федеральної влади, а в Австрії такі функції були розподілені в конституції країни з самого початку і для кожного рівня державного управління.

У централізованих унітарних державах — членах ЄС (Угорщина, Греція, Португалія та інші) регіональні органи влади виступають, насамперед, як агенти центральної влади.

Проміжне положення між федеративними і централізованими унітарними державами займають Італія, Іспанія, Нідерланди і Франція, що, залишаючись формально унітарними, в останні роки використовують у державному будівництві окремі елементи федералізму.

В Іспанії, наприклад, поряд зі звичайними адміністративними провінціями виникли ще 17 автономних співтовариств з елементами власної компетенції, у тому числі законодавчої. Чи створюючись у результаті місцевих референдумів, чи за рішенням центральної влади, вони або організуються на базі вже існуючих провінцій, або вбирають у себе ряд старих з них. У певній мірі це стосується і Італії, що, як відзначають експерти Комітету Регіонів, залишається унітарною державою, хоча законодавчі повноваження, які делеговані ряду регіонів, надають їй певні ознаки федерації [2].

Як визначену тенденцію можна відзначити і збільшення в європейських країнах числа регіонів зі спеціальним статусом. Це або є наслідком їхньої віддаленості (Гренландія, Фарерські острови, Азорські острови, Мадейра, Гваделупа, Мартініка та інші), чи важкодосяжності (Аоста), що ускладнює пряме управління, або пояснюється іншими причинами, у тому числі і етнорелігійним різноманіттям (Трентино-Альто-Адидже, Ольстер, Країна Басків, Корсика, Трансільванія та ін.). Нарешті, особливі регіони виникають іноді і як результат відповідних міжнародних договорів (Аландські острови, Шпіцберген). При цьому або регіональним органам влади надається статус на ієрархічний ступінь вище їхніх аналогів на іншій території країни (Азорські острови, Мадейра), або з ними укладаються спеціальні конституційні угоди (Данія — Гренландія). Гренландія може навіть вступати в міжнародні договори в тристоронньому форматі (за участю уряду Данії) і не входить у ЄС, хоча Данія є його країною-членом. Специфічний статус має і Гібралтар. Як заморська територія Великобританії він є частиною території ЄС, проте не сплачує внесків до бюджету ЄС, не є частиною єдиного внутрішнього ринку, а тому виключений зі сфери аграрної політики ЄС і не має представництва в Європейському Парламенті.

У цілому ж у державному устрої країн Європи в другій половині ХХ століття досить ясно просліджувався дрейф від централізованого унітаризму до децентралізації. На ранніх стадіях європейської інтеграції більшість країн, що брали участь у ній, були високоцентралізованими державами, і тільки ФРН мала федеративну структуру. В даний час у багатьох країнах — членах ЄС у наявності, хоча й у різних формах, значний ступінь децентралізації.

Незважаючи на їхній визначальний характер, процеси федералізації і децентралізації в Європі далеко не завжди йдуть гладко. Не кажучи вже про віддзеркалювану в них фронду окремих регіонів і високий ступінь політизації прийнятих рішень, право тут часом явно відстає від практики. Наприклад, у Нідерландах провінції вважаються автономними у своїх місцевих справах, однак юридично залишаються «агентами центральної влади», яка може керувати ними аж до їх створення чи скасування. У Бельгії децентралізація набула «подвійного» характеру і поряд з регіонами тут створені етнолінгвістичні співтовариства (Фламандське, Валлонське і Німецьке), які взяли на себе у центральній владі функції управління на своїх територіях культурою, освітою, охороною здоров'я, інформацією, роботою з молоддю і т. п. Таке поєднання територіальної і національно-культурної автономії зробило всю управлінську структуру країни досить громіздкою. Так, тільки у Фландрії регіональні і етнолінгвістичні парламенти та уряди об'єднані воедино, тоді як у Валлонії вони існують паралельно. У двомовному Брюсселі в межах своєї компетенції Фламандське і Валлонське співтовариства управляють спільно, а райони Німецького співтовариства адміністративно включені у Валлонію. Наприклад, міжнародні договори країни проходять процес ратифікації як у регіональних представницьких органах, так і в етнолінгвістичних представницьких органах, що затягує її терміни більш ніж на кілька років.

Представництво і лобювання регіональних інтересів країн — членів ЄС на загальноєвропейському рівні здійснюються в різних формах. Виділяють «французьку» і «німецьку» модель представництва регіональних інтересів.

Перша модель передбачає, що держава представляє в інститутах і органах ЄС національні і регіональні інтереси. У цьому випадку відбувається фактично лобювання державної позиції щодо регіонального розвитку, вплив французьких регіонів на кінцеві рішення є опосередкованим.

Друга модель — більш складна, але і більш оптимальна для представництва регіональних інтересів на загальноєвропейському рівні, може бути виражена за допомогою таблиці.

Рівень	Устапови, через які здійснюється представництво інтересів
Європейський	Комітет регіонів Конгрес місцевой і регіональної влади Європи Спостерігачі земель при ЄС (Бундсрат) Уповноважені Бундсрату в робочих групах Європейської Комісії Представництва земель при Європейській Комісії в Брюсселі
Національний	Бундсрат Конференція прем'єр-міністрів

Регіональний	Конференція міністрів у справах Європи Конференція галузевих міністрів Комітет ландтагу з питань європейської інтеграції та зовнішньої політики Державна канцелярія Відділи міністрів з питань європейської координації Міжміністерський координаційний комітет з питань європейської політики
--------------	---

Ця модель є високодиверсифікованою, а тому має великий потенціал у лобюванні регіональних інтересів. Велике значення у цій моделі має представництво земель у Європейській Комісії в Брюсселі. На теперішній час одне із самих потужних представництв у Брюсселі має Північний Рейн-Вестфалія, деякі землі поєднуються і представляють у Європейській Комісії загальні інтереси [3].

Незважаючи на суперечливість і складність, процес регіоналізації та децентралізації влади в країнах — членах ЄС продовжується, і це дозволяє зробити щодо нього ряд однозначних висновків.

По-перше, за рідкісними винятками (Ольстер, Корсика, північ Італії, Країна Басків), регіоналізація та децентралізація влади ніде в Європі не переростають у погрозу територіальній цілісності відповідних країн.

По-друге, регіоналізація і децентралізація влади аж ніяк не трактується в Європі як еквівалент суверенізації окремих адміністративно-територіальних одиниць країни. Поняття суверенітету стосується лише країн, а не їх складових частин (включаючи регіони). «Автономія, — вказував у зв'язку з цим Конституційний суд Іспанії, — не рівнозначна суверенітету» [4], а Суд Європейських Співтовариств узагалі не приймає до розгляду справи, які надходять від регіонів, і виходить з повної відповідальності держав за дії їхньої субнаціональної влади.

По-третє, аналізовані процеси не ведуть звичайно і до перекроювання внутрішніх, міжрегіональних границь. Достатніми виявляються чи культурно-національна автономія (Лапландія у Фінляндії, німецькомовні округи Ейпен і Мальмеді в Бельгії), чи підвищення статусу окремих територій («автономні співтовариства» в Іспанії, «особливі регіони» Італії і т. п.). У крайньому випадку, відбувається лише дроблення вже існуючих регіонів (7 нових провінцій в Італії).

По-четверте, регіони не мають суверенітету і, як наслідок, не є первинними суб'єктами міжнародних організацій і наднаціональних утворень, однак міжнародні договори держав можуть стосуватися питань, віднесених до сфери відення регіональних органів влади. У подібних випадках представники регіональних органів влади повинні брати участь у процесі підготовки міждержавних угод. Після вступу в силу міжнародних зобов'язань держави, які торкаються питань, віднесених до юрисдикції регіональних органів влади, може виникнути необхідність приведення законодавства регіону у відповідність з їхніми вимогами. У цьому відношенні показовим досвідом є взаємодія Шотландії з ЄС щодо формування законодавчої бази регіону. Органи ЄС видають два види нормативних актів: регламенти, що містять норми прямої дії, а також директиви, які підлягають імплементації. Імплементація директив належить до повноважень шотландського парламенту. Щорічно Європейський комітет парла-

менту Шотландії розглядає близько 1200 документів, які прийняті інститутами ЄС.

Європейський досвід дозволяє говорити про наявність таких організаційно-правових засобів регіоналізації, як власна компетенція регіонів; укладання регіонами угод; відкриття регіонами власних чи разом з іншими регіонами представництв у третіх країнах, при міжнародних та наднаціональних організаціях; участь регіональних органів влади в підготовці міжнародних (міжурядових) договорів, у випадку коли вони стосуються інтересів регіону (застосування цього права є предметом внутрішньодержавного регулювання), участь представників регіонів у роботі міжнародних конференцій і т. п.

Формування загальноєвропейського регіонального простору сприяє створенню спеціалізованих багатоцільових структур. На цій основі виникають регіональна правосвідомість, регіональна культура та інші явища, які у широкому розумінні роблять прямий чи непрямий вплив на цивілізований розвиток загальноєвропейських інститутів.

Зміни в суспільно-політичному житті України обумовлюють нагальну потребу вирішення регіональних проблем. Регіоналізм спрямований на практичне використання тих можливостей і переваг, які впливають з територіального розподілу сучасного суспільства, на оптимізацію умов для більш раціонального перерозподілу владних повноважень і економічних ресурсів між регіонами.

Література

1. <http://www.dergachev.ru/data/197/?n=23>
2. Иванов И. Д. Европа регионов. — М.: Междунар. отношения, 1998. — С. 20.
3. Європейська інтеграція та Україна: Навч.-метод. посіб. — К., 2002. — С. 335.

УДК 351.713(477)

І. В. Безкоровайна

ТИМЧАСОВЕ ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ

В останні часи в Україні спостерігається тенденція значного зростання масштабів зовнішньоекономічної діяльності, що завжди пов'язано зі збільшенням товаропотоків через митний кордон України й відповідно навантаження на митні органи нашої держави. Це в свою чергу призводить до ускладнень, що негативно позначаються на якості та ефективності їх діяльності, а також іміджу України на міжнародній арені в цілому. Тому набуває неабиякого значення кожна спроба законодавця покращити умови здійснення зовнішньоекономічної діяльності, зокрема пов'язані з прискоренням та спрощенням митних формальностей.

Чинним Митним кодексом України встановлено, що товари і транспортні засоби з моменту пред'явлення митному органу і до їх випуску у відповідний

митний режим можуть перебувати на тимчасовому зберіганні під митним контролем. Такі товари до завершення митного оформлення по дозволу відповідного митного органу можуть розміщуватися на складах тимчасового зберігання [1].

Запровадження такого роду зберігання й, відповідно, зазначених складів є новелою в українському законодавстві, адже МКУ 1991 року такої можливості надано не було. Зберігання товарів під митним контролем здійснювалось лише самим митним органом (на складі митниці) чи на митних ліцензійних складах (однак воно за сутністю відрізняється від тимчасового зберігання, про яке йде мова зараз). У зв'язку з цим на практиці виникло чимало питань, які, по-перше, необхідно вирішувати шляхом роз'яснення існуючих нормативних положень, по-друге, потребують додаткового правового регулювання. В МКУ 1991 року була запроваджена можливість розміщення товарів на відповідальне зберігання на складах, що належали підприємствам, як альтернатива застосуванню митних ліцензійних складів [2]. На сьогоднішній день тимчасове зберігання розглядається як одна зі стадій митного оформлення товарів (ця стадія має факультативний характер) й регулюється главою 14 МКУ 2002 року.

Головною метою організації складів тимчасового зберігання є створення сприятливих умов для здійснення зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаної з ввезенням товарів і транспортних засобів в Україну, скорочення часу проведення митного контролю і митного оформлення цих товарів і транспортних засобів. Такого роду склади належать транспортно-експедиційним організаціям, які переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон України, а також іншим підприємствам, що отримали на те відповідні повноваження.

Як склади тимчасового зберігання можуть використовуватися обладнані належним чином складські приміщення, резервуари, криті або відкриті майданчики, призначені для зберігання товарів і транспортних засобів. Дозвіл на їх використання як складів тимчасового зберігання надається митними органами, в зоні діяльності яких розташовані такі приміщення, резервуари, майданчики, в порядку, встановленому ДМСУ (згідно з наказом ДМСУ від 07.10.2003 № 674 «Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання»). На складах тимчасового зберігання обов'язково створюються зони митного контролю, в межах яких митні органи здійснюють митні процедури.

Склад тимчасового зберігання може бути розташований як у зоні діяльності митного органу, в якому перебуває на обліку одержувач або відправник товарів і транспортних засобів, так і в зоні діяльності іншого митного органу, за погодженням із Держмитслужбою України. Крім того, такі склади можуть знаходитись в аеропортах, портах, на аеродромах, залізничних станціях, що відкриті для міжнародного чи міждержавного сполучення та здійснюють прийняття, навантаження, вивантаження й видачу товарів, переміщуваних через державний кордон України, а також у безпосередній близькості до пункту пропуску через державний кордон України для міжнародного чи міждержавного автомобільного сполучення та на територіях, унесених до Переліку місць при-

буття автотранспорту, затвердженого наказом ДМСУ від 15.11.99 р. № 721 [3]. Це значно спрощує механізм застосування такого виду зберігання, оскільки звільняє власника товарів від необхідності їх додаткового транспортування під митним контролем.

Чинне законодавство України, зокрема Митний кодекс, передбачає можливість створення і використання двох типів складів тимчасового зберігання: закритого типу (призначені для зберігання власником складу товарів, які належать цьому власнику) та відкритого типу (призначені для зберігання товарів будь-яких підприємств і організацій).

Обов'язковою умовою для функціонування складу тимчасового зберігання відкритого типу є наявність у підприємства ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності або діяльності митного перевізника, що видається Держмитслужбою України. Враховуючи положення ст. 176 МКУ, в якій встановлено, що митним брокером і митним перевізником може бути тільки підприємство-резидент, можна дійти висновку, що власником складу тимчасового зберігання також може бути тільки підприємство — резидент України.

Характерною рисою застосування складів тимчасового зберігання товарів є те, що митний режим відносно товарів, що розміщуються на ньому, обирається під час їх передачі на тимчасове зберігання, отже обраний митний режим не може змінюватися їх власником або уповноваженою ним особою без узгодження з відповідним митним органом до закінчення терміну зберігання.

Термін тимчасового зберігання товарів за МКУ не може перевищувати трьох місяців, а для окремих товарів Кабінетом Міністрів України можуть бути встановлені й менші терміни такого зберігання. За заявою декларанта термін тимчасового зберігання товарів може бути додатково продовжений, але не більш ніж на один місяць. При цьому продовження здійснюється митним органом, якому підпорядкований митний орган, за дозволом якого товари були розміщені на складі тимчасового зберігання.

На складах тимчасового зберігання можуть розміщуватися будь-які товари. Разом з цим товари, які можуть зашкодити іншим товарам або які вимагають особливих умов зберігання, повинні розміщуватися в спеціально пристосованих приміщеннях складу тимчасового зберігання.

Взаємовідносини власника складу тимчасового зберігання з особами, які розміщують товари і транспортні засоби на складі, визначаються договором зберігання згідно з відповідними положеннями Цивільного кодексу України.

Статтею 109 Митного кодексу України встановлено, що товари, які зберігаються на складах тимчасового зберігання з дозволу митниці, можуть бути піддані:

- огляду і вимірюванню власником складу, іншою особою, яка розмістила ці товари на склад, або її представником;
- операціям, необхідним для забезпечення зберігання цих товарів в незмінному стані.

Крім того, з дозволу митного органу можуть також братися проби та зразки товарів.

До закінчення терміну зберігання товарів на складі тимчасового зберігання вони повинні бути задекларовані власником або уповноваженою ним особою у відповідний митний режим, обраний раніше. Зазначимо, що якщо товари до закінчення такого терміну не були задекларовані у відповідний митний режим, то вони підлягають обов'язковій передачі митному органу для зберігання. Таке зберігання передбачає розміщення товарів на склад митниці.

Передані зі складів тимчасового зберігання товари можуть зберігатися на складах митниць до трьох місяців, і підприємства можуть з дозволу митниці здійснювати операції з підготовки товарів до продажу і транспортування (дроблення партії, формування відправок, сортування, упаковку і т. д.).

Митне законодавство України, зокрема МКУ, передбачає можливість розміщення товарів для тимчасового зберігання і на склади митних органів. Таке зберігання не носить обов'язкового характеру, як це передбачено ст. 166 МКУ. В даному разі відносини між власником товарів та митним органом, на склад якого розміщені такі товари, мають таку ж саму природу, що і у випадку застосування складів тимчасового зберігання, які належать суб'єктам господарської діяльності. На такі відносини поширюються вищезазначені правила (щодо термінів зберігання, режиму товарів, що зберігаються тощо), а також дія цивільно-правових норм, які регулюють правовідносини, що впливають з договору зберігання.

За перебування товарів і інших предметів під митним контролем встановлений збір, який згідно із Постановою КМУ від 27.01.97 № 65 «Про ставки митних зборів» складає 0,05% митної вартості товарів за кожний день, починаючи з 16-го календарного дня [4]. Причому сплата цього збору проводиться незалежно від плати за зберігання товару, передбаченої договором.

Власник складу тимчасового зберігання несе відповідальність за втрату чи пошкодження товарів і транспортних засобів, розміщених на такому складі, за винятком випадків дії обставин непереборної сили відповідно до умов укладеного договору зберігання, а саме, відшкодовує завдану шкоду у разі втрати (нестачі) речі — у розмірі її вартості; у разі пошкодження речі — у розмірі суми, на яку знизилася її вартість. Крім цього, такий власник відповідає також і перед митним органом, у зоні діяльності якого розташовано даний склад тимчасового зберігання, отже може виступати суб'єктом адміністративної відповідальності за окремі порушення митних правил.

Отже, тимчасове зберігання товарів, що знаходяться під митним контролем, є не обов'язковою стадією митного оформлення, на відміну від декларування. Тобто розміщення товарів на складах тимчасового зберігання є правом, а не обов'язком суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, що переміщує їх через митний кордон. На фоні лібералізації державно-правових процесів в Україні розширення прав (а не обов'язків) суб'єктів правових відносин має особливе значення. Взагалі останнім часом збільшилась кількість диспозитивних норм, що регулюють митно-правові відносини (це стосується як суто митно-правових норм, так і норм інших галузей права, зокрема цивільного). Це, на наш погляд, має велике не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки на-

дає суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та іншим суб'єктам митної справи більш широкі можливості при здійсненні ними зовнішньоекономічних операцій, право вибору ними того чи іншого шляху реалізації своїх інтересів у цій сфері, що спрощує в певній мірі й робить зручнішим проходження митних процедур. А це в свою чергу наближає національні митні правила до світових стандартів.

Література

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38–39. — Ст. 288.
2. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 16. — Ст. 203.
3. Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання: Паказ ДМСУ від 07.10.2003 р. № 674.
4. Про ставки митних зборів: Постанова КМУ від 27.01.97 р. № 65.

УДК 342.6(477)

О. Бріт

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ІЗ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

В Україні триває адміністративна реформа, яка була розпочата у 1998 р. і, як зазначає І. Пахомов, є першою спробою визначити наукову платформу реформування виконавчої влади. У результаті проведення адміністративної реформи має бути створена нова система державного управління. Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління за всіма сферами суспільного життя. З іншого — у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Однією з гострих та складних проблем реформування державного апарату управління залишається проблема створення та діяльності центральних органів виконавчої влади (надалі — ЦОВВ).

Упорядковуючи систему органів виконавчої влади, законодавець прагнув визначити найбільш оптимальну і збалансовану структуру органів виконавчої влади, яка б діяла продуктивно, була достатньою для виконання функцій, покладених на неї, але не занадто громіздкою, щоб не ускладнювати керування нею і не обтяжувати державний бюджет. ЦОВВ із спеціальним статусом є новою групою органів у системі ЦОВВ, створеною у результаті проведення адміністративної реформи. З їх створенням постають питання, які ще недостатньо досліджені правовою наукою: питання щодо доцільності створення цієї додаткової ланки у системі ЦОВВ та віднесення до неї тих чи інших органів,

дослідження їх «спеціальної» компетенції, що не повинна дублювати функції і повноваження інших ЦОВВ, що може заважати їх ефективній роботі, достатнього рівня нормативної забезпеченості їх діяльності тощо. З огляду на це, дослідження питань діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом є актуальним.

При огляді літератури з розглянутого питання можна виділити праці авторів, що розглядають питання діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом як елемента системи органів виконавчої влади, так і тих, що займаються загальнотеоретичними питаннями щодо правового статусу органів виконавчої влади, компетенції, принципів побудови, організації адміністративної реформи. Зокрема, до першої групи можна віднести праці В. Авер'янова, О. Крупчан, А. Коваленка, О. Кордун та ін. О. Когут, В. Настюк досліджували питання особливостей правового статусу окремих ЦОВВ із спеціальним статусом, загальнотеоретичні питання щодо правового статусу органів виконавчої влади висвітлювались Д. Бахрахом, Ю. Тодикою, Ю. Битяком, Л. Ковалем, В. Самсоновим, Б. Лазаревим та ін.

Незважаючи на широкий інтерес до проблеми побудови органів виконавчої гілки влади, питання правового статусу та діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом розглянуті у науці фрагментарно, у рамках загальних досліджень, що є недостатнім та обумовлює необхідність подальших досліджень.

Метою дослідження є характеристика правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом на основі аналізу нормативних актів, статей та монографічних досліджень, виділення їх загальних рис та відмінностей від правового статусу інших ЦОВВ.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визначається частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найбільш вагомий ознаки органів виконавчої влади. Розділ VI Конституції України визначає такі елементи системи органів виконавчої влади: вищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, ЦОВВ та місцеві органи виконавчої влади.

ЦОВВ із спеціальним статусом — новий вид органів, які входять до системи ЦОВВ. Їх виділення в окрему групу започатковано у Концепції адміністративної реформи в Україні, згідно з якою проведена нова класифікація ЦОВВ, а саме на: 1) міністерства; 2) державні комітети; 3) ЦОВВ із спеціальним статусом.

Надалі вказану класифікацію було закріплено в Указі Президента «Про систему центральних органів виконавчої влади в Україні».

ЦОВВ із спеціальним статусом — це особливий вид органів державної влади, всі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких з іншими органами мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статусних законів.

Існування ЦОВВ із спеціальним статусом як прямо передбачено Конституцією України (п. 13 ч. 1 ст. 106; п. 22 ч. 1 ст. 85), так може бути передбачено

окремими статусними законами. У звичайних (загальноурядових) законах питання утворення ЦОВВ із спеціальним статусом вирішуватися не можуть.

Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» надав перелік органів відповідно до нової класифікації ЦОВВ, згідно з яким, зокрема, до ЦОВВ із спеціальним статусом віднесено 22 органи, в тому числі Антимонопольний комітет України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, Фонд державного майна України, Службу безпеки України, Державну судову адміністрацію України, Державний комітет ядерного регулювання України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державний комітет статистики України та ін.

Діяльність ЦОВВ із спеціальним статусом регламентується окремими нормативними актами, які визначають порядок створення, питання підзвітності та підконтрольності цих органів, їх структуру, компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Наприклад, діяльність Національної комісії з питань регулювання зв'язку України регламентується Положенням про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України, затвердженим Указом Президента України, Державної податкової адміністрації України — Положенням про Державну податкову адміністрацію України, затвердженим Указом Президента України тощо. Тут варто звернути увагу на те, що деякі питання діяльності ЦОВВ при проведенні адміністративної реформи регламентуються не законами, як це передбачає також п. 12 ст. 92 Конституції України, яка вимагає, щоб організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначалися виключно законами України, а підзаконними актами. Крім того, Концепція адміністративної реформи в Україні встановлює необхідність врегулювання питань діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом законами. На цей факт вже звертали увагу науковці, що досліджують питання проведення адміністративної реформи, зокрема І. Пахомов, який зазначає, що «на цей час усі заходи реформування виконавчої влади (адміністративної реформи) затверджені указами Президента України або постановами Кабінету Міністрів — а це яскравий факт неконституційності зазначених правових актів». Разом з тим, як зазначає А. Д. Крупчан, Конституція України не надає Верховній Раді України права приймати закони, які виходять за рамки організації та діяльності органів виконавчої влади. Законами не може регулюватися питання створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, відповідні повноваження має тільки Президент України у відповідності з п. 15 ст. 106 Конституції України. Самі ж автори адміністративної реформи пояснюють це тим, що зазначені акти є тимчасовими до прийняття Верховною Радою відповідних законів.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені держави, має певний статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції — предметах відання, правах, обов'язках,

територіальних межах діяльності кожного органу тощо. Тобто, характеризуючи діяльність ЦОВВ із спеціальним статусом, варто зупинити увагу на компетенції цих органів.

У науці існує багато тлумачень поняття компетенції. Наприклад, згідно із словником термінів з теорії держави та права, компетенція — це визначена і закріплена законом або іншим нормативно-правовим актом сукупність повноважень посадової особи або державного органу, встановлення якої має на меті чітку організацію діяльності різноманітних органів державного апарату. Порядок встановлення компетенції залежить від того, до якої ланки державного апарату належить державний орган, від його взаємовідносин з іншим державним органом. Ю. Тодика розглядає компетенцію вужче, визначаючи її як правові можливості органів виконавчої влади щодо здійснення своїх функцій. Д. Бахрах розкриває поняття компетенції органу виконавчої влади через співвідношення його владних повноважень та підвідомчості. Більш обґрунтованим можна вважати визначення В. Б. Авер'янова, який розуміє під компетенцією певне коло повноважень (прав та обов'язків) органу виконавчої влади. На його думку, компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, юридичне вирішення установчих та кадрових питань тощо. Тому, розглядаючи компетенцію органів виконавчої влади, треба враховувати характер не лише сукупності прав та обов'язків, а й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань та функцій.

Визначаючи компетенцію ЦОВВ із спеціальним статусом, держава встановила для них особливі завдання та повноваження. Ці органи здійснюють реалізацію окремих напрямків урядової політики, віднесеної до їх повноважень та виділених із загального спектра повноважень, що належать до повноважень міністерств. За характером компетенції їх можна віднести до органів спеціальної (функціональної) компетенції як органів, які здійснюють державну політику у певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва.

Як вже зазначалося, компетенція окремих ЦОВВ із спеціальним статусом визначається відповідними статусними законами. Так, згідно із п. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Для цієї мети законодавець виділив такі основні завдання комітету: 1) здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства; 2) запобігання, виявлення і припинення порушень антимонопольного законодавства; 3) контроль за економічною концентрацією; 4) сприяння розвитку добросовісної конкуренції. Також законом встановлені повноваження антимонопольного комітету, що дозволяють виконувати зазначені функції, зокрема

повноваження розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводити розслідування за заявами і справами; проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання — юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження тощо.

Метою діяльності іншого ЦОВВ із спеціальним статусом — Державної податкової адміністрації України згідно із п. 1 Положення «Про Державну податкову адміністрацію України» є забезпечення реалізації єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснення міжгалузевої координації у цій сфері, для чого їй надаються особливі завдання, зокрема: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; здійснення контролю за погашенням податкової заборгованості платниками податків; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків — юридичних осіб та ін.

Для здійснення зазначених завдань Державна податкова адміністрація України наділена рядом повноважень, таких як здійснення контролю за додержанням законодавства про податки; проведення роботи із запобігання і боротьби з незаконним виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та ін.

На прикладі вказаних завдань та повноважень двох окремих ЦОВВ із спеціальним статусом можна зробити висновок щодо специфічного призначення цих органів, що і дозволяє їх виділення в окрему групу.

ЦОВВ із спеціальним статусом у разі, якщо це передбачено законодавством України, можуть видавати нормативно-правові акти, методичні рекомендації з питань, віднесених до їх компетенції.

Поряд із особливими завданнями та повноваженнями, встановленими для окремих ЦОВВ із спеціальним статусом, можна виділити для цієї групи органів певні повноваження, спільні з іншими ЦОВВ, які А. В. Авер'янов називає «організаційними». Це, зокрема, повноваження: одержувати в установленому порядку від інших органів влади та місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, від органів державної статистики — безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на них завдань; залучати фахівців підвідомчих органів та організацій, а за домовленістю з керівниками — фахівців інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з питань, віднесених до їх компетенції; утворювати у разі потреби за власною ініціативою, а також за дорученням Президента України та Кабінету Міністрів України спільні координаційні органи, комісії, експертні групи, залучати на договірній основі фахівців для підготовки проектів актів законо-

давства, здійснення їх експертизи і надання консультацій; скликати в установленому порядку наради з питань, віднесених до компетенції цих органів; застосовувати дисциплінарні стягнення до керівників підпорядкованих органів, установ та організацій, а також інших посадових осіб, що нимизначаються; скасовувати у межах своїх повноважень акти підпорядкованих цим органам територіальних органів та ін.

За результатами аналізу норм чинного законодавства можна виділити також інші особливості правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом.

Для ЦОВВ із спеціальним статусом існує також особливий порядок вирішення кадрових питань.

ЦОВВ із спеціальним статусом очолює голова, для якого встановлений особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади, відмінний від порядку призначення та звільнення керівників інших ЦОВВ. Згідно із Конституцією України, керівники ЦОВВ призначаються за поданням прем'єр-міністра України Президентом України, який і припиняє їх повноваження. Для ЦОВВ із спеціальним статусом прийняття та звільнення голови встановлюється у відповідному статусному законі. Наприклад, голова Державної податкової адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, а голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету з телебачення та радіомовлення України призначає та звільняє з посади Президент тільки за згодою Верховної Ради України. Законодавством для деяких ЦОВВ із спеціальним статусом встановлені строки повноваження голови, інших посадових осіб, їх чисельність, особливий порядок призначення. Так, для Національної комісії з питань регулювання зв'язку України встановлено, що вона складається з голови та семи членів Комісії, яких призначає на посади за поданням прем'єр-міністра України та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Голова та члени Комісії призначаються на посаду строком на п'ять років. Голова та жоден із членів Комісії не можуть обіймати посаду більше ніж десять років сумарно.

Посадові особи ЦОВВ із спеціальним статусом є державними службовцями та підпорядковуються вимогам законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією».

Як особливість правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом можна також виділити особливий порядок підконтрольності та підзвітності цих органів виконавчої влади, який визначається їх статусними законами.

У складі окремих ЦОВВ із спеціальним статусом у ряді випадків, для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними, можуть бути утворені відповідні департаменти та служби. Утворення такого департаменту, призначення на посаду та звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент здійснює Президент України.

Таким чином, ЦОВВ із спеціальним статусом є окремою групою у системі ЦОВВ, в основу виділення якої покладена їх «особлива» компетенція.

Питання визначення правового статусу кожного із органів, що входять до цієї групи, визначаються відповідним нормативним актом, що регламентує його діяльність. На відміну від інших ЦОВВ, для яких існують загальні правила їх утворення, ліквідації, призначення керівників, підконтрольності та підзвітності, вказані питання діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом не можуть визначатися загальнорегулятивними законами, а повинні визначатися окремими законами.

Концепція Адміністративної реформи в Україні зазначає, що повноваження та порядок діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом або вже передбачено Конституцією України, або повинно передбачатися на рівні законів. Але на теперішній час зазначені питання щодо більшості ЦОВВ із спеціальним статусом регламентуються підзаконними актами, здебільшого указами Президента України.

«Особливий» статус цих органів стосується особливостей їх правового становища з питань їх утворення, ліквідації та реорганізації; вирішення кадрових питань; їх функціонального призначення, прав і обов'язків; підконтрольності та підзвітності; нормотворчої діяльності; взаємовідносин з іншими органами державної влади.

ЦОВВ із спеціальним статусом мають свою спеціальну компетенцію, що є головною складовою їх правового статусу. За характеристикою компетенції їх можна віднести до органів спеціальної (функціональної) компетенції.

Кожний із ЦОВВ із спеціальним статусом створюється в індивідуальному порядку спеціально у зв'язку з необхідністю виконання особливих завдань та повноважень для реалізації окремих напрямків урядової політики, які надто відмінні від повноважень інших ЦОВВ та не можуть бути віднесені до їх компетенції.

Сьогодні необхідні подальші теоретичні дослідження з питань правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом, виправданості виділення їх в окрему групу у системі ЦОВВ, упорядкування законодавства щодо їх діяльності.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К., 1996.
2. Про Аптимопопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 груд.
5. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
6. Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України: Указ Президента України від 21 серпня 2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 168.
7. Положення про Державну податкову адміністрацію України: Затв. Указом Президента України від 13 липня 2000 року // Урядовий кур'єр. — 2000. — 13 верес.
8. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1. — С. 44–45.
9. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка — Х., 2002.

10. Коваленко А. А. Органи державної влади: проблеми класифікації // *Людина і політика*. — 2002. — № 6. — С. 12–27.
11. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корсецького НАН України, 2002. — 512 с.
12. Когут О. Особливості правового статусу аптимопопольного комітету України // *Вісник Хмельницького регіонального управління та права: Наук. часопис*. — 2002. — № 1. — С. 91–96.
13. Крушчан О. Д. Організація виконавчої влади: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 132 с.
14. Настюк В. Особливості правового статусу органів митної служби в Україні // *Вісник академії правових наук України*. — 2001. — № 4. — С. 139–145.
15. Пахомов І. Конституція України та виконавча влада // *Право України*. — 2002. — № 9. — С. 38.
16. Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні (з науково-практичної конференції) // *Право України*. — 2003. — № 4. — С. 107.
17. Тодика Ю. Н. Конституція України: проблеми теорії і практики. — Х., 2000. — С. 578.
18. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. пр. — Суми, 2000. — С. 32–34.

УДК 346.545(477)

О. З. Гладун

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Особливості правового регулювання конкуренції в Україні пояснюються насамперед історичним розвитком цього явища в нашій державі, що почало зароджуватись лише на початку 1990-х років, після проголошення незалежності та впровадження демократичних реформ. У цей же час виникла і необхідність створення конкурентного законодавства, що дало би змогу розвиватись підприємствам на рівних конкурентних засадах, прискорило би формування повноцінного конкурентного середовища в економіці України.

Початок правового регулювання конкуренції в Україні пов'язують із прийняттям 18.02.1992 р. Закону «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» [1]. Цей закон визначив правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності і здійснення державного контролю за дотриманням норм антимонопольного законодавства. Передбачалася відповідальність за зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірні угоди між підприємцями, дискримінацію підприємців органами влади і управління та недобросовісну конкуренцію.

Проте базові засади захисту конкуренції в Україні були закладені саме Конституцією 1996 року [2]. Власне, ст. 42 Конституції України містить положення про те, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. А в ст. 6 Господарського кодексу 2003 року [3] серед основоположних принципів господарювання в Україні було закріплено принцип добросовісної конкуренції.

Наявність конституційних гарантій захисту конкуренції є ключовим елементом державного регулювання ринкових відносин в Україні, що виконує важливе практичне завдання — забезпечення побудови конкурентного середовища та реалізацію цілеспрямованої конкурентної політики. Наслідком дії цих факторів має бути розвиток ринкової економіки і вирішення пріоритетних зовнішньоекономічних й політичних орієнтирів держави — вступу України до Світової організації торгівлі та інтеграції до Європейського Співтовариства.

Правові основи регулювання конкурентних відносин в Україні досліджували такі науковці, як Г. О. Андрощук, О. О. Бакалінська, З. П. Борисенко, Н. М. Корчак, О. І. Мельниченко, Н. О. Саніахметова, Л. Н. Семенова, Т. Г. Удалов. Але, незважаючи на постійно зростаючий науковий інтерес до проблем правового регулювання конкуренції, в Україні до цього часу, на жаль, відсутні праці, в яких би ґрунтовно досліджувались саме конституційно-правові засади регулювання конкуренції. Ці питання не можуть залишатись поза увагою науковців, зважаючи на особливу роль конституційно-правових норм в системі правового регулювання в Україні. Адже саме конституція є ядром правової системи, а її норми мають найвищу юридичну силу. Тому автор поставив собі за мету заповнити прогалини у сфері досліджень впливу права на таке економічне за своєю природою явище, як конкуренція, та показати особливості та визначальну дію конституційно-правових норм в процесі регулювання конкурентних відносин.

Загальновідомо, що основою системи законодавства України є Конституція — Основний Закон держави. Закони та інші нормативно-правові акти базуються на Конституції і повинні відповідати її положенням.

Новітня українська юридична енциклопедія [4] визначає, що «конституція» — це основний закон, єдиний нормативний акт найвищої сили чи кілька таких актів, які регламентують засади функціонування політичної системи суспільства, встановлюють засади державного ладу, порядок формування, організації і діяльності ключових ланок державного механізму, визначають принципи територіальної організації держави, закріплюють основи правового статусу фізичної особи, її взаємовідносини з державою.

Конституція як Основний Закон держави є головним джерелом національного права України, ядром усієї правової системи, юридичною базою чинного законодавства. Стаття 92 Конституції України встановлює перелік питань, які визначаються або встановлюються виключно законами України. Це питання прав і свобод людини і громадянина, організації і діяльності органів державної влади, засад місцевого самоврядування, а також визначення правил конкуренції та меж монополій (п. 8 ст. 92 Конституції). За твердженням голови Антимонопольного комітету України О. Костусєва, «у сучасному світі законодавче визначення правил економічної конкуренції належить до найбільш важливих важелів регулювання ринкової економіки» [5]. Всі ці обставини вказують на особливу вагу конкуренції як об'єкта правового регулювання.

Слід також враховувати таку характерну ознаку Конституції України, як юридичне верховенство — найвищу юридичну силу по відношенню до всіх інших правових актів. Вона характеризується верховенством не тільки по

відношенню до актів національного законодавства, а й щодо міжнародних договорів, що передбачено ч. 2 ст. 9 Конституції: «Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Ця особливість повинна втілюватись і під час підготовки нових актів конкурентного законодавства та здійснення гармонізації законодавства України із нормами права Європейського Союзу, що є одним із пріоритетних напрямків державно-правового реформування.

На жаль, можна побачити і певні відхилення від загального правила про пріоритет конституційних положень над нормами інших актів законодавства. Наприклад, визначення в Законі України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [6], що недобросовісна конкуренція — це дії, які суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності, не в повній мірі відповідає реаліям системи права України та ст. 92 Конституції, де зазначено, що правила конкуренції визначаються виключно законами України. Адже торгові та інші чесні звичаї не завжди можуть бути закріплені в законодавстві. Вони використовуються суб'єктами господарювання лише внаслідок тривалого усталеного застосування і можуть мати обов'язковий характер завдяки дії лише моральних, а не правових норм. Тому вважаємо, що поняття недобросовісної конкуренції повинно бути доопрацьоване, в результаті чого необхідно внести відповідно зміни до зазначеного закону.

Конституційно-правові норми мають пряму дію, що згідно із ч. 3 ст. 8 Конституції України означає можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України. Тому закріплення в ст. 42 заборони вчиняти неправомірні дії у вигляді недобросовісної конкуренції або обмеження конкуренції вже само по собі є ефективною правовою гарантією захисту конкурентних відносин. Але реалізація цих правових гарантій можлива лише завдяки створенню і функціонуванню спеціального конкурентного законодавства, яке визначає види та склад порушень конкурентного законодавства, засоби юридичної відповідальності за його порушення, зміст та характер конкурентного законодавства і конкурентної політики і, насамперед, правила чесної конкуренції.

На цих основоположних конституційно-правових засадах базується вся система правового забезпечення державної політики України, спрямованої на підтримку та розвиток конкурентного середовища. Відображення засад політики щодо розвитку конкуренції безпосередньо в Конституції України оцінюється західними фахівцями з антимонопольного та конкурентного права як елемент сучасної Конституції. Відповідних положень немає в основних законах багатьох країн, що входять до Європейського Союзу. Вимоги до захисту конкуренції, дотримання принципу вільної ринкової економіки з вільною конкуренцією містяться в Договорі про Європейський Союз і лише через застосування положень згаданого договору є обов'язковими для країн, які входять до складу зазначеного Союзу.

Згідно із ст. 42 Конституції держава бере на себе обов'язок забезпечувати захист конкуренції. Не допускається зловживання монопольним становищем

на ринку, неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісна конкуренція. Критерії оцінки конкуренції як добросовісної чи недобросовісної містяться у спеціальному конкурентному законодавстві, яке повинне сприяти розвитку економічного суперництва і змагальності в економіці країни. Конкурентне законодавство включає правові норми і правові інститути, що покликані регулювати суспільні відносини в процесі обмеження монопольної діяльності та запобігання зловживанням монопольним становищем на ринку, недопущення неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності, а також захисту інтересів підприємців та споживачів.

Закріплений Конституцією України обов'язок держави щодо забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності означає, що політика захисту конкуренції у підприємницькій діяльності є державною політикою. А вимоги конкурентної політики повинні виконувати всі без винятку суб'єкти господарювання. Цієї політики також повинні дотримуватись всі органи законодавчої, виконавчої та судової гілки державної влади. Верховна Рада як єдиний орган законодавчої влади реалізує свої повноваження шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, в тому числі конкурентної, та затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку (п. п. 5, 6 ст. 85 Конституції). Прикладом цього є Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції, схвалена постановою Верховної Ради № 3757-ХП від 21.12.1993 р. [7]. Верховна Рада України приймає також необхідні для проведення такої політики закони, наприклад Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. [8].

Органи виконавчої влади, в свою чергу, здійснюють необхідні заходи для виконання прийнятих актів законодавства. Зокрема, проблеми захисту конкуренції повинні враховуватись при розробці Державних програм і програм дій уряду й місцевих органів влади та управління, галузевих програм розвитку економіки. Так, наприклад, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 04.02.2005 р. [9] передбачено завдання уряду щодо створення прозорого конкурентного середовища для українських виробників, забезпечення рівних можливостей функціонування для підприємств з різними формами власності, а також запровадження відкритих, конкурентних умов доступу до окремих сегментів ринку. Виконавча влада контролює виконання встановлених вимог щодо захисту конкуренції на всіх рівнях управління. А спеціалізований орган виконавчої влади — Антимонопольний комітет України — здійснює контроль за дотриманням конкурентного законодавства як суб'єктами господарювання, так і органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування.

Органи судової влади реалізують функцію судового контролю — контролюють дії законодавчої та виконавчої влади стосовно дотримання вимог законодавства щодо захисту конкуренції, приймають рішення щодо відповідальності за порушення законодавства, встановлюють міру відповідальності. Органами Антимонопольного комітету України у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції державними органами, юридичними та

фізичними особами подаються заяви (позови) до господарського суду, в тому числі про: визнання недійсними актів органів влади, адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування та припинення ними дій, що обмежують конкуренцію, в разі невиконання ними у встановлені строки розпорядження Антимонопольного комітету України про скасування неправомірних актів, припинення правопорушень тощо; стягнення несплачених у добровільному порядку штрафів та пені; припинення суб'єктами господарювання порушення законодавства про захист економічної конкуренції; зобов'язання виконати рішення Антимонопольного комітету України; з інших підстав, передбачених законом [10]. Зазначені підстави участі антимонопольних органів у господарському процесі як позивачів передбачені ст. 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. [11].

Правомірні дії, що є виразом добросовісної конкуренції, повинні отримувати захист з боку держави. А діями, які спрямовані проти державної політики захисту конкуренції і є порушенням конкурентного законодавства України, вважаються:

- зловживання монопольним становищем;
- неправомірні обмеження конкуренції;
- недобросовісна конкуренція.

Підприємці та будь-які інші суб'єкти господарювання і органи влади та управління не можуть вдаватися до таких дій, крім випадків окремо обумовлених законодавством України. Споживачі та покупці мають право на захист з боку держави від зазначених дій суб'єктів господарювання та органів влади.

У ч. 3 ст. 42 Конституції України йдеться про конституційний обов'язок держави бути гарантом захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Цим самим держава намагається стимулювати саме розвиток правомірної, тобто добросовісної, поведінки (конкуренції), яка здійснюється з метою отримання прибутку в будь-якій незабороненій сфері та з використанням дозволених законодавцем засобів. Тому не дивно, що цією ж статтею Конституції забороняються дії, спрямовані на недобросовісну конкуренцію.

Остання частина ст. 42 Конституції визначає, що види діяльності, які вважаються монополією, різновиди самої монополії, якісні та кількісні обмеження можуть бути визначені лише законодавчо. Суб'єкти господарювання визначаються як такі, що є монополістами тільки в порядку, визначеному законодавством України. Будь-які довільні визначення видів та меж монополії з порушенням встановленого порядку є незаконними. Необхідність виключно законодавчого визначення правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання міститься в п. 8 ст. 92 Конституції.

Крім того, Конституцією України встановлений порядок призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету, що належить до повноважень Верховної Ради та Президента (п. 24 ст. 85, п. 14 ст. 106). Так, зокрема, Президент призначає та звільняє за згодою Верховної Ради України голову Антимонопольного комітету України. Згідно із Конституцією України, керівників центральних органів виконавчої влади призначає та звільняє за поданням прем'єр-

міністра України Президент України. Необхідність згоди Верховної Ради на призначення та звільнення голови Комітету можна вважати особливим порядком призначення керівника, що зумовлений особливим правовим статусом цього державного органу.

Встановлення Конституцією вимоги щодо законодавчого визначення правил конкуренції означає те, що тільки спеціальні органи можуть тлумачити сутність зазначеного поняття та правил дотримання конкуренції. Перевищення органами влади і управління наданих їм повноважень є порушенням закону. Суб'єкти господарювання і органи влади й управління повинні дотримуватись тільки тих правил конкуренції, які встановлені законом і можуть оскаржувати такі з них, що не відповідають таким вимогам.

Держава передбачає систему заходів для захисту конкуренції. З цією метою прийняті спеціальні конкурентні закони — «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про природні монополії» та «Про захист економічної конкуренції».

Конституційно-правові положення зумовлюють і характер конкурентного законодавства. Зокрема, передбачена ст. 58 Конституції норма про неможливість зворотної дії законів у часі є обов'язковою і для конкурентного законодавства, що регулює конкурентні відносини в Україні. Під дію цього законодавства підпадають лише ті конкурентні відносини, що виникли або продовжують тривати після набрання чинності законодавчими актами.

Оскільки підтримка конкуренції є особливою діяльністю держави, власне держава формує систему антимонопольних органів з метою здійснення визначеного в ст. 42 Конституції України виду державної діяльності. Ця конституційна норма визначає не тільки фактичну ціль антимонопольного регулювання, а й фіксує межі здійснення повноважень антимонопольних органів.

Цілі створення і діяльності антимонопольних органів обумовлені конституційним принципом свободи підприємницької діяльності і несуть на собі певне правове навантаження. Воно полягає в конституційному праві оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що передбачено ст. 55 Конституції України, та вимагати відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними повноважень (ст. 56 Конституції України).

Державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції здійснюються Антимонопольним комітетом України. Комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Правовий статус Комітету визначено Конституцією України (ч. 3 ст. 42; п. 24 ст. 85; п. 14 ст. 106), Законом України «Про Антимонопольний комітет України», окремими статтями законів «Про захист від недобросовісної

конкуренції» та «Про захист економічної конкуренції». Основні принципи, форми і методи діяльності Антимонопольного комітету, а також його компетенція у питаннях здійснення контролю за додержанням антимонопольного законодавства, вжиття заходів до попередження чи припинення його порушень, а також щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності визначені законом «Про Антимонопольний комітет України». Особливості правового статусу Комітету та його місця в системі органів виконавчої влади виражаються в спеціальному порядку його утворення, підконтрольності, підзвітності, а також спеціальному порядку призначення і звільнення голови Комітету, наявності особливих завдань та повноважень контрольного, організаційно-регулятивного та правоохоронного характеру. Антимонопольний комітет наділений широкими повноваженнями у сфері антимонопольної діяльності, в тому числі в частині запобігання зловживанням монополюючим становищем, неправомірного обмеження конкуренції, недобросовісної конкуренції.

Таким чином, регулювання конкуренції можна вважати одним із засобів державного регулювання економічних процесів. Таке регулювання за своєю правовою природою є конституційно-правовим явищем. Його існування, з одного боку, значною мірою забезпечує дію механізму реалізації конституційного принципу свободи підприємницької діяльності у межах, встановлених законодавцем, та характеризує державу як гаранта захисту конкуренції в цілому. З другого боку, наявність конституційних гарантій захисту конкуренції є ключовим елементом державного регулювання ринкових відносин в Україні [12].

Слід також наголосити, що конституційно-правові засади регулювання конкуренції неодмінно повинні враховуватись в процесі удосконалення вітчизняного конкурентного законодавства, наближення правил конкуренції до стандартів Європейського Союзу. Це безперечно сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання конкуренції в Україні. Конституційні норми, що встановлюють правила конкуренції, відіграють вирішальну роль і є ядром всієї системи правового регулювання конкурентних відносин.

У цьому аспекті детального аналізу потребують також питання системи та характеру конкурентного законодавства України, узгодження його основних положень, що містяться в різних нормативно-правових актах.

Література

1. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 21. — Ст. 296.
2. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18-22. — Ст. 144.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2001. — Т. 3. — С. 289–291.
5. Костусев О. О. Конкуренція — найважливіша цінність демократичного суспільства // Конкуренційне законодавство України: Юрид. зб. — К., 2002. — С. 7.
6. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 36. — Ст. 164.
7. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 9. — Ст. 42.
8. Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — Ст. 64.
9. Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют. — С. 6–12.
10. Шидький І. Не зупинятися на досягнутому // Конкуренція: Вісн. Антимоноп. комітету України. — 2004. — № 4 (14). — С. 49.

11. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
12. Корчак П. М. До питання про правову природу інституту антимонопольного регулювання // Підприємство, господарство і право. — 2002. — № 12. — С. 51.

УДК 349.42.001.73(477)

Г. М. Єрмілова

ЗЕМЛІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ СУЧАСНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Земля — первинне джерело будь-якого багатства. Ця обставина визначає її економічне, політичне і соціальне значення. Реформування земельних відносин завжди, на всіх етапах розвитку людської цивілізації, належало до надто складних завдань і найважливіших напрямів соціально-економічної політики взагалі та аграрної зокрема. Адже ці перетворення стосуються насамперед питань власності на землю, володіння, використання й розпорядження земельними ресурсами як головним засобом виробництва у сільському господарстві та просторовою базою розташування будь-яких об'єктів виробничого і невиробничого призначення [1].

Проблемам реформування земельних відносин присвячено багато наукових статей і праць українських і зарубіжних учених, таких як І. А. Іконіцкая, Г. В. Чубуков, О. О. Погрібний, В. В. Медведчук, М. Павлишенко, М. В. Шульга, О. Святоцький, В. Семчик, У. Ф. Баланюк, А. Берлач, І. Будзилович, А. Юрченко, О. Вовк, М. Г. Саснко, В. В. Ярчук, Л. Грищенко, В. Корнієнко, З. Самчук, Г. Є. Бистров, В. Амбросов, В. Носік, Т. Коваленко, О. Мірошниченко, В. Федорович, І. І. Каракаш, В. К. Гуревський, О. Онищенко, В. Юрчишин, Н. Титова, М. Коробейніков, А. Бейкун, А. М. Єремін, М. І. Козир та інші [2].

Ще до проголошення незалежності України 3 серпня 1990 р. був прийнятий Закон «Про економічну самостійність Української РСР» [3], яким визнавалися багатоманітність і рівноправність різних форм власності, проголошувався захист їх державою. Цим Законом було визначено, що в країні існують державна, колективна та індивідуальна (особиста та приватна трудова) форми власності. Тим самим створювалися умови для розвитку виробництва товарної сільськогосподарської продукції на засадах приватного підприємництва і кооперації [4]. 7 лютого 1992 р. був прийнятий Закон УРСР «Про власність» [5], яким були підтверджені згадані вище форми власності, а 7 липня 1992 р. у тексті цього Закону слова «індивідуальна власність» були замінені словами «приватна власність» [6].

Приватна, колективна та державна форми власності на землю були визнані Законом України від 30 січня 1992 р. «Про форми власності на землю» [7] і Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 р. [8] У зв'язку з введенням інституту права приватної власності інститут права довічно успадкованого землеволодіння, встановлений ЗК УРСР (1990), втратив свою чинність.

Законодавче визнання, поряд з державною, приватної та колективної форм власності на землю створило правове поле та умови для реформування економічних відносин на селі, для проведення приватизації державного майна і землі.

У ході аграрної реформи в Україні відбуваються перебудовні процеси, які характерні для приватизації і роздержавлення аграрної економіки. При цьому роздержавлення недержавних форм господарювання здійснюється не тільки шляхом звільнення їх від державного тиску та втручання із збереженням їхньої самостійності, а й шляхом реорганізації в інші форми господарської діяльності. Так, після прийняття в 1992 р. Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства» протягом двох — трьох років усі колгоспи були реорганізовані переважно в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП) і лише окремі з них — у сільськогосподарські кооперативи, акціонерні сільськогосподарські товариства, товариства з обмеженою відповідальністю.

Необхідність земельної реформи в Україні викликана проведенням широкомасштабної економічної реформи. Вже перші кроки по реформуванню економіки, здійснені в період так званої перебудови всіх сторін життєдіяльності суспільства в колишньому СРСР, засвідчили, що реформування багатоукладної економіки важко здійснимо без докорінних змін у системі земельних відносин. Згодом, коли невизраза концепція перебудови економіки трансформувалась у більш цілісну концепцію побудови соціально орієнтованої ринкової економіки, проблема проведення земельної реформи набула особливої актуальності [9].

Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалась в галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, — у сільському господарстві. Реформування аграрного сектора економіки неможливо без проведення земельної реформи. Саме тому з початку її проведення земельна реформа в Україні має яскраво виражений аграрний характер. Початком проведення земельної реформи в Україні можна вважати 15 березня 1991 р., коли набрали чинності прийняті Верховною Радою 18 грудня 1990 р. Земельний кодекс та постанова «Про земельну реформу» [10].

До новел Земельного кодексу 1990 р. належали запровадження інституту володіння землею, що передбачав для громадян можливість передачі наданих їм у довічне успадковане володіння ділянок своїм спадкоємцям, та інституту землеволодіння селянських (фермерських) господарств. Причому запровадження інституту землеволодіння (землекористування) селянських (фермерських) господарств було тоді досить прогресивним кроком по реформуванню земельних відносин, оскільки цим порушувалась монополія великих сільськогосподарських підприємств — колгоспів і радгоспів — у сфері товарного виробництва продовольчої та сировинної продукції, створювалось конкурентне середовище у цій сфері та закладались зачатки багатоукладності у сільському господарстві.

Основним завданням земельної реформи, згідно з постановою «Про земельну реформу», був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з ме-

тою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Проте докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в Україні в 1990–1991 рр. не сталося. Економічні фактори, які зумовили необхідність проведення земельної реформи, а саме недостатнє виробництво продовольчої продукції, низька ефективність сільськогосподарського виробництва, невисока якість та малий асортимент продукції сільського господарства, не були поліпшені. В країні поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України [11]. Дедалі більше проявлялася недостатність заходів по реформуванню земельних відносин, передбачених Земельним кодексом 1990 р. і постановою «Про земельну реформу», та поставала необхідність пошуку додаткових напрямів проведення земельної реформи в Україні. Саме тому 15 березня 1992 р. були введені в дію нова редакція Земельного кодексу України і постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» [12].

З прийняттям вищезазначених законодавчих актів в структурі земельної реформи виділився якісно новий напрям — приватизація земельних ділянок. Проте принципових змін у методах здійснення земельної реформи не сталося.

26 грудня 1992 р. був прийнятий Декрет Кабінету Міністрів «Про приватизацію земельних ділянок» [13], згідно з яким сільські, селищні, міські ради повинні були забезпечити передачу протягом 1993 р. громадянам України у приватну власність земельних ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, установлених Земельним кодексом України. Декретом було надано право громадянам України продавати або іншими способами відчужувати земельні ділянки, передані їм для цілей, вказаних в Декреті, без зміни їх цільового призначення.

10 листопада 1994 р. був виданий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [14], і центр ваги земельної реформи в нашій країні почав зміщатися в бік реформування земельних відносин у колективних сільськогосподарських підприємствах. Кожному члену підприємства, кооперативу, товариства видавався сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) [15] із зазначенням у ньому розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі. Крім цього, даним Указом було встановлено, що право на земельну частку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави [16].

Більше того, кожний член колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства отримав право безперешкодно вийти з нього та одержати безкоштовно у приватну власність свою частку землі (пай) у натурі (на місцевості), що засвідчується державним актом на право приватної власності на землю.

З метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності 3 грудня 1999 р. був прийнятий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [17], згідно з яким було запроваджено реформування протягом грудня 1999 — квітня 2000 р. колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Крім цього, даним Указом встановлено, що сертифікат на право на земельну частку (пай) є правовстановлюючим документом, що засвідчує право володіти, користуватися та розпоряджатися зазначеною часткою.

З останнім положенням важко погодитися, тому що згідно з Указом Президента від 10.11.1994 р. земельна частка (пай) являє собою умовну частину землі КСП, або умовну земельну ділянку, місце розташування та межі якої не визначені. Звідси випливає запитання, як можна володіти, користуватися і тим більше розпоряджатися умовною земельною ділянкою, місце розташування та межі якої на місцевості не визначені. Тим більше, що Земельний кодекс закріплює положення, відносно якого приступати до використання земельної ділянки до виділення та встановлення її меж на місцевості (в натурі) забороняється.

У науковій літературі неодноразово зверталася увага на цю обставину [18]. І нарешті з прийняттям нового Земельного кодексу України ця колізія в законодавстві була ліквідована. А саме в п. 17 Перехідних положеннях Земельного кодексу від 25.10.2001 р. закріплено, що сертифікати на право на земельну частку (пай), отримані громадянами, вважаються правовстановлюючими документами при реалізації ними права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) відповідно до законодавства. Виходячи з вищевказаного, можна зробити висновок, що угоди відносно оренди земельної частки (паю), які були укладені відповідно до указів Президента України, не зовсім коректно називати договором оренди земельної частки (паю). На нашу думку, це скоріше угода відносно відстрочення реалізації громадянином — власником сертифіката на право на земельну частку (пай) свого права вимоги відведення йому земельної ділянки в натурі на основі земельної частки (паю).

Але згідно з новою редакцією Закону України «Про оренду землі» [19] від 2 жовтня 2003 р. громадяни — власники сертифікатів на право на земельну частку (пай) до виділення їм у натурі (на місцевості) земельних ділянок мають право укладати договори оренди земель сільськогосподарського призначення, місце розташування яких визначається з урахуванням вимог раціональної організації території і компактності землекористування, відповідно до цих сертифікатів з дотриманням вимог цього Закону.

У результаті аналізу цього положення Закону виникає два запитання. По-перше, не окреслено коло суб'єктів, які можуть орендувати земельну частку (пай). Якщо орендарем земельної частки (паю) є сільськогосподарське підприємство, членом якого є власник сертифіката, то взагалі це можливо тільки за умови укладання угоди відносно відстрочення реалізації громадянином — власником сертифіката на право на земельну частку (пай) свого права вимоги на

відведення земельної ділянки в натурі на основі земельної частки (паю). А в випадку, коли орендарем є будь-який інший суб'єкт аграрних правовідносин (юридична чи фізична особа), то, на наш погляд, не зовсім зрозуміло, яким чином можливо надати в оренду земельну частку (пай), з урахуванням того, що ні сільськогосподарське підприємство, членом якого є власник сертифіката, ні сам громадянин не знають, де саме знаходиться земельна частка (пай), право на виділення якої він має. Крім того, особа не може передати іншій особі більше прав, ніж має сама.

По-друге, даною нормою Закону закріплено, що громадяни-власники сертифікатів на право на земельну частку (пай) мають право укласти договори оренди земель сільськогосподарського призначення. З цим положенням важко погодитися, тому що об'єктом договору оренди земельної ділянки є виділена в натурі земельна ділянка, межі якої встановлені на місцевості і право на яку підтверджується державним актом на право власності на земельну ділянку, а не земельна частка (пай), тобто існує різниця стосовно предметів цих двох договорів.

Аналіз положень п. 15 перехідних положень Земельного кодексу теж викликає ряд запитань. А саме, в п. 15 закріплено, що громадяни України — власники земельних часток (паїв) не вправі до 1 січня 2007 р. продавати або іншим способом відчужувати земельні частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб. На нашу думку, не зовсім вірно використовувати термін «власники земельних часток паїв» [20], тому що згідно з п. 17 перехідних положень цього ж Кодексу сертифікат на право на земельну частку (пай) вважається правостановлюючим документом при реалізації власником сертифікату права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) відповідно до законодавства і не підтверджує права власності на земельну частку (пай). Тому, на нашу думку, більш коректно вживати термін «власники сертифіката на право на земельну частку (пай)».

Не зовсім зрозуміло також, як можна вилучити земельну частку (пай) для суспільних потреб. Можливо вилучити тільки виділену земельну ділянку в натурі, а не умовну земельну ділянку, якою є земельна частка (пай).

Безперечним досягненням земельної та аграрної реформ є відродження приватного власника на землі, багатоукладності форм господарювання на землі, рівноправність форм власності на землю. Проте залишається багато невирішених питань, а саме однією з найактуальніших проблем є удосконалення законодавчої бази земельного та аграрного реформування. Адже земельна реформа нерідко проводилася пошуковими методами, що спиралася на суперечливі пропозиції окремих реформаторів, поради іноземних консультантів, які часто мали політичну забарвленість і не враховували інтересів більшості населення. Земельна реформа в аграрній сфері як окремо проведена низка заходів не викликала рішучого й ефективного пошкваллення у сільськогосподарському виробництві, не сприяла активізації інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищенню добробуту населення. Це переконує в необхідності комплексного вирішення проблеми реформування аграрної економіки країни на ринкових засадах.

Література і примітки

1. Добряк Д. Земельна реформа і формування ринку землі в Україні // Економічний часопис. — 1999. — № 6. — С. 31.
2. Икопидкая И. А. О частной собственности на землю // Советское государство и право. — 1991. — № 6. — С. 12–29; Чубуков Г. В., Погребной А. А. Право частной собственности крестьянина-фермера // Государство и право. — 1993. — № 7. — С. 61–70; Павлишенко М. Яка власність на землю нам потрібна // Економіка України. — 1996. — № 4. — С. 7–9; Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х., 1998. — С. 6–20; Шульга М. В. Вопросы земельной собственности в законодательстве Украины // Проблемы законности — Х., 1998. — Вып. 33. — С. 86–93; Будзилович І., Юрченко А. Перший Земельний кодекс України та проблеми сучасного земельного законодавства (до 75-річчя прийняття Кодексу) // Право України. — 1998. — № 2. — С. 93–98; Быстров Г. Е. Земельная реформа в России: правовая теория и практика // Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 46–58; Мирошниченко А. Право собственности и процесс земельного реформирования в Украине // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2000. — № 8. — С. 60–66; Каракаш І. Земельна реформа і реорганізація колективних сільськогосподарських підприємств // Право України. — 1998. — № 12. — С. 58–61; Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: Монографія. — О.: Аспропринт, 2000. — 136 с.; Опіщенко О., Юрчишин В. Сучасна аграрна політика: особливості формування і здійснення // Економіка України. — 1995. — № 4. — С. 4–66; Титова П. Повий Земельний кодекс України: екологізація його норм // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2002. — № 7. — С. 94–96; Козырь М. И. Аграрная реформа и развитие организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства в России // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 70–81; Голиченков А. К., Козырь О. М. Концепция развития земельного законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 1995. — № 4. — С. 48–55.
3. Відомості Верховної Ради. — 1990. — № 34. — Ст. 499.
4. Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві: Монографія / Кол. авт.; За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 1993. — С. 8.
5. Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 34. — Ст. 249.
6. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 38. — Ст. 569.
7. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 18. — Ст. 225.
8. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 25. — Ст. 354.
9. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / За ред. В. І. Семчика. — К.: Паук-думка, 1988. — С. 66.
10. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 17. — Ст. 10.
11. Аграрне законодавство України... — С. 68–69.
12. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 25. — Ст. 355.
13. Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 10. — Ст. 79.
14. Про певідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10.11.1994 р. № 666/94 // Законодавство України. Правові справочники України: комп'ютерна бібліотека. — 2005. — № 3.
15. Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай): Постанова Кабінету Міністрів України № 804 від 20.10.1995 р.
16. Це право громадян — власників сертифіката на право на земельну частку (пай) було обмежено відповідно до Закону України № 2242-III «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 р., згідно з яким заборонялося укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб.
17. Сільськогосподарські підприємства: реорганізація та створення: Зб. нормат. актів / Упоряд.: О. В. Бойко, А. І. Дмитрієв, П. Г. Матвієнко. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 22–24.
18. Кулинич П. Науково-практичний коментар до Указу Президента України «Про певідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.99 р. // Підприємство, господарство і право. — 2000. — № 2. — С. 25; Посік В., Коваленко Т. Щодо правової природи земельної частки (паю) // Право України. — 2000. — № 3. — С. 48; Сем-

- чик В. Земельний пай: законодавство і практика // Закон і бізнес. — 1995. — 25 січ. — С. 15; Гайдучкий П. Земля має власника. Реального! // Урядовий кур'єр. — 2000. — 20 трав. — С. 4–5; Грицай Т. Власність на землю у ракурсі українського законодавства // Закон і бізнес. — 2000. — 12 трав. — С. 12–13; Дзера О. В. Розвиток права власності громадян в Україні. — К., 1996. — С. 166; Федорович В. И. Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других странах СНГ, государствах Балтии // Тезисы докладов Международного конгресса. Минск, 9–10 сентября 1999 г. — Минск, 1999. — С. 43–45; Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). — Івано-Франківськ, 1998. — С. 170; Кулинич П. Ф. Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. — К., 1998. — С. 98 та ін.
19. Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 10. — Ст. 102.
20. Даний терміп також використовується в інших нормативних актах, наприклад: Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314.

УДК 349.412.3:342.26

Є. О. Іванова

ЗЕМЛІ МІСТ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою — завдання, що постає перед країною в період соціально-економічних і політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Адже адміністративно-територіальний устрій є основою територіально-політичної організації країни і виступає необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування регіонального розвитку і підвищення рівня життя населення.

Організація адміністративно-територіального устрою формує ієрархію населених пунктів, визначає статус і впливає на напрямки розвитку територій в залежності від їх природних, соціально-економічних, етнокультурних, демографічних особливостей. В Україні упродовж століть багато разів змінювався адміністративно-територіальний поділ. Однак завжди головне місце в територіальному поділі Української держави були міста, які відігравали велику і визначну роль в економічному, політичному і культурному розвитку України [1].

Ціллю цієї статті є розгляд земель міст як територіального базису, необхідного для забезпечення економічних, соціальних, екологічних інтересів суспільства і громадян в контексті адміністративно-територіальної реформи. Проведення територіальної реформи є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства і одним з нагальних завдань запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Питання роз-

гляду земель міст як необхідного територіального елемента адміністративно-територіального устрою ставились і розроблялись у роботах В. П. Балезіна, М. С. Липецкера, М. М. Паламарчука, О. Г. Топчієва та інших вітчизняних вчених. Адміністративно-територіальний устрій України (далі — АТУ) — це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої формується система органів державної влади і місцевого самоврядування [2].

Як відомо, питання адміністративно-територіального поділу в Україні до прийняття нового законодавства регламентувалися Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року. Відповідно до цього Положення адміністративно-територіальними одиницями в Україні були: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада і селище. Населені пункти, розташовані на території України, поділяли на міські та сільські. До міських населених пунктів належали міста республіканського, обласного, районного поділу та селища міського типу, до сільських — села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування.

Конституційно-правовий статус міста як невід'ємного елемента системи АТУ держави закріплюється положеннями існуючої Конституції України, а також Законом «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 4 грудня 1997 року. Так, наприклад, за ст. 133 Конституції систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Правова природа будь-якого із вказаних елементів має чітко окреслені особливості, які дають можливість говорити про наявність таких категорій, як регіон і населений пункт. Утворення Автономної Республіки Крим, області чи району є результатом регіональної політики в Україні, яка направляється на збалансування соціально-економічного розвитку окремих частин української держави і вдосконалення системи її територіального управління. Слід зазначити, що розвиток регіону здійснюється через розвиток його населених пунктів, в першу чергу тих, які володіють відповідним інтелектуальним і виробничим потенціалом. Таким чином, можна стверджувати, що від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Міста як певна ланка адміністративно-територіального поділу України завжди виступали результатом діяльності держави щодо організації власних територій та вирішення питань регіонального рівня.

Проблема реформування адміністративно-територіального устрою є дуже актуальною для України. В Україні зберігається адміністративний поділ, створений в умовах централізованого суспільства, що значно ускладнює проведення політичних і економічних реформ, хід прогресивних соціальних перетворень. Це не означає, що треба негайно ліквідувати систему адміністративно-територіального поділу і замінити її іншою. Але сучасний АТУ України не є перспективним і потребує реформування. Потягом усіх років існування України як

незалежній державі відбувався активний пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою.

Населений пункт (місто, селище, село) — це категорія історична. Він виник на певному етапі розвитку суспільства. Серед характерних рис, притаманних йому, слід відзначити перш за все наявність певної території, яку займає цей елемент системи розселення. Обов'язковою ознакою населеного пункту є також постійний характер його використання як місця життєдіяльності людей. Згідно з Законом України «Про планування і забудову територій» [3] територією є частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Міста як складові системи розселення займають відповідну земельну територію, яка характеризується своїм географічним місцем розташування, налічує певну кількість населення, що постійно проживає в них, підлягають державному обліку і реєстрації. Територія як правова категорія не тотожна земельній ділянці. Земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Землі у межах території України виступають об'єктом земельних відносин. Територія міста як окремого адміністративно-територіального утворення складається з певних різних за призначенням земельних ділянок.

Одні з них є місцем проживання людей (зайняті житловим фондом), інші — місцем здійснення їх виробничої та іншої діяльності (наприклад, земельні ділянки промислових підприємств). Самостійну роль серед цих земель у межах міста виконують ті, які використовуються для задоволення комунально-побутових і соціально-культурних потреб (наприклад, землі під об'єктами соціально-культурного та іншого призначення). Тут можуть бути розташовані також землі під об'єктами культурної спадщини, природно-заповідного, лісового і водного фондів та ін.

Раніше існуючий Земельний кодекс (далі — ЗК) відносив до земель міста, як населеного пункту, всі землі в межах території міста. Але на території міста існували землі різних категорій: сільськогосподарського призначення, промисловості, транспорту, зв'язку, природоохоронного призначення тощо. Кожна з цих категорій земель мала особливий правовий режим. А при такому визначенні земель населених пунктів землі промисловості, транспорту, рекреаційного, оздоровчого та іншого призначення, які знаходяться в місті, повинні були вважатися не самостійними категоріями земель, а саме землями конкретного міста. Тобто землі населених пунктів мали подвійний правовий режим, коли розподіл земельних ресурсів здійснювався по їх місцезнаходженню і по основному цільовому призначенню і використанню. Чинний ЗК через заміну поняття «землі населених пунктів» поняттям «землі житлової та громадської забудови» вперше розкрив їх поняття не за формальними ознаками (знаходження в межі населеного пункту та у віданні міської, сільської та селищної ради народних депутатів), а з урахуванням їх основного цільового призначення, тобто для розміщення та обслуговування різного роду об'єктів забудови та інших

об'єктів загального користування. Проте і новий ЗК не визначив юридичного статусу різних категорій земель у межах міст, а також встановлення їх меж в натурі.

Результатом проведення адміністративно-територіального поділу є встановлення адміністративних меж певних ієрархічних рівнів. Кожне місто як окреме адміністративно-територіальне утворення має свою межу. Відповідно до ст. 173 ЗК межею міста вважається умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію цього адміністративно-територіального утворення від інших територій [4]. Вона не тільки визначає зовнішні кордони території, але й має інше значення, яке полягає в тому, що в межах території конкретного адміністративно-територіального утворення реалізуються повноваження компетентних органів, наприклад органів місцевого самоврядування.

Проекти формування територій і встановлення меж міста складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя з урахуванням інтересів населення, що проживає на відповідній території. Як зафіксовано у ст. 176 ЗК, документом, яким посвідчуватимуться межі адміністративно-територіальних утворень, є державний акт України. Такий документ повинен видаватися містам як адміністративно-територіальним утворенням. Він має містити повні й достовірні відомості про межі даного міста. Але форма такого акта та порядок його видачі поки що не встановлені. Тому дуже важливою проблемою є вирішення цього питання Верховною Радою України у найближчі часи. На відміну від інших державних актів, які посвідчують право власності на землю чи право постійного землекористування, державний акт України на межі міст буде виконувати дещо іншу роль.

Нааявність такого державного акта у місті даватиме уявлення про просторові межі території цього міста. По-перше, у цих межах реалізуються повноваження відповідних компетентних органів. По-друге, у межах території міста можуть знаходитися земельні ділянки, які перебувають у державній, приватній чи комунальній власності. Право власності на ці землі, а також на землі, надані в постійне користування, посвідчується відповідними державними актами, форми яких затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Важливою та складною проблемою для міських територій є побудова оптимальної структури влади, яка забезпечить ефективну реалізацію усіх її функцій та встановлення адекватного адміністративно-територіального поділу у широкому та вузькому розумінні, тобто визначення як меж територій міст, так і адміністративно-територіального устрою всередині міста. А оскільки в межах міста розташовані землі різних категорій, наприклад землі промисловості, транспорту, зв'язку, рекреаційного, оздоровчого призначення та ін., то встановлення у законодавчому порядку складу цих земель, критеріїв їх відмежування та територіальних меж буде сприяти додержанню правового режиму їх використання за цільовим призначенням.

Згідно зі ст. 5 ЗК встановлено принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу

виробництва. Особливістю цього принципу є те, що земля як територіальний базис проголошується об'єктом права власності українського народу. Земельний кодекс підтверджує, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України і Земельного кодексу. Статтею 80 ЗК визнано, що, крім українського народу як суб'єкта конституційного права на землю, суб'єктами права власності на землю визнаються громадяни та юридичні особи (приватна власність), територіальні громади — на землі комунальної власності, держава — на землі державної власності.

Важливою рисою правового режиму міських земель слід вважати те, що їх обов'язковою складовою є землі, які перебувають у комунальній власності. Необхідно зазначити, що сама комунально-власницька природа на землі у містах набувала свого законодавчого закріплення поступово. Так, ст. 142 Конституції 1996 року як матеріальну основу місцевого самоврядування закріпила положення, що землі та інші природні ресурси знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ та міст. У наступному 1997 році Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надав усій системі органів місцевого самоврядування широкі повноваження в галузі володіння, користування та розпорядження земельними та іншими природними ресурсами. Зараз ст. 83 нового ЗК прямо передбачає, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ та міст, є комунальною власністю. При цьому у комунальній власності перебувають усі землі в межах міст, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. У зв'язку з цим у містах виникає проблема розмежування земельних ресурсів державної власності від земель права комунальної власності [5].

Треба зазначити, що від існуючого в Україні АТУ залежить система представницьких органів. Міста як нижчі адміністративно-територіальні одиниці за своїм генезисом виступають як первинні територіальні колективи. Країни Європи з їх давніми традиціями місцевого самоврядування накопичили багатий досвід ефективного вирішення питань організації АТУ, основними принципами якого є децентралізація влади і надання більших прав первинним самоврядним колективам. Міста, поряд з іншими адміністративно-територіальними одиницями характеризуються наявністю і функціонуванням територіальних органів влади, які за формою реалізації адміністративного управління належать до державного управління чи місцевого самоврядування. За характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державного управління у світі склалися дві основні системи: англосаксонська (класична) і континентальна (французька).

Історично першою виникла англосаксонська система місцевого управління, яка вперше була запроваджена у Великій Британії, а потім запозичена іншими країнами (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Її характерними ознаками є те, що місцеве самоврядування функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, де для вирішення питань місцевого значення обираються представницькі органи місцевого самоврядування. Однак найважливішою оз-

накою цієї системи є відсутність на місцях уповноважених урядових представників, які здійснюють управлінські чи контрольні функції. Тому в цих країнах поняття «місцеве самоврядування» збігається з терміном «місцеве управління», який, до речі, закріплений законодавчо. У більшості країн континентальної Європи, франкомовної Африки та Латинської Америки склалася континентальна (французька) система місцевого управління. Характерною ознакою цієї системи є те, що на місцевому рівні водночас з органами місцевого самоврядування функціонують органи державної влади або їх посадові особи (комісари, префекти, воеводи), які здійснюють контрольно-наглядові функції, безпосередньо не втручаючись в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування [6].

В Україні, на зразок континентальної системи місцевого управління, на місцевому рівні закріплені дві системи влади. Однак на відміну від багатьох країн цієї системи законодавство України наділило місцеві державні адміністрації не лише контрольно-наглядовими, але й функціями щодо безпосереднього управління територіями, тобто розмежування повноважень між територіальними органами влади відбулося не на користь територіальних громад. Надання реальних прав територіальним громадам відкриє їм можливість для власного розвитку та впорядкування своєї території. Крім того, вдосконалення територіального поділу — це вирішення проблеми пошуку територіальних і інституційних меж владних повноважень органів місцевого рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку держави.

Наведений огляд дозволяє зробити висновок, що територіальний устрій є об'єктом міждисциплінарних досліджень, але значна частина питань належить до земельно-правової проблематики. Для створення ефективної організації міст в системі АТУ держави важливо враховувати особливості земель міст, які виступають територіальним базисом, необхідним для забезпечення економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства і громадян. Додержанню правового режиму використання земель міст за цільовим призначенням буде сприяти визначення на законодавчому рівні меж територій як самих міст, так і різних категорій земель розташованих у містах. Найближчим часом необхідно розробити і прийняти Положення про землі міст, яке би закріпило поняття міської території, міського законодавства, а також визначило правовий режим складових земель міст, їх використання, охорони та управління. Прийняття цього нормативного документа дозволить вдосконалити організацію діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, буде сприяти розвитку комунальної власності у містах.

Література

1. Шкабаро В. М. Правова природа міста: історичний аспект // Держава і право: 36. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К., 2002. — Вип. 15. — С. 185.
2. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі. — Львів: ЛНУ, 2000. — С. 125.
3. Про плацування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
4. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. — К.: ІнЮре. — С. 552.

5. Каракаш И. И. Правовой режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому земельному кодексу // Одесский регион. — 2000. — № 3. — С. 35.
6. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і протиріччя // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. — К., 2000. — Вип. 2, ч. 2. — С. 30–31.

УДК 349.6(477):34.03

О. В. Глотова

ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ЛІСІВ

Ліси займають важливе місце серед природних ресурсів. Вони сприяють розвитку економіки, поліпшенню стану навколишнього природного середовища і за своїм призначенням і місцем розташування виконують економічні, екологічні, естетичні, виховні та інші функції.

Корисними властивостями лісів є їх здатність зменшувати вплив негативних природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, регулювати стік води, попереджувати забруднення навколишнього природного середовища і очищати його, сприяти оздоровленню та естетичному вихованню населення.

З погляду господарського використання ліси, насамперед, є джерелом деревини й іншої технічної сировини, харчових і кормових продуктів, які є необхідними для задоволення потреб народного господарства та населення, а також місцем перебування корисних тварин і рослин [1].

Необхідність дослідження питань юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів зумовлюється особливістю лісів як самостійного об'єкта правової охорони, незадовільним станом лісів в Україні, недостатньою правовою захищеністю, а також потребою оновлення лісового законодавства, в тому числі з урахуванням вимог міжнародно-правових актів у даній сфері, необхідністю посилення екологічних вимог до різних видів використання лісових ресурсів, удосконалення організаційних засад охорони лісів та відповідальності за порушення лісового законодавства.

Треба зазначити, що до останнього часу питання юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів не були предметом спеціального дослідження правознавців. Але в українській та російській літературі чи не найактивніше обговорювалась тема юридичної відповідальності за екологічні правопорушення (В. І. Андрейцев, Т. С. Бакуніна, С. О. Боголюбов, М. М. Брінчук, А. П. Гетьман, А. К. Голіченков, О. С. Колбасов, С. М. Кравченко, І. О. Краснова, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, В. О. Навроцький, В. В. Петров, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко та ін.). Проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства торкається В. М. Завгородня у своїй кандидатській дисертації.

Мета і завдання даної статті полягають в здійсненні аналізу особливостей кримінальної, адміністративної, цивільної та дисциплінарної відповідальності за лісопорушення, визначенні складів правопорушень та прогалин у законодавчому забезпеченні юридичної відповідальності в даній сфері, а також виробленні рекомендацій з вдосконалення правового регулювання лісових відносин у сфері покращення екологічного стану лісів та їх охорони.

Юридична відповідальність як спосіб правової охорони лісів забезпечує чітке і неухильне використання норм законодавства всіма суб'єктами. По відношенню до лісів юридична відповідальність має свої особливості, які зумовлені характером і особливостями правовідносин при їх використанні.

Підставою для притягнення до відповідальності є склад правопорушення, який являє собою протиправну поведінку (дію або бездію), результатом якої є заподіяння шкоди, наявність причинного зв'язку між дією (бездією) та заподіяною шкодою, а також наявність провини правопорушника.

Стаття 98 Лісового кодексу України встановлює дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність за порушення лісового законодавства [2].

Дисциплінарна відповідальність за порушення лісового законодавства настає за правопорушення службових осіб, коли вони збігаються з порушенням норм трудового законодавства. Дисциплінарна відповідальність регулюється нормами трудового законодавства. Дисциплінарна відповідальність за невиконання або нестале виконання вимог лісового законодавства може бути застосована до працівників, якщо ними порушені трудові обов'язки щодо охорони лісів та лісових ресурсів.

Згідно зі ст. 147 Кодексу законів про працю України [3] за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один захід стягнення: догана або звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення. Дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу даного працівника. На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також вищими органами, які здійснюють управління в галузі використання та охорони лісів та лісових ресурсів.

Дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Цивільно-правова відповідальність, на відміну від інших видів відповідальності за порушення лісового законодавства (адміністративної, кримінальної, дисциплінарної), виконує крім стимулюючої та превентивної функції також компенсаційну функцію у формі відшкодування шкоди.

Специфіка застосування цивільно-правових норм щодо регулювання даних правовідносин обумовлена кількома факторами: особливістю ліса як природного об'єкта, який є складною екологічною системою, а також значенням лісів, що виконують екологічні, економічні і соціальні функції.

Шкода, заподіяна лісовому фонду в результаті порушення лісового законодавства, відшкодовується громадянам та юридичним особам у порядку, встановленому законодавством України. Правове регулювання відносин щодо відшкодування шкоди у даній сфері здійснюється за нормами цивільного та лісового права. Цивільним законодавством встановлюються загальні положення щодо відшкодування шкоди. Особливості відшкодування шкоди, заподіяної лісовому фонду, регулюються лісовим законодавством, а також законодавством про охорону навколишнього природного середовища в частині загального порядку відшкодування шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням.

Так, ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] встановлює, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Особи, яким завдано шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

З метою посилення охорони лісів, збереження лісових ресурсів і підвищення ефективності їх використання Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству» [5]. Цією постановою були затверджені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству підприємствами, установами, організаціями та громадянами: пошкодженням дерев і чагарників до ступеня неприпинення росту; знищенням або пошкодженням лісових культур, насаджень і молодняка природного походження та самосіву на землях, призначених для лісовідновлення та лісорозведення; знищенням або пошкодженням сіянців і саджанців у лісових насадженнях та на плантаціях; самовільним сінокосінням, випасанням худоби; знищенням і пошкодженням лісогосподарських та відмежувальних знаків; знищенням або пошкодженням мурашників; пошкодженням сіножатей та пасовищних угідь; знищенням або пошкодженням лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів; незаконною рубкою і пошкодженням дерев і чагарників до ступеня припинення росту; самовільною заготівлею (збиранням) недревних рослинних ресурсів у порядку спеціального використання, а також загального використання на ділянках, де це заборонено чи допускається тільки за спеціальним дозволом.

Вказані такси встановлюють розмір відшкодування шкоди. Також постанова передбачає цілий ряд умов, які впливають на визначення розміру шкоди. Так, за пошкодження самшиту, кипариса, айланта, платана, горіхів усіх видів, еталонних дерев і дерев на елітних лісонасінневих плантаціях, а також хвой-

них молодих дерев (віком до 41 року) у грудні — січні розмір стягнення, обчислений за таксою, збільшується у два рази. У гірських лісах Карпат і Криму розмір шкоди, заподіяної знищенням або пошкодженням лісових культур, насаджень і молодняка природного походження та самосіву, обчислюється таксою, збільшеною у два рази. Розмір стягнень за самовільну заготівлю (збирання) недеревних сировинних ресурсів на штучно створених плантаціях обчислюється за цією таксою, збільшеною вдвічі. За знищення або пошкодження мурашників у лісах першої групи розмір стягнення також обчислюється таксою, збільшеною у два рази. Шкода, заподіяна знищенням або пошкодженням мостів, шлюзів, інших інженерних споруд на лісоосушувальних каналах, дренажних системах і шляхах, а також рекреаційних об'єктів, обчислюється в п'ятикратному розмірі вартості витрат на поновлення знищених або пошкоджених споруд.

Адміністративна відповідальність — найбільш поширений вид юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів. Сутність її полягає в застосуванні до правопорушника уповноваженим державним органом (а інколи суспільною організацією) заходів адміністративного примусу.

Враховуючи специфіку адміністративної відповідальності, об'єкт адміністративної провини в галузі лісокористування і охорони лісів можна визначити як врегульовані законодавством суспільні відносини з охорони лісів і раціонального використання лісових ресурсів, за посягання на які передбачено застосування адміністративних санкцій.

Адміністративна відповідальність у вигляді штрафів встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення за скоєння таких видів лісових правопорушень [6]: незаконне використання земель державного лісового фонду; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці; незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка; знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень; знищення або пошкодження підросту в лісах; здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку; порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини; пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду; самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід; введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси; пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками; засмічення лісів відходами; знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду; знищення або пошкодження від межувальних знаків у лісах; знищення корисної для лісу фауни; порушення вимог пожежної безпеки в лісах та ін.

Треба сказати, що єдиною санкцією за лісові адміністративні проступки є адміністративний штраф. Таке обмеження видів санкцій, на наш погляд, є пев-

ним недоліком адміністративної відповідальності за лісові правопорушення. Здається доцільним розширення складу адміністративних санкцій, що мають застосовуватися до правопорушників. Наприклад, виправданим було б застосування певних випадках і таких стягнень, як попередження та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення проступку та ін.

Певним недоліком адміністративної відповідальності за лісові правопорушення є також неврахування повторності у скоєнні адміністративних правопорушень (можна неодноразово впродовж поточного року скоювати те чи інше правопорушення у сфері лісових відносин, не відчуваючи при цьому посилення санкцій — вони застосовуються завжди у незмінному обсязі) [7].

Кримінальна відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена Кримінальним кодексом України у розділі VIII «Злочини проти довкілля» [8].

Наприклад, ст. 245 ККУ передбачає кримінальну відповідальність за знищення або пошкодження лісових масивів, а також зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць або інших таких насаджень вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом у вигляді обмеження волі на строк від двох до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк. Ті самі діяння, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

На нашу думку, у Кримінальному кодексі України слід уточнити загальнонебезпечний спосіб знищення чи пошкодження лісових масивів, зокрема, віднісши до нього забруднення лісу хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами.

Згідно із ст. 246 ККУ незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, що заподіяло істотну шкоду, а також вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах карається штрафом від п'ятидесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добутого.

Аналіз складу правопорушень, щодо яких передбачена кримінальна або адміністративна відповідальність, свідчить про необхідність у деяких випадках уточнення їх об'єктивної сторони, проведення більш чіткого розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за їх скоєння, розширення складу злочинів у галузі охорони та використання лісів, посилення санкцій до правопорушників.

Література

1. Природноресурсове право України: Пач. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істина, 2005. — С. 229.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 98.
3. Кодекс законів про працю України // Екологічне законодавство України. — Х., 2002. — С. 258.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 69.

5. Про таксі для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року № 1464 // Екологія і закон. — К., 1998. — Кп. 1. — С. 635–642.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. — К.: Атіка, 2001.
7. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. — К., 2005. — 20 с.
8. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 25–26. — Ст. 245, 246.

УДК 343.222

О. В. Козаченко

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНШИХ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КОЛЕКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ

Сучасний стан розвитку постмодерну характеризується не тільки глобалізацією окремих боків життя людського суспільства, але й поширенням концентрації, організованості на злочинну діяльність. Занепокоєння світового співтовариства позитивною динамікою поширення протиправної діяльності в умовах функціонування корпоративних суб'єктів, знайшло відображення в деяких конвенційних нормах. Так, в Декларації ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях Сторони зазначають, що вони приймають на себе обов'язок розробляти або застосовувати стандарти та методи обліку, які підвищують транспарентність міжнародних комерційних операцій і спонукають приватні і державні корпорації, які займаються міжнародними комерційними операціями, в тому числі і транснаціональні корпорації, і окремих осіб, які займаються такими операціями, уникати корупції... (ст. 5), за яку необхідно встановлювати кримінальну відповідальність (ст. 2) [1]. Ратифікація Європейської конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію зобов'язала європейські держави приймати всі необхідні законодавчі та інші акти для забезпечення того, щоб юридичні особи могли бути притягнуті до відповідальності у зв'язку з вчиненням кримінальних злочинів корупційної спрямованості (ст. 18) [2].

Таким чином, актуальність вирішення проблеми кримінальною відповідальністю юридичних осіб продиктована необхідністю адаптації українського законодавства, в тому числі і кримінального, до світових стандартів в умовах визначеного стратегічного політичного курсу інтеграції України в світові і європейські міжнародні організації.

Дослідженню питань кримінальної відповідальності юридичних осіб присвятили свої наукові праці такі вчені, як М. І. Бажанов [3], Б. В. Волженкін [4], Н. Єгорова [5], С. Г. Келіна [6] та інші автори, які, взявши участь у дискусії, спрямували свої дослідження на виробку власної позиції у вирішенні дилеми: за чи проти кримінальної відповідальності юридичних осіб. Автор статті, озна-

Йомившись з висловленими точками зору, пропонує дещо розширити предмет наукової дискусії і науково обґрунтувати можливість застосування до колективних суб'єктів інших заходів кримінально-правового характеру.

При вирішенні питання застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового впливу необхідно визначити їх правову природу. Кримінально-правові заходи, які застосовуються до осіб, що вчинили суспільно небезпечне діяння, передбачені кримінальним законом, являють собою передбачені Кримінальним кодексом (Загальною і Особливою частинами) засоби впливу на поведінку особи, яка вчинила суспільно необхідне діяння з метою відновлення порушеного права, надання медичної допомоги, перевиховання та ін. Кримінально-правові заходи, тобто заходи, які передбачені кримінальним законом, являють собою певну трихотомію, в якій покарання, кримінальна відповідальність не пов'язана з покаранням і інші кримінально-правові заходи (заходи, які не пов'язані з кримінальною відповідальністю і покаранням) мають єдину правову природу нормативного змісту, оскільки всі заходи передбачені кримінальним законом.

Особливими ознаками інших кримінально-правових заходів, які набувають суттєвого значення при визначенні можливості їх застосування при вирішенні питання про відповідальність юридичної особи за вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого кримінальним законом, одночасно можуть розглядатися як ознаки, які розмежовують кримінальну відповідальність від заходів іншого спрямування, є:

- підставою застосування інших кримінально-правових заходів є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, ознаки якого визначені кримінальним законодавством, на відміну від кримінальної відповідальності, юридичної підставою якої є вчинення діяння, в якому встановлені всі ознаки певного складу злочину;

- мета застосування інших кримінально-правових заходів не обмежується нормативно визначеними цілями: покаранням, превенцією загальною та особливою, виправленням, а характеризується вирішенням завдань по відновленню порушених в процесі вчинення злочину прав і законних інтересів потерпілої особи, компенсування витрат по подоланню негативних наслідків злочинної діяльності та ін.;

- суттєвою ознакою інших кримінально-правових заходів є не характерне для кримінальної відповідальності переживання винною особою певних несприятливих нестатків своєї поведінки, які б особа не переживала, якби не порушувала кримінально-правові заборонення, а певний вплив відновлювальної спрямованості, який створює умови до повернення кримінально негативної ситуації, яка склалась після вчинення злочину до попереднього стану, тобто кримінальна реституція;

- незастосування до особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, заходів кримінальної відповідальності не перешкоджає можливості застосування інших заходів кримінально-правового впливу і не позбавляє можливості стверджувати, що до особи застосовувалися заходи кримінально-правового впливу.

Звернемося до дискусійного питання можливості притягнення юридичної особи до кримінальної відповідальності. Вирішення цього питання не є надуманою проблемою, а конче необхідне, оскільки, з одного боку, наслідки неправомірної і суспільно небезпечної діяльності юридичних осіб характеризуються значними показниками фактичної прямої шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону природи, вчинення правопорушень в процесі здійснення господарської діяльності (банківське шахрайство, ухилення від сплати податків, затримка у виплатах заробітної плати або інших обов'язкових до сплати платежів та ін.) [7], а з іншого — під діяльність юридичної особи маскується протиправна поведінка окремих осіб, представників цієї юридичної особи, з метою ухилення від відповідальності шляхом перекладення її на юридичну особу. До останньої групи діянь належать корупційні правопорушення, такі як активний підкуп, корисне зловживання впливом на господарську діяльність інших суб'єктів, створення умов для монопольного господарювання та ін. Не можна не погодитися з точкою зору тих вчених, які вказують на те, що здебільшого притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб юридичної особи створює ситуацію об'єктивного ставлення, оскільки така особа якщо і знала про незаконну діяльність підприємства, однак підпорядковується колективному рішенням (загальні збори, правління) вищих керівних органів підприємства.

Аналіз дискусії про можливість кримінальної відповідальності юридичної особи необхідно почати з визначення ознак такої особи, для чого звернемося до цивільного законодавства. Згідно зі ст. 80 Цивільного кодексу України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку і з цього моменту наділена цивільною правоздатністю і дієздатністю та може бути позивачем та відповідачем у суді. До організаційно-правових форм юридичної особи належать товариства і установи, відмінність яких визначається певними особливостями створення, яка не впливає на загальну правову природу юридичної особи.

В дослідженні вектора дискусії про можливість кримінальної відповідальності юридичної особи чітко визначаються два альтернативних напрямки: за і проти. Межі публікації не дають можливості навести всю низку аргументів представників як однієї, так і іншої сторони, однак погляди противників легалізації кримінальної відповідальності організацій з позиції цього дослідження потребують особливої уваги. Так опоненти можливості притягнення до відповідальності висувають ряд аргументів:

- єдиною підставою кримінальної відповідальності є діяння, яке має всі ознаки складу злочину, а оскільки суб'єктом злочину може бути тільки фізична особа, то діяння юридичної особи складу злочину не створює;

- положенням про кримінальну відповідальність лише за винне діяння, а вина не передбачає можливості встановлення неперсоніфікованого відношення до суспільно небезпечного діяння групи осіб, оскільки юридична особа — це завжди колективний суб'єкт;

- особистий характер кримінальної відповідальності;

– індивідуальний характер відповідальності, при реалізації цього принципу кримінальної відповідальності підлягає тільки індивід, якому притаманні супутні видові ознаки і характер відповідальності прямо пропорційний «внеску» кожного індивіда у вчинення злочину та настання суспільно небезпечних наслідків.

У наведених положеннях звернемо увагу на три аргументи, які можуть розглядатися як найбільш слушні: підстава відповідальності, наявність вини і індивідуальний характер відповідальності. Наведений аргумент особистої відповідальності, на наш погляд, не вказує на неможливість притягнення юридичної особи до відповідальності, оскільки вона, як і фізична, теж особа і тому формально за цією ознакою відповідає принципу відповідальності. Адепти кримінальної відповідальності юридичних осіб, вирішуючи питання про наявність вини, здебільшого звертаються до адміністративного права, в якому вина юридичної особи при вчиненні правопорушення має місце тоді, коли юридична особа мала можливість додержуватись встановлених правил і норм, за порушення яких передбачена відповідальність окремими актами державного управління, однак ця особа не вжила всіх необхідних заходів до їх додержання. Однак такий підхід до вини дистанціюється від традиційних для кримінального права форм і видів внутрішнього відношення до вчиненого діяння і нормативне закріплення структури вини юридичної особи на рівні з фізичною може привести до об'єктивного ставлення, що в умовах соціальної держави є недопустимим.

На підставі викладених контраргументів можливості притягнення до кримінальної відповідальності юридичної особи можна зробити висновок, що в існуючих умовах реалізації кримінальної політики, без корінної зміни принципових, фундаментальних положень кримінального права, це неможливо, якщо не розрізняти суб'єкт злочину і суб'єкт відповідальності, кримінальну відповідальність і кримінально-правові заходи.

Визнаючи соціальну обумовленість і необхідність в окремих випадках вчинення суспільно небезпечних діянь притягнення юридичної особи до найбільш суворого виду юридичної відповідальності, подолання існуючих суперечностей застосування такої відповідальності і принципів, які визначають її зміст, пропонуємо розглянути можливість застосування до юридичної особи інших кримінально-правових заходів. Такий підхід дає змогу вирішити питання складу злочину, який є єдиною підставою кримінальної відповідальності, однак, по аналогії із застосуванням примусових заходів виховного або медичного характеру, встановлення ознак складу не є обов'язковим, на відміну від передбаченості діяння кримінальним законом. Немає необхідності встановлення у діях юридичної особи і ознак вини (по аналогії з примусовими заходами медичного характеру або примусового лікування), достатньо встановлення факту вчинення протиправних дій, питання суспільно небезпечних наслідків і причинного зв'язку між діянням і наслідками. Невизначеною залишається позиція відносно індивідуального характеру кримінальної відповідальності, що свідчить про необхідність подальшої дискусії з цього питання.

Досить важливим аргументом щодо можливості застосування інших кри-

мінально-правових заходів до юридичних осіб є: збереження структури кримінального закону шляхом компактного введення розділу XVI «Застосування кримінально-правових заходів до юридичних осіб», який за концептуальними ознаками подібний до розділу XIV «Примусові заходи медичного характеру і примусове лікування», в якому закріплюються саме принципи, підстави призначення і види окремих інших заходів кримінально-правового характеру, які застосовуються до нормативно визначених осіб.

Викладене свідчить про те, що в разі принципового вирішення питання про можливість застосування інших кримінально-правових заходів до юридичних осіб необхідно визначитися з підставами застосування таких заходів, правових наслідків у разі повторного вчинення юридичною особою суспільно небезпечного діяння, видів кримінально-правових заходів, орієнтованих до застосування відносно юридичної особи, та інші питання, які можуть стати предметом окремої дискусії.

Література

1. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях. — 1996.
2. Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. — 1999.
3. Бажапов М. И. Уголовное право Украины. Общая часть. — 1992.
4. Волжецкий Б. В. Уголовная ответственность юридических лиц. — С.Пб., 1998.
5. Егорова П. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Уголовное право. — 2001. — № 2.
6. Кошпа С. Г. Ответственность юридических лиц в проекте нового УК Российской Федерации // Уголовное право: новые идеи. — М., 1994.
7. Паумов А. В. Российское уголовное право. Общая часть: Курс лекций. — М., 1996. — С. 182.

УДК 343.23(477)

В. І. Терентьєв

ОКРЕМІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СУБ'ЄКТОМ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Сучасний стан розвитку кримінально-правової науки свідчить про поширення тенденції певної «спеціалізації» злочинної діяльності, за допомогою якої законодавець, з одного боку, встановлюючи спеціальні ознаки суб'єкта злочину, вказує на підвищену суспільну небезпеку окремого злочинного діяння і використовує спеціалізацію з метою відокремлення злочинного від іншого виду протиправного діяння, і основний склад злочину від його кваліфікованого або особливо кваліфікованого видів, а з іншого — створює особливий вид юридичної техніки, на підставі застосування якої законодавець намагається детально описувати окремі склади злочинів, що може і повинно розглядатися як один з бар'єрів для неправильної кваліфікації злочинного діяння вчиненого певної особою. Детальний аналіз складів злочинів, передбачених Особливою частиною

Кримінального кодексу України (далі — КК України), дає право стверджувати, що більше 60% складів злочинів мають ознаки спеціального суб'єкта злочину в позитивному або негативному визначенні цих ознак.

Дослідженню окремих питань кваліфікації злочинів з суб'єктом, який має ознаки спеціального, присвятили свої роботи такі вчені, як Л. Багрій-Шахматов, В. Владимиров, В. Глушков, Н. Гүторова, В. Павлов, В. Сташис, Є. Стрельцов, В. Тацій, В. Устіменко та інші, які в більшості досліджень аналізували питання кваліфікації злочинів, вчинених окремими видами спеціальних суб'єктів злочинів, залишаючи поза увагою загальні правила застосування кримінально-правових норм з ознаками спеціального суб'єкта злочину, а в меншості приділяли увагу визначенню ознак спеціального суб'єкта без дослідження їх взаємозв'язку з процесом кваліфікації.

Метою даної статті є дослідження окремих проблемних питань застосування кримінально-правових норм, в яких містяться ознаки спеціального суб'єкта злочину з позиції формулювання і обґрунтування окремих правил, застосування яких в процесі кваліфікації унеможливує допущення помилок при встановленні ознак суб'єкта злочину в процесі застосування норм Особливої частини КК України.

Під кваліфікацією злочинів більшість авторів розуміють встановлення і юридичне закріплення відповідності вчиненого винною особою діяння ознакам складу конкретного злочину, зазначеного в Особливій частині Кримінального кодексу [1, 7; 2, 8; 3, 10; 4, 16; 5, 8; 6, 18]. За допомогою кваліфікації дається юридична оцінка діяння як злочину. При кваліфікації конкретного діяння з'ясовуються необхідні, юридично значущі, ознаки об'єктивного і суб'єктивного характеру, що утворюють склад конкретного злочину, передбаченого кримінальним законом. Формально кожний злочин являє собою єдність об'єктивних і суб'єктивних ознак. Сам процес кваліфікації є послідовним встановленням об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони і відповідності їхніх характеристик тим, що законодавчо закріплені у відповідній статті Особливої частини Кримінального кодексу.

Відповідно, кваліфікація злочинів зі спеціальним суб'єктом полягає у встановленні всіх ознак і властивостей, що характеризують особу як спеціальний суб'єкт злочину, поряд із сукупністю ознак складу об'єктивного і суб'єктивного характеру.

При кваліфікації як певному виді розумової діяльності необхідне проведення аналізу ознак суб'єкта за допомогою встановлення відповідності між тими, які властиві певній особі, й тими, які закріплені в статті кримінального закону. На підставі виділених ознак формується певний вид спеціального суб'єкта, який має кримінально-правове значення загального (вказівки на певний вид суб'єкта є в декількох статтях закону) і конкретного характеру.

Особливості кваліфікації злочинів зі спеціальним суб'єктом звичайно охоплюють ряд проблемних питань. До них належить:

1. Значення ознак спеціального суб'єкта для кваліфікації злочину.
2. Спеціальні правила кваліфікації злочинів зі спеціальним суб'єктом.

Торкаючись обліку ознак спеціального суб'єкта для кваліфікації злочину, слід зазначити, що в літературі досить сталою вважається точка зору, відповідно до якої значення ознак спеціального суб'єкта для кваліфікації злочину неоднаково [1, 104–105].

Так, в окремих випадках відсутність ознак спеціального суб'єкта злочину цілком виключає кримінальну відповідальність (цьому типовий приклад військові злочини і злочини в сфері службової діяльності). При такому підході саме спеціалізація кримінального законодавства, криміналізація діяння за допомогою чіткої вказівки на суспільну небезпеку соціально-рольової активності відповідних суб'єктів цілком виправдана.

Необхідність вивчення кримінально-правової характеристики особи, яка вчинила злочин, тут відбувається не відокремлено, а:

- по-перше, з урахуванням взаємозв'язку спеціальних ознак суб'єкта злочину з універсальними ознаками суб'єкта;
- по-друге, у взаємозв'язку спеціальних ознак суб'єкта з ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторони;
- по-третє, у взаємозв'язку спеціальних ознак суб'єктів із здійсненням певних видів злочинів.

При цьому практика виходить з послідовної необхідності закріплення специфічних ознак спеціальних суб'єктів злочинів, криміналізація діянь яких відбувається за допомогою постановки під охорону конкретної групи правових благ і цінностей, безпосередньо в кримінальному законі.

Дослідження специфіки ознак спеціального суб'єкта злочину, закріплених у кримінальному законі, припускає:

- виділення ключових, інтегруючих особливостей видових і нормативних ознак спеціального суб'єкта;
- визначення характеристик розподілу ознак спеціальних суб'єктів у складах з бланкетними диспозиціями;
- конкретизація спеціальних ознак стосовно до конкретного випадку.

Наприклад, відмінною рисою військових злочинів є їх вчинення спеціальними суб'єктами — особами, на яких покладені військові обов'язки.

Чітке встановлення основної спеціальної ознаки суб'єкта злочину дає можливість уніфікувати діяльність органів дізнання і досудового слідства щодо порушення і розслідування кримінальних справ за фактом вчинення злочинів.

Разом з тим у тих випадках, коли криміналізація діяння спеціального суб'єкта виходила з необхідності диференціації кримінальної відповідальності, виділення кваліфікованих складів злочинного посягання, то відсутність спеціальних властивостей і якостей суб'єкта могла бути підставою для притягнення особи до відповідальності як універсального суб'єкта.

Так, у п. 15 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 березня 1993 року № 2 «Про судову практику про злочини, пов'язані з порушенням режиму відбування покарання в місцях позбавлення волі» було визначено, що незаконне покладання на особу визначених обов'язків є обставиною, що виключає відповідальність особи за невиконання цих обов'язків [7, 18]. Якщо особа

була незаконно взята під варту, то вона не підлягає кримінальній відповідальності за втечу з місць позбавлення волі, з під варти чи за злісну непокору вимогам адміністрації ВТУ [1, 105–106].

Крім цього, відсутність спеціального суб'єкта, яка виражається в незаконності присвоєння статусу, стані здоров'я, вікових характеристиках, виключає можливість притягнення особи до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені спеціальним суб'єктом. Разом з тим, оскільки особа є осудною (має ознаки загального суб'єкта), у її діях необхідно встановити ознаки інших злочинів і тільки за їх відсутності можливо повне звільнення особи від кримінальної відповідальності.

При конструюванні законодавцем норм Особливої частини Кримінального кодексу України окремі ознаки спеціальних суб'єктів злочинів закріплюються або як кваліфікуючі ознаки, або вказуються в привілейованих складах злочинів.

Кваліфікуючі ознаки злочину, обумовлені властивостями суб'єкта, вказують на значну суспільну небезпеку як самого діяння, так і особи, яка його вчинила. До таких ознак законодавець, як правило, відносить попередню судимість і вчинення особою злочину повторно. Вважається, що повторність і рецидив указують на більш високий ступінь суспільної небезпеки вчиненого діяння, виступаючи спеціальною ознакою суб'єкта злочину через ту обставину, що вони обумовлені особистими властивостями винного — його негативною соціальною характеристикою. Дійсно, сукупність соціальних, психологічних, фізіологічних властивостей особистості повинна бути розглянута як обставина, що впливає на вид і розмір покарання, але не є ознаками складу злочину. Так, ще в 1968 році І. І. Карпець визначав, що соціальні, психологічні і біологічні властивості особи, що вчинила злочин, не можуть виступати як ознаки суб'єкта злочину [8, 120]. Зазначеним властивостям особистості приділяється роль або обставин, що можуть бути враховані як пом'якшуючі чи обтяжуючі, або взагалі заперечуються, як такі, що мають юридичне значення. У певній мірі дане положення знайшло відображення в положеннях ст. 35 КК, яка встановила, що повторність і рецидив враховуються при кваліфікації злочину, призначенні покарання, вирішенні питань про звільнення від кримінальної відповідальності і покарання.

Відомо, що до ознак спеціального суб'єкта злочинів належать властивості особистості винного, які визначають його моральне і соціально-політичне обличчя, ступінь його суспільної небезпеки:

- вчинення злочину особою, яка раніше вчинила будь-який злочин (системність);
- колишня судимість (рецидив).

Так, як позитивні властивості особистості законодавець закріплює ознаки загального суб'єкта злочину: психологічна ознака — осудність і фізична ознака — вік. Як позитивні також можуть виступати властивості, що характеризуються як ознаки спеціального суб'єкта. Наприклад, фізіологічна ознака (стать) вводиться як спеціальна властивість суб'єкта злочину, передбаченого ст. 117; ч. 2 ст. 135 КК України.

У Кримінальному кодексі України (2001) отримало поширення виділення кваліфікуючих ознак злочинів за умови їхнього вчинення службовою особою. Наприклад, діяння, поєднані з торгівлею людьми чи угодою, пов'язаною з передачею людини з метою сексуальної експлуатації, використання в наркобізнесі, залучення в злочинну діяльність, втягування в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) у комерційних цілях, використання в збройних конфліктах, експлуатації праці (ч. 1 ст. 149 КК України), являють собою суттєву суспільну небезпеку, якщо всі зазначені дії вчинені з використанням службового становища (ч. 2 ст. 149 КК України).

Таким чином, для постановки під кримінально-правову охорону суспільних відносин необхідно не тільки заподіяння істотної шкоди суспільним відносинам, але і наявність спеціального суб'єкта як певної умови притягнення особи до відповідальності за вчинення кваліфікованого злочину. Законодавець, конструюючи склади, виходить не тільки з того, що та чи інша норма може бути порушена особами, що наділені окремими об'єктивними ознаками (можливість вчинення злочину в сфері службової діяльності тільки службовою особою), але і враховує ті ж суб'єктивні ознаки в сполученні із суб'єктивними (повторність) при встановленні кваліфікованих складів.

Аналогічний підхід відношення до ознак спеціального суб'єкта злочину зберігається при конструюванні законодавцем привілейованих складів злочинів. За основу виділення нечисленних привілейованих складів законодавцем приймаються фізіологічні спеціальні ознаки, що дають можливість розглядати злочини як такі, що вчинені при пом'якшувальних обставинах. Так, суб'єктом злочину, передбаченого ст. 117 КК України «Навмисне вбивство матері своєї новонародженої дитини», є жінка-мати, що вчиняє злочин під час пологів або безпосередньо після них, але в будь-якому випадку, знаходячись у певному психологічному стані, іменованому післяпологовим синдромом.

Таким чином, використання законодавцем спеціальних ознак суб'єктів злочинів як кваліфікуючих ознак складів злочинів, а також для встановлення привілейованих складів дає можливість, з одного боку, диференціювати кримінальну відповідальність, а з іншого — чітко й однозначно визначити коло потенційних суб'єктів конкретних злочинів з метою неможливості притягнення до відповідальності осіб, які таких спеціальних ознак не мають.

Література

1. Курипов В. А. Научные основы квалификации преступлений. — М., 1984. — 184 с.
2. Тарарухин С. А. Квалификация преступлений в судебной и следственной практике. — К.: Юриком Інтер, 1995. — 206 с.
3. Бурлак Ф. Г. Квалификация преступлений. — К.: Политиздат Украины, 1976. — 142 с.
4. Гаухман Л. Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. — М.: Центр Юриформ, 2001. — 317 с.
5. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. — М., 1972. — 348 с.
6. Кудрявцев В. П. Теоретические основы квалификации преступлений. — М., 1963. — 316 с.
7. Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних та цивільних справах. — К.: Юриком, 1995. — 460 с.
8. Карпец И. И. Проблема преступности. — М., 1969. — 240 с.

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ РАДІОЗВ'ЯЗКУ ДЛЯ ПОШУКУ ТА РЯТУВАННЯ НА МОРІ

Актуальність роботи. В історії мореплавства зазначено немало випадків, коли засоби радіозв'язку дозволили врятувати людські життя і великі матеріальні цінності. Наприклад, на початку 1950 р. при ліквідації пожежі і порятунку пароплава «Радянська гавань», що знаходився в Біскайській затоці з цінним вантажем, керівництво рятувальними операціями здійснювалося безпосередньо через станції морської радіослужби СРСР на відстані більше 4000 км. Можна нагадати тут про роль радіо в порятунку людей при загибелі пароплава «Тітанік» в 1912 р., а також при порятунку в районі Аденської затоки судном «Радянська нафта» в 1932 р. пасажирів французького судна «Жорж Філіппар», що горіло. Радіо стало неоцінимим засобом для забезпечення безпеки мореплавства і керівництва роботою флоту. Необхідність правового регулювання використання засобів радіозв'язку для забезпечення пошуку і рятування на морі виникла одразу ж після початку його широкого застосування.

Ступінь дослідження теми. Питання розвитку правового регулювання використання радіозв'язку на морі не достатньо повно досліджувалося вітчизняними науковцями. До числа вчених, які зробили вагомий внесок в дослідження даної проблеми, потрібно віднести М. Т. Синіцина, М. Биховського, С. Б. Крилова, А. Л. Колодкіна, Ю. М. Колосова тощо.

Мета роботи. У даній роботі досліджені основні етапи розвитку правового регулювання використання засобів радіозв'язку для забезпечення пошуку та рятування на морі, а також цілі та напрямки діяльності міжнародного морського співтовариства для координації дій з підвищення ефективності використання радіозв'язку.

Основний зміст роботи. До появи радіо дія морського зв'язку обмежувалася межами видимості. Доля судна, що пішло за горизонт, занурювалася в невідомість. Правда, залишалася можливість використання поштових голубів, але вона рідко давала бажаний результат [1]. Ефективність старовинних способів зв'язку була останній раз підтверджена в 1901 р. у Страсбурзі. Тут зібралися на конгрес любителі голубиної пошти зі всього світу. Професор Гольц з Німеччини, що виступив з доповіддю, підкреслив, що знаходити вірний шлях птаху допомагає якимось «шосте відчуття», яке вкрай слабо розвинене у людини і чудово — у голуба. В ході конгресу були влаштовані показові запуски кращих поштових голубів. Всі рекорди побив турман, що доставив лист на відстань 1200 км. (Для порівняння: цюнайдовша телефонна мережа на початку ХХ століття мала протяжність 3500 км) [2].

Почалося ж все з того, що 27 травня 1844 р. Самюель Морзе надіслав своє перше публічне повідомлення по телеграфній мережі між Вашингтоном і Бал-

тімором, і, хоча це було простим актом, воно стало відкриттям нової ери телекомунікацій [3]. Протягом подальших десяти років телеграф став доступним для загальногромадських послуг. Проте в ті роки телеграфні мережі не перетинали національних кордонів. Це відбувалося тому, що кожна країна використовувала різні технологічні системи і повідомлення повинні були бути переписані, переведені, перенесені через кордони, потім ретрансльовані по телеграфних мережах сусідньої держави.

Низький рівень і територіальне обмеження підштовхнуло багато країн укласти угоди, які б дозволили об'єднати можливості їх національних систем. Проте у зв'язку з тим, що такі угоди укладлись кожною державою на національному рівні, встановлення телеграфних мереж вимагало великої кількості окремих угод [4]. Наприклад, у випадку з Пруссією потрібно було більше п'ятнадцяти угод для того, щоб об'єднати мережі між столицею і населеними пунктами інших німецьких держав. Для спрощення процедури країни стали розвивати двосторонні або регіональні угоди. Це привело до того, що в 1864 р. існувало декілька регіональних конвенцій.

Широка експансія телеграфних мереж привела до рішення 20 європейських країн укласти угоду, що охоплює міжнаціональні вимоги по їх взаємодії. Угода охоплювала загальні вимоги по стандартизації, міждержавним з'єднанням, адоптацію експлуатаційних процедур стосовно всіх країн, встановлення загальних міжнародних тарифів і правил проведення розрахунків.

17 травня 1865 р., після двох з половиною місяців важких переговорів, двадцятьма країнами в Парижі була підписана перша Конвенція з міжнародного телеграфа і для виконання функцій її координації заснований Міжнародний телеграфний союз — МТС (International Telegraph Union — ITU). Сьогодні, більше 140 років поспіль, причини, з яких був створений союз і його фундаментальні основи залишаються незмінними. Надалі, з винаходом телефону в 1876 р. і подальшою експансією телефонних мереж, МТС в 1885 р. встановив міжнародне законодавство по керівництву телефонією.

Як відомо, у 1894 р., експериментуючи з пристроєм для прийому електромагнітних хвиль, А. С. Попов віднайшов, що дальність дії його приладів значно збільшується, якщо до приймального пристрою приєднати спеціальний дріт. Так була винайдена антена — одна з найважливіших частин радіостанції. Про результати своїх дослідів по реєстрації грозових розрядів А. С. Попов 7 травня 1895 р. зробив доповідь на засіданні фізичного відділення Російського фізико-хімічного товариства з демонстрацією грозовідмітника у дії. З тих пір дата 7 травня 1895 р. вважається днем винаходу радіо [5].

На початку 1900 р. відбулися знаменні події, що показали, яке велике практичне значення має радіо для зв'язку на морі. Восени 1899 р. броненосець «Генерал-адмірал Апраксін» на шляху з Кронштадта до Лібави сів на каміння біля острова Гогланд у Фінській затоці, і для забезпечення операцій з порятунку броненосця Попову було запропоновано організувати радіозв'язок між островом і містом Котка — найближчим береговим пунктом, де був регулярний телеграфний зв'язок. З цією метою Попов побудував дві радіостанції, що діяли

успішно до початку літньої навігації. Російськими моряками була відкрита перша в світі практична мережа радіозв'язку з дальністю дії більше 40 км.

6 лютого 1900 р. Рибкин, що знаходився на радіостанції острова Гогланд, прийняв від Попова з Котки на адресу капітана криголама «Єрмак», що стояв біля броненосця і брав участь у рятувальних операціях, радіограму такого змісту: «Командиру криголама “Єрмак”. Біля Лавенсарі відірвало крижину з п'ятдесяти рибалками. Сприяйте негайно порятунку цих людей». Так був поданий перший в світі сигнал про лихо. Одержавши розпорядження, командир криголама негайно направив своє судно за вказаним напрямком. Крижина з рибалками була знайдена, і всі люди, що знаходилися на ній, врятовані. Це був видатний успіх нового засобу зв'язку, найбільша пропаганда значення радіо для морського флоту, що довела, що за допомогою радіо можна не тільки здійснювати зв'язок, але і рятувати людей на морі [6].

З винаходом радіозв'язку і використанням нової технології для морського і інших видів зв'язку, МТС вирішив скликати пленарну радіоконференцію для вирішення питань міжнародного регулювання. Перша Міжнародна радіотелеграфна конференція відбулася в Берліні в 1903 р. У ній брали участь представники 8 країн, що мали вихід до моря: Росії, Німеччини, Австро-Угорщини, Франції, Англії, Іспанії, Італії та США. На той час англійська фірма «Марконі» мала договори з урядом Італії і англійським Ллойдом, згідно з якими Англія і Італія зобов'язалися застосовувати в себе тільки радіостанції системи «Марконі» і заборонити своїм станціям підтримувати зв'язок з суднами, що мають на борту радіоустановки інших систем. Всупереч цим договорам конференція вирішила, що берегові радіостанції зобов'язані приймати і передавати радіограми від суден або що адресуються суднам в морі незалежно від системи радіоапаратів. Країни, що брали участь у роботі конференції, домовилися, що перевага в радіопередачах буде надана радіограмам про нещасні випадки на морі і з вимогою допомоги. Домовилися також, що радіопередачі здійснюватимуться за особливим регламентом, який повинен бути прикладений до спеціальної міжнародної радіотелеграфної конвенції. На конференції було запропоновано встановити спеціальний сигнал для суден, що терплять біду, і був рекомендований сигнал SSSDDD, який повинен передаватися суднами у разі закликів про допомогу. Оскільки твердого рішення з даного питання не було ухвалено, то фірмою «Марконі» на початку 1904 р. був введений для суден, обладнаних радіоапаратами її системи, сигнал біди CQD. На конференції була підписана перша Міжнародна конвенція по радіотелеграфії з Додатками, які містили перші правила щодо функціонування бездротового телеграфу і правила, які надалі були багато разів змінені і доповнені на великій кількості конференцій і в даний час відомі як Регламент радіозв'язку [7].

Друга міжнародна радіотелеграфна конференція відбулася в 1906 р. в Берліні. У її роботі взяли участь 29 країн, зокрема всі найбільші країни світу: Росія, Німеччина, Англія, Франція, США, Італія, Японія, Австро-Угорщина.

На конференції були складені і підписані: 1) радіотелеграфна конвенція, а також угода про те, що всі судові радіостанції зобов'язані взаємно обмінюватися радіограмами, і 2) службовий радіорегламент.

Країни, що підписали конвенцію, зобов'язалися повідомляти одна одній назви суднових і берегових радіостанцій і всі ті відомості, які могли полегшити і прискорити встановлення зв'язку між станціями і ведення радіообміну. На радіостанції країн, що підписали конвенцію, було покладене зобов'язання приймати поза всякою чергою сигнали про біду з суден і відповідати на ці сигнали. Оскільки ряд статей Міжнародної телеграфної конвенції, укладеної в 1875 р. в Петербурзі, не суперечив вимогам радіотелеграфної служби, було вирішено дію цих статей розповсюдити і на радіозв'язок. Прийняті для радіослужби статті Петербурзької телеграфної конвенції стосувалися збереження таємниці телеграфної кореспонденції; встановлювали відмінність між урядовими, службовими і приватними телеграмами; надавали державам право здійснювати цензуру над телеграфними повідомленнями, повністю або частково припиняти телеграфний зв'язок, здійснювати безкоштовну передачу службових телеграм і т. п.

Конференція поклала на існуюче в Берні (Швейцарія) Міжнародне бюро телеграфних управлінь, що було робочим органом Міжнародного телеграфного союзу, утвореного в 1868 р., обов'язок збирати, вводити до системи та опубліковувати будь-які відомості, що стосуються радіотелеграфії; вивчати пропозиції про зміну конвенції і регламенту; опубліковувати прийняті зміни цих документів тощо. На Міжнародне бюро було покладено також складання і публікацію списків берегових і суднових радіостанцій. «Службовий регламент» містив правила пристрою радіотелеграфних станцій, здійснення зв'язку між радіостанціями і передачі радіограм, доставки і зберігання радіограм, стягнення платні і ведення розрахунків. Для обміну кореспонденції регламентом були затверджені дві робочі хвили — 700 і 600 м. Будь-яка берегова радіостанція могла користуватися будь-якою з цих хвиль. Регламентом був встановлений єдиний для всіх країн світу сигнал про біду, що складається з трьох крапок, трьох тире і трьох крапок (о о о – – о о о), передаваних злито, без пауз між окремими елементами знаків. Поєднання цих знаків зазвичай називають сигналом СОС (SOS). З введенням цього сигналу були скасовані інші сигнали про біду, зокрема сигнал CQD, встановлений фірмою «Марконі» для суден, обладнаних радіоапаратурою її систем [8].

У 1912 р. у Лондоні відбулася третя міжнародна радіотелеграфна конференція. На конференції були підписані: 1) радіотелеграфна конвенція, 2) завершальний протокол і 3) службовий регламент.

Радіотелеграфна конвенція майже повністю зберегла структуру і характер Берлінської конвенції 1906 р. Значній переробці піддався службовий регламент. Був змінений текст і додано ряд статей, що стосувалися експлуатації радіостанцій і забезпечення безперебійного зв'язку. До радіоустановок була пред'явлена вимога знижувати радіус своєї дії до 15 морських миль з метою зменшення взаємних перешкод. Берегові і суднові радіостанції були зобов'язані забезпечувати транзит радіограм у тому випадку, коли не виявлялося можливим здійснити безпосередній зв'язок між станціями відправлення і призначення. Проте застерігалось, що число проміжних передач не повинно перевищувати двох, причому радіограми, адресовані на сушу, повинні передаватися

найближчій береговій радіостанції. Вперше до суден пред'являлася вимога мати на борту запасну (аварійну) радіоустановку з самостійним джерелом енергії, здатну діяти безперервно принаймні протягом 6 годин і забезпечувати зв'язок на відстані 80 морських миль на суднах з цілодобовою радіовахтою і 50 морських миль на суднах з обмеженою радіовахтою. У радіорегламенті 1912 р. була передбачена стаття, що стосувалася спеціальних радіопередач: сигналів часу, метеорологічних повідомлень [9].

Наприкінці 1920 р. у Вашингтоні відбулася радіотелеграфна конференція, що передувала Вашингтонській конференції 1927 р. У ній взяли участь представники п'яти країн: Франції, Англії, Італії, Японії і США. На конференції були розроблені проекти Конвенції загального союзу електрозв'язку і службового регламенту, які повинні були замінити Петербурзьку телеграфну і Лондонську радіотелеграфну конвенції і додані до них регламенти. Проект Вашингтонського службового регламенту був складений невдало. Він мав складну структуру і не був прийнятий на міжнародних конференціях з електрозв'язку.

У 1927 р. у Вашингтоні була скликана міжнародна радіотелеграфна конференція. У Вашингтонській конференції брали участь представники 58 держав і колоніальних адміністрацій. Радянський Союз не був запрошений на конференцію під приводом відсутності дипломатичних відносин з США. Прийнятий на конференції текст радіотелеграфної конвенції і розташування її статей багато в чому повторили Лондонську конвенцію 1912 р. Проте в конвенції 1927 р. вже з'явилися статті, регулюючі роботу нових радіослужб і взаємовідношення країн в умовах експлуатації надзвичайно збільшених засобів радіозв'язку. Для вивчення технічних і суміжних з ними питань конвенцією був встановлений Міжнародний консультативний комітет з радіо (МККР). Головний регламент радіозв'язку був абсолютно відмінний від Лондонського службового регламенту 1912 р. У новому регламенті були введені викликаючі та робочі хвилі для наземних і суднових станцій рухомої служби і розподілені позивні сигнали між країнами. У регламенті вперше були введені правила про сигнали тривоги, біди, терміновості і безпеки; для передачі сигналу про біду була встановлена єдина аварійна хвиля 600 м (500 кгц) і введені міжнародні періоди мовчання на цій хвилі від 15 до 18-й і від 45 до 48-й хвилини кожної години, протягом яких забороняється передавати будь-які сигнали, окрім сигналів тривоги, біди, терміновості і безпеки. Сигнали терміновості і безпеки дозволялося передавати тільки в кінці останньої хвилини періоду мовчання. Був також встановлений сигнал біди «mayday» для радіотелефонної рухомої служби. Крім того, була прийнята стаття, що стосувалася спеціальних служб метеорологічних повідомлень, сповіщень мореплавцям, передачі сигналів точного часу, радіопеленгаторної і радіомаєкової.

Чергова міжнародна радіотелеграфна конференція була скликана в Мадриді в 1932 р. Одночасно з радіоконференцією в Мадриді проходила міжнародна телеграфна конференція, що займалася переглядом Петербурзької телеграфної конвенції 1875 р. і доданого до неї регламенту. У роботах конференцій взяли участь делегації майже всіх країн світу, зокрема Радянського Союзу. На

радіотелеграфній і телеграфній конференціях були розроблені і підписані: 1) Міжнародна конвенція електрозв'язку; 2) Регламенти: а) радіозв'язку, б) телеграфного зв'язку, в) телефонного зв'язку.

Мадридська конференція ухвалила рішення про утворення Міжнародного союзу електрозв'язку, що замінив Міжнародний телеграфний союз, який існував з 1868 р. і відповідно до рішень Берлінської радіотелеграфної конференції 1906 р. займався також питаннями радіо. Центральним виконавським органом утвореного союзу електрозв'язку було спеціальне бюро, що знаходилося в Берні (Швейцарія). Бернське бюро повинне було видавати міжнародні довідники (номенклатури) по радіостанціях різних служб, а також спеціальний журнал, складати висновки з питань міжнародного електрозв'язку, виконувати секретарську роботу на конференціях Союзу електрозв'язку і вживати підготовчих заходів щодо організації конференцій [10].

Незабаром після закінчення Мадридської радіотелеграфної конференції був підписаний ряд районних угод з використання частот між європейськими країнами. Так, у 1933 р. на конференції в Люцерні були укладені чотири угоди з питання розподілу частот між береговими радіостанціями Балтійського моря, Північного моря з протокою Ламанш, Атлантичного океану і Середземного моря.

У Парижі і Стокгольмі в 1933 р. були укладені угоди щодо розподілу частот між морськими радіомаяками європейських країн.

У 1934 р. в Лісабоні і в 1935 р. в Стокгольмі відбулися конференції і були підписані угоди про використання частот малопотужних рухомих станцій, наданих морській радіотелефонній службі.

У 1938 р. міжнародна конференція по радіозв'язку відбулася в Каїрі. У її роботі брали участь делегації майже всіх країн світу. Завданням конференції був перегляд тільки головного і додаткового регламентів радіозв'язку, доданих до Мадридської конвенції електрозв'язку 1932 р. Була перероблена стаття регламенту, що стосується розподілу і застосування частот і типів випромінювань між радіослужбами. У додатковому регламенті істотним змінам була піддана стаття про терміни знаходження радіограм на наземних станціях. Було вирішено, що радіограма, адресована на судно, може знаходитися на наземній радіостанції в очікуванні передачі до закінчення десяти днів з дня подачі замість чотирнадцяти днів, передбачених Мадридським регламентом.

Розподіл частот між береговими станціями морської радіослужби в європейському районі, який охоплює частину Північного Льодовитого океану, яка розташована на захід від 40° східної довготи, а також Північне море, узбережжя Атлантичного океану, Середземне і Чорне моря, було вироблено на конференціях в Гаазі (листопад 1938 р.) і в Монтре (березень 1939 р.) без участі Радянського Союзу. Ухвали конференцій в Монтре і Гаазі повинні були набрати чинності з 1 вересня 1939 р., проте Друга світова війна порушила ці плани. Стокгольмська угода 1933 р. про радіомаяки в районах Балтійського і Північного морів до початку Другої світової війни зовсім не переглядалася.

У порядку підготовки до чергової міжнародної конференції за ініціативою Радянського Союзу в Москві в 1946 р. була проведена спеціальна нарада з

електрозов'язку за участю представників п'яти держав: Радянського Союзу, США, Англії, Франції і Китаю. Нарада рекомендувала реорганізувати Міжнародний союз електрозов'язку. Було вирішено створити Адміністративну раду Міжнародного союзу електрозов'язку і Бюро при ньому для керівництва адміністративною і технічною діяльністю союзу. На нараді був складений попередній текст нової конвенції електрозов'язку на основі проектів конвенції і загального регламенту, поданих делегацією СРСР. Нарада звернула увагу на необхідність термінового вирішення проблеми перерозподілу частот для морської, повітряної і наземної радіослужб, для радіомовлення і інших цілей. Намічалось створити Міжнародний комітет реєстрації частот, діяльність якого повинна була сприяти зменшенню перешкод між радіостанціями світу.

У 1947 р. в Атлантик-Сіті (США) відбулася міжнародна конференція, на якій були розроблені Міжнародна конвенція електрозов'язку (замість Мадридської конвенції 1932 р.) і Регламент радіозв'язку (замість Каїрського регламенту 1938 р.). Кількість офіційних мов, на яких друкувалися документи Союзу електрозов'язку, була збільшена до п'яти: французька, російська, англійська, китайська та іспанська, замість однієї французької мови, встановленої попередніми конференціями. Прийнятий на конференції в Атлантик-Сіті регламент радіозв'язку значно відрізнявся від Каїрського регламенту 1938 р. Проте положення Каїрського регламенту, що стосувалися морської радіослужби, в більшій частині були збережені в новому регламенті [11]. На конференції було вирішено розширити діапазон частот, розподілених між службами. Відносно використання частот весь світ було розподілено на три райони:

- перший район охоплював територію Європи, Африки, а також Радянського Союзу і Монгольської Народної Республіки;
- другий район — територію Австралії і країн Азії, за винятком віднесених до першого району;
- третій район — територію країн Америки.

Всі частоти, що значилися закритими для комерційного зв'язку, були розподілені між зацікавленими службами. На конференції було ухвалено рішення, за яким МСЕ ставав підрозділом ООН (створеної 24 жовтня 1945 р.), а в 1948 р. штаб МСЕ був перенесений з Берна до Женеви.

Услід за конференцією в Атлантик-Сіті в 1948 і 1949 рр. відбувся ряд районних міжнародних конференцій з розподілу частот середньохвильового діапазону між береговими і судновими станціями різних країн.

У серпні 1951 р. у Парижі відбулася конференція європейських країн з впорядкування роботи радіомаяків в діапазоні 285–315 кгц. На конференції було переглянуто Стокгольмську угоду 1933 р. і укладено нову. Зважаючи на те, що кількість морських радіомаяків сильно збільшилася, було вирішено об'єднати їх в групи, щоб надати можливість на одній частоті працювати до 6 маяків шляхом послідовної передачі сигналів кожним маяком.

У вересні 1955 р. в Гетеборзі була проведена конференція країн Балтійського і Північного морів по поліпшенню морської радіотелефонної служби в діапазоні частот від 1605 до 3800 кгц. На конференції були розроблені заходи по

зменшенню завантаження міжнародної радіотелефонної частоти виклику і біди 2182 кгц і складені правила для радіотелефонного зв'язку станцій різних країн у цьому діапазоні.

У січні 1957 р. в Гаазі відбулася конференція країн того ж району по морській радіотелефонній службі в ультракороткохвильовому діапазоні 156–162 мгц. На цій конференції була затверджена таблиця розподілу частот між береговими і судновими станціями і прийняті правила ведення радіотелефонного зв'язку, які в основному є повторенням правил, розроблених в Гетеборзі в 1955 р.

Космічні технології і використання штучних супутників Землі відкрили нову еру розвитку засобів зв'язку в глобальному вимірюванні. Першою космічною системою зв'язку був Telstar, запущений на еліптичну орбіту в 1962 р. У 1963 р. перший геостационарний супутник з орбіти близько 36 000 км вище за екватор забезпечив безперервний зв'язок на одній третині території планети [12]. З моменту запуску першого штучного супутника Землі в 1959 р. Міжнародний консультативний комітет радіо (МККР) при МСЕ виділив спеціальну групу для вивчення перспектив і можливостей застосування космічного зв'язку.

Вже в 1963 р. в Женеві пройшла конференція, присвячена розвитку космічного зв'язку. На цій конференції були розподілені смуги радіочастот між різними космічними службами. Подальші конференції уточнили цей розподіл, виробили інструкції, що стосуються управління використання супутників, орбітальних позицій і радіочастотного спектра.

Нарешті, конференція Міжнародної морської організації, скликана 3-го вересня 1976 р., одностайно прийняла Конвенцію і Експлуатаційну угоду про Міжнародну організацію морського супутникового зв'язку ІНМАРСАТ, що привело до створення в 1979 р. Міжнародної організації морського супутникового зв'язку — ІНМАРСАТ, тобто, практично, надання міжнародному морському судноплавству засобів супутникового зв'язку.

У даний момент широка міжнародна співпраця з питань регулювання радіозв'язку здійснюється в рамках багатьох міжнародних організацій: Міжнародний телекомунікаційний союз (МТС), Всесвітня торгова організація (ГАТТ/СОТ), Міжнародна організація зв'язку через штучні супутники Землі (ІНТЕЛСАТ), Міжнародна організація морського супутникового зв'язку (ІНМАРСАТ) [13]. Ряд інших міжнародних організацій, включаючи ООН, ЮНЕСКО, ОБСЄ, в своїх документах також торкаються питань регулювання відносин, пов'язаних з телекомунікаціями.

Висновки. Характерною тенденцією розвитку зв'язку в ХХ столітті стала всезростаюча міжнародна співпраця в створенні стандартів на системи різного призначення і в розробці загальних для всіх країн правил їх застосування. Особливо плідною така співпраця виявилася в Європі, де активно формувалася єдина для всіх європейських країн правова база (правила ліцензування, сертифікації устаткування тощо) розвитку телекомунікацій, включаючи єдиний для всіх країн даного регіону розподіл смуг частот між різними радіослужбами. Безумовно, ця тенденція збережеться і в ХХІ сторіччі. Крім того, що «створення національних інформаційних ресурсів і рівень використання сучасних технологій електро-

зв'язку для їх доставки визначатиме місце країни в міжнародному співтоваристві» [14], перш за все, такий рівень впливатиме на можливість повного і своєчасного сповіщення про біду на морі, наслідком чого, поза сумнівом, є оперативний порятунок людського життя та великих матеріальних цінностей.

Література

1. Довбня А. Волны над волнами // Антенна. — 2003. — 1 окт.
2. Мирошкин А. Листая старые страницы // Алло! — 1998. — № 5. — С. 23.
3. Нестерова М. От «телеграма» до «дальпописца» // Алло! — 1998. — № 3. — С. 24.
4. За матеріалами Веб-сайту МСЕ: <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html>
5. Мигулиц В. В. Год столетия радио и начальные этапы использования радиоволн // Электро-связь. — 1995. — № 1. — С. 3.
6. Берг А. И., Радовский М. И. Изобретатель радио А. С. Попов. — М.; Л.: Госэнергоиздат, 1950.
7. Быховский М. А. Очерк истории развития систем подвижной связи // Мобильные системы. — 2000. — № 10.
8. Сипицын М. Т. Эксплуатация радиосвязи на морском флоте. — М.: Мор. транспорт, 1959.
9. Крылов С. Б. Международно-правовое регулирование радиосвязи и радиовещания. — М.: Связь-издат, 1950. — С. 34.
10. Крылов С. Б. Безопасность на море и международные региональные соглашения о морской радиосвязи // Труды Ленинградского института инженеров водного транспорта. — 1955. — № 12. — С. 53.
11. Регламент радиосвязи (Атлантик-Сити, 1947). — М.: Связьиздат, 1949.
12. Кудрявец Ю. П. Правовые аспекты международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 1998. — № 4.
13. Колодкин А. Л., Колосов Ю. М. СССР и Международная организация спутниковой связи (ИПМАРСАТ) // Советское государство и право. — 1978. — № 8.
14. Быховский М. Круги памяти. — М.: ИТЦ «Мобильные коммуникации», 2000.

УДК 342.92:347.998.85(4-15)

О. П. Міщенко

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В КРАЇНАХ ЗАХОДУ

Розвиток сучасного суспільства обумовив збільшення кількості звернень до судових органів громадян та юридичних осіб. Предметом оскарження все частіше виступають нормативно-правові рішення, в тому числі акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також дії або бездіяльність цих органів, які порушують чи обмежують права і свободи громадян та юридичних осіб. Поновлення прав цих суб'єктів стає основним видом провадження в адміністративних судах.

Перенавантаженість судів цивільними, кримінальними справами, численні адміністративні правопорушення та зростаюча кількість спорів з державними органами у сфері управління викликають все більш необхідне фактичне вивчення інституту адміністративної юстиції в країнах Заходу.

У світі склалися два основних варіанти організації вирішення адміністративних спорів. Один із них втілений в більшості розвинутих країн континен-

тальної європейської (статутної) системи права і передбачає існування окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія) або спеціалізованих адміністративних палат (Нідерланди, Швейцарія). У даних державах панує думка, що спірні правовідносини у сфері публічного управління повинні вирішуватися спеціалізованими адміністративними судами.

У державах англосаксонської (прецедентної) системи права розгляд позовів проти адміністрації здійснюють суди (Велика Британія, Канада, США). Дані країни виходять з позиції, що адміністрація підкоряється тим самим правилам, що й громадяни та юридичні особи, а тому спори між ними вирішуються загальними судами у звичайному порядку [1].

Класичними прикладами моделі, яка передбачає існування спеціалізованих адміністративних судів, є Франція і Федеративна Республіка Німеччина.

Зародження адміністративної юстиції у Франції, на думку багатьох дослідників, стало результатом недовіри революції до суддів звичайних судів, які представляли аристократію [2]. Була створена така система органів адміністративної юстиції:

- 1) Державна рада — центральний та керівний орган;
- 2) адміністративні суди, що розглядають звичайні адміністративні спори;
- 3) спеціалізовані судові установи.

Структура Державної ради включає чотири адміністративні відділи, відділ адміністративних спорів та інформаційно-аналітичний відділ [3].

Як вища інстанція адміністративного правосуддя Державна рада виступає суддею першої та останньої інстанцій, апеляційної та касаційної інстанцій.

Державна рада наділена правом першочергового розгляду та прийняття остаточного рішення по деяких особливих та винятково важливих справах, а з 1987 року також компетенцією апеляційних судів щодо спорів по оцінці законності адміністративних актів, спорів з питань муніципальних та кантональних виборів, спорів у зв'язку з перевищенням влади під час прийняття нормативних актів.

До Державної ради в касаційному порядку можуть бути оскаржені рішення, винесені апеляційними адміністративними судами, які у відповідності зі ст. 1 Закону від 31 грудня 1987 року утворюються «для розгляду апеляційних скарг на рішення адміністративних судів». Апеляційні суди функціонують у містах Бордо, Ліоні, Нансі та Парижі. Також утворені дисциплінарні судові установи та спеціалізовані суди *ad hoc* — на певний час та для вирішення певних завдань.

Діяльність адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів регламентується нормами, систематизованими в Кодексі адміністративних судів та адміністративних апеляційних судів, а також декретом «Про відносини між адміністративними органами та громадянами», законами «Про доступ до адміністративних документів», «Про мотивацію адміністративних актів» тощо [4].

У французькій метрополії нараховується 26 адміністративних судів регіональної компетенції, в складі яких функціонують від однієї до чотирьох палат, та 5 судів, створених у заморських департаментах, позовні заяви до яких пода-

ються через місцеві бюро [5]. Комплектування суддівського корпусу відбувається колегіально: з числа випускників Національної адміністративної школи і за рахунок конкурсного відбору з числа штатних чиновників, які проходять службу на периферії.

Територіальна компетенція адміністративних судів зводиться до двох основних принципів: справа направляється до суду в залежності від локалізації конфлікту та за місцем перебування заявника.

Становлення німецької адміністративної судової системи припадає на XIX століття, коли в 1863 році у Бадені був заснований перший адміністративний суд. В їх сьогоденньому вигляді суди були створені після Другої світової війни, в 1946–1947 роках.

Адміністративно-правовий захист здійснюється в Німеччині загальними адміністративними і спеціалізованими соціальними та фінансовими адміністративними судами. Проведення та організація адміністративних судів регулюється прийнятим у 1960 році Законом про адміністративні суди (далі — ЗпАС) [6].

Параграфом 2 ЗпАС передбачено три інстанції судової системи: адміністративні суди та вищі адміністративні суди, які утворюються у відповідності до поділу держави на землі. Рішення вищих адміністративних судів приймаються їх сенатами, які складаються з трьох суддів. Очолює адміністративну судову систему Федеральний адміністративний суд з місцезнаходженням у Берліні.

Федеральний адміністративний суд діє, передусім, як касаційна інстанція на рішення адміністративних судів і вищих адміністративних судів. У випадку розгляду справ за участю вищих федеральних органів країни Федеральний адміністративний суд виступає судом першої інстанції [7].

Параграф 144 німецького положення «Про адміністративні суди» підкреслює, що адміністративний суд є організаційно та предметно відокремлений від адміністративних органів і може визнавати акт чи бездіяльність адміністрації протиправними у разі порушення передбачених законом меж власного розсуду. Рішення приймається незалежними колегіальними довічними суддями та частково непрофесійними суддями.

Варто звернути увагу, що у Німеччині чітко розмежовано два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». Так, «адміністративним процесом» вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. Діяльність же органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ здійснюється в рамках адміністративної процедури [8].

Перший акт про англійську адміністративну юстицію датується 1958 роком, наступні законодавчі зміни були зведені в єдиний консолідований акт від 1972 року. Адміністративні трибунали надзвичайно різноманітні за назвами, складом, процесом та системою оскарження [9]. Практикується організація внутрішніх трибуналів за ініціативи організацій чи підприємств, юрисдикція яких розповсюджується лише на членів даних утворень та тільки за їх згоди. Рішення таких трибуналів не оскаржується в загальних судах, наглядові повноваження над ними має Високий суд.

Особливість адміністративної юстиції у Великій Британії полягає в тому, що голів адміністративних трибуналів призначає лорд-канцлер, а їх рядових членів — міністри. Так, при взаємодії з виконавчою владою загострюється проблема незалежності адміністративної судової гілки. Позитивним фактором є менш формальна, швидка та недорога процедура в адміністративних судах.

Рішення адміністративного трибуналу може бути оскаржено до апеляційних трибуналів [10]. Можлива апеляція в канцелярське відділення Високого суду, який здійснює також наглядові повноваження щодо трибуналів та може застосовувати по відношенню до них судові накази.

У Великій Британії поряд з адміністративними трибуналами службовці департаменту зайнятості, незалежні інспектори та навіть судді проводять так звані інспекторні розслідування. Діяльність інспекторів є предметом судового контролю, що здійснюється Високим судом та Радою трибуналів.

Правова діяльність адміністративних установ у США відбувається у двох формах: у вигляді розробки і прийняття нормативних актів та у вигляді розгляду окремих справ і винесення по них рішень. Закон «Про судоустрій» 1789 року наділив Верховний суд повноваженнями видавати акти, що є обов'язковими для органів виконавчої влади, включаючи президента та міністрів (ст. 13 Закону) [11]. Перший конгрес, розробляючи структуру федерального устрою, встановив, що паралельно з судами штатів будуть функціонувати районні та окружні суди. Та жодний з прийнятих нормативних актів не містив норму щодо формування та роботи адміністративної ланки судової системи [12].

Делегування судових повноважень адміністраціям не зустріло значних суперечностей з боку суддів та було спричинено такими обставинами: наявність у адміністрацій наглядових та слідчих функцій; складна, громізка і тривала процедура проходження справ у судах; висока вартість судових витрат; концентрація суддів на захисті прав окремих приватних осіб нерідко на шкоду державі [13]. Діяльність адміністративних установ як квазісудового органу охоплюється поняттям «adjudication», тобто адміністративний розгляд (арбітраж), та включає майже всі галузі функціонування адміністрації за винятком її нормотворчості.

Квазісудові органи здійснюють функції двох видів: регулюючі — ліцензування, нагляд за виконанням законів та інших нормативних актів, оподаткування; розподільчі — видача пенсій та інших соціальних допомог. Так, Федеративна енергетична регулююча комісія ліцензує будівництво гідроелектростанцій, здійснення соціальних програм Законом «Про соціальне забезпечення» 1935 року покладено на незалежне відомство — Адміністрацію соціального забезпечення. В Нью-Йорку в 1962 року була сформована Комісія з прав людини, яка розглядає скарги за ознакою раси, віри, статі чи віку з боку роботодавців, домовласників, профспілок, навчальних закладів, власників місць загального користування.

Заяви розглядаються арбітрами та ревізорами в місцевих відділах адміністрації. Рішення арбітра перевіряються ревізором і за наявності розбіжностей питання вирішується вищою посадовою особою. У разі незгоди заявника з ре-

зультатами незалежного перегляду відбувається слухання, яке здійснюється адміністративним суддею (administrative law judge). В Адміністрації соціального забезпечення у 1980 році працювали 698 таких суддів — більше половини адміністративних суддів федерації [14].

Рішення судді може бути оскаржене до Апеляційної ради — напівнезалежного органу в системі адміністрації. Рада складається з 8 членів, кожен з яких має юридичну підготовку та адміністративну практику в соціальній сфері. Рішення Ради можуть бути оскаржені лише до суду загальної юрисдикції. Така система адміністративного провадження та внутрівідомчого оскарження є типовою для департаменту у справах ветеранів, Ради у справах колишніх залізничників, Бюро у справах індіанців департаменту внутрішніх справ та в раді інших установ.

Ідея запровадження адміністративної юстиції викликана потребою гарантування державою захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб від зловживань з боку державних органів і чиновників. Та новостворювані адміністративні суди мають позбутися репутації каральних інституцій у свідомості громадян і набути ознак дієвого інструменту розв'язання суперечностей в період демократизації суспільства [15].

Література

1. Віллер Ж. Політико-адміністративні системи країн СС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — С. 358.
2. Див., наприклад: Бребап Г. Французьке адміністративне право. — М., 1988. — С. 361; Корфь С. А. Адміністративна юстиція в Росії. — С.Пб., 1910. — Т. 2. — С. 392.
3. Структура и роль Государственного совета Франции. — М., 1993. — С. 3–31.
4. Конституции буржуазных стран: Учеб. пособие / Под ред. П. К. Пантелеева. — М., 1982. — С. 5–10.
5. Контроль за деятельностью государственной юстиции во Франции. — М., 1994. — С. 33.
6. Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 01. 1960 в ред. від 03. 05. 2000 (BGBl. 1960. I, 17).
7. Адміністративне право зарубіжних стран: Учебник / Под ред. А. П. Козыриша и М. А. Штатной. — М., 2003. — С. 312–314.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 22–23.
9. Case P. An Introduction to Administrative Law. — L., 1986. — P. 281.
10. Судебные системы западных государств. — М., 1991. — С. 58–60.
11. Конституции и законодательные акты буржуазных стран XVII–XIX в.: Англия, США, Франция, Италия, Германия. — М., 1957. — С. 56–59.
12. The U. S. Constitution And Fascinating Facts About It. Copyright, 1998 by Oak Hill Publishing Company.
13. Administrative Law Review. — 1983. — № 2. — P. 154.
14. Administrative Law Review. — 1981. — № 1. — P. 109.
15. Футей Б. Становлення правової держави: Україна 1991–2001 рр. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 17, 28.

СПІВВІДНОШЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

В юридичній науці завжди надавалась велика увага питанню про повноваження державних органів. За минулі роки намітилися два підходи до його рішення. Один з них трактує повноваження органів як владні — це їх неодмінний і найважливіший атрибут. Кожен орган діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, здійснюваними на основі законів і інших правових актів, і видає обов'язкові для виконання правові акти. Владні повноваження забезпечуються різними методами, включаючи і державний примус. Для іншого підходу до вирішення даної проблеми характерне те або інше визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій. На думку деяких учених, компетенція органів визначається шляхом вказівки на управлінські функції (використання інформації, прогнозування, організація, регулювання, керівництво, координація, стимулювання, планування, контроль), які покладені на орган в тій або іншій сфері суспільного життя і стосовно певних керованих об'єктів [1].

Американці розуміють компетенцію як «основоположний поведінковий аспект або характеристику, яка може виявлятися в ефективній та/або успішній дії і яка залежить від контексту дії, організаційних чинників і чинників середовища, а також характеристик професійної діяльності» (Derous, 2000). Згідно із Derous, американський підхід до визначення компетенції бере початок з практики рекрутмента і профвідбора. Англійці в своєму визначенні зосереджуються не на особових характеристиках, а на властивостях самої діяльності. Головне питання, яке вирішується в цьому напрямку, — які ті головні елементи діяльності, що повинні бути виконані, щоб вважати результат досягнутим, задовольняючим заданим вимогам. Можна сказати, що англійська школа компетенцій направлена на вивчення характеристик діяльності і їх виконанні, тоді як американська концентрується на людях, які цю діяльність виконують [2].

Визначення поняття компетенції у формальному (юридичному) значенні пропонувалося різними авторами і залежало від елементів, що включаються ними в структуру компетенції. Так, М. А. Шафір, визначаючи компетенцію держави, вказує, що це один з важливих інститутів конституційного права, що є законодавчим закріпленням «певних галузей суспільного життя, на які розповсюджується діяльність відповідної держави; функцій, здійснюваних державою стосовно цих галузей; конкретних владних повноважень, необхідних для реалізації цих функцій, і територіальних меж їх здійснення». А. В. Венедіктов розглядає компетенцію органу як «предмет його ведення (його завдання і функції) і обсяг прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань». Б. М. Лазарев, визначаючи компетенцію в найзагальнішому вигляді як систему «повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду», за-

значає, що «її не можна змішувати з «об'єктивним правом» — правовими нормами» [3].

Будь-яка функція державного або суспільного органу здійснюється в певних межах, в певному обсязі прав і обов'язків органу і по певному колу питань (об'єктів, предметів). Так, судові органи не тільки розглядають і вирішують конкретні суперечки про право або встановлюють факти, що мають юридичне значення, але і забезпечують виконання рішень і ухвал несудових органів. До речі, в міжнародних договорах найчастіше використовується термін «компетенція», що обіймає собою терміни «підвідомчість» і «підсудність» як рівнозначні. Тому, залишаючись в руслі традиції розмежування понять підвідомчості і підсудності при характеристиці різних граней судової компетенції, разом з тим у сфері міжнародного цивільного процесу використовується частіше термін «компетенція», як охоплюючий собою обидві дані юридичні категорії. Органи арбітражу вирішують не тільки господарські суперечки організацій, підприємств і установ, але і питання, пов'язані з організацією і вдосконаленням їх господарської діяльності. Тому під компетенцією слід розуміти здійснення тим або іншим державним або суспільним органом владних повноважень щодо вирішення певного кола питань, віднесених законом до його ведення.

Поняття підвідомчості юридичних справ і компетенції органу держави не тотожні. Компетенція — це коло встановлених законом владних повноважень органу, а підвідомчість — коло юридичних справ, вирішення яких віднесено до ведення даного органу. Оскільки ж основу компетенції складають функції, що виконуються органом держави або громадськості, остільки місце підвідомчості в механізмі правового регулювання, очевидно, визначається її зв'язком з функціями держави і формами їх здійснення.

По суті, в науці зараз не береться під сумнів те, що компетенція і підвідомчість — різні поняття. Суперечки виникають головним чином навколо визначення цих понять і їх розмежування [4]. Компетенція і підвідомчість тому різні поняття, що вони належать до двох різних явищ: компетенція характеризує орган влади або громадськості, притому з боку його повноважень, а підвідомчість характеризує юридичну справу, притому з боку її здатності бути розглянутою певним органом. У той же час ці поняття близькі, бо, кажучи про компетенцію, ми вказуємо об'єкти (предмети) владних повноважень, а кажучи про підвідомчість, вказуємо на здатність юридичної справи бути об'єктом повноважень певного органу. Тим часом, якщо поняття підвідомчості і компетенції різні, то різні і регулюючі їх норми. Якщо ж вони тісно зв'язані, то такий же зв'язок, мабуть, існує і між вказаними нормами. І якщо суть підвідомчості не може бути розкрита без з'ясування суті компетенції, то так само призначення норм про підвідомчість не можна зрозуміти поза їх зв'язком з нормами про компетенцію.

У процесуальній літературі немає загальновизнаного визначення підвідомчості. Ряд авторів (Ю. К. Осипов, В. Ф. Тараненко, М. К. Треушников) визначають підвідомчість як предметну компетенцію державних і суспільних органів з вирішення різних правових питань. На думку інших учених (Н. И. Авдєєнко,

В. Н. Лабутін, В. А. Мусин), ототожнювати поняття «компетенція» і «підвідомчість» не можна з таких міркувань. Компетенція є властивістю юрисдикційного органу. Вона встановлює сукупність прав і обов'язків правозастосовчого органу з вирішення певного кола справ. Підвідомчість — це властивість даної суперечки. Вона визначає коло справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції відповідного правозастосовчого органу [5].

Багато хто схильний ототожнювати термін «підвідомчість» з терміном «юрисдикція». На думку професора Ю. К. Осипова, зміст цих термінів повністю збігається і вони взаємозамінні. Навпаки, К. С. Юдельсон розглядав юрисдикцію як явище більш складне, що складається з:

- системи уповноважених органів;
- сукупності наданої їм правомочності;
- кола підвідомчих справ;
- методів здійснення правозастосовчої діяльності.

У даному випадку підвідомчість є лише одним із структурних елементів юрисдикції.

Підводячи підсумок, відобразити сучасне співвідношення компетенції, юрисдикції і підвідомчості можна таким чином. Держава, визначаючи функції державних і суспільних органів, наділяє їх відповідними повноваженнями для виконання цих функцій. У тому випадку, коли разом з іншими функціями державний або суспільний орган виконує правоохоронну функцію, він наділяється юрисдикційними повноваженнями, стає юрисдикційним органом, а його юрисдикція складає частину компетенції.

Враховуючи вищевикладене, слід спочатку визначитися в термінології. На нашу думку, вживання терміна «компетенція» є не зовсім точним по відношенню до судових органів. Вказаний термін носить достатньо широкий характер. Як зазначалося вище, компетенцією є коло повноважень, якими держава згідно з законом наділяє будь-який державний або суспільний орган і які одночасно є їх обов'язками. Оскільки суд є безпосередньо юрисдикційним органом (тобто орган, який уповноважений державою на розгляд юридичних справ і на винесення по них юридично обов'язкових рішень), то найвірнішим слід вважати використання терміна «юрисдикція суду».

У ч. 2 ст. 17 КАС зазначено, що «компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України». За такою логікою можна дійти висновку, що адміністративні суди володіють суто «компетенцією», а Конституційний Суд — «юрисдикцією». Що в корені не вірно. Судячи з усього, законодавець ототожнює терміни «компетенція» і «юрисдикція». Приклад цьому впливає також з назв розділу I КАС «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ» і ст. 17 вказаної глави «Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ». Тобто терміни «адміністративна юрисдикція» і «компетенція адміністративних судів» також, на думку законодавця, є рівнозначними. Як нам здається, у такий спосіб законодавець постарався уникнути банальної тавтології. Але тим самим змішав загальнотеоретичні поняття [6].

Не виправдано і роздільне закріплення в тексті КАС юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, окрім вже вказаної ст. 17 (розділ 2 розділ 1), що закріплює вичерпні переліки суперечок та справ, на які розповсюджується та не розповсюджується юрисдикція адміністративних судів, ч. 2 ст. 4 (розділ 1), визначає, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення». Доцільно було б закріпити всі питання, що стосуються юрисдикції адміністративних судів, в рамках однієї глави відповідного розділу.

Література

1. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. — М., 2001. — 652 с.
2. Angela Stoof, Rob L. Martens, Jeroen J. G. van Merriënboer. Вказ. праця.
3. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. В. Яркова) — М.: БЕК, 2003.
4. Елисейкин П. Ф. Рецензия: «Осинов Ю. К. Подведомственность юридических дел» // Правоведение. — 1975. — № 1. — С. 130–133.
5. Бурова И. Л. Подведомственность: проблемы понятийного аппарата // Вологодские чтения. Чтение № 45. — Веб-сайт Тихоокеанского института политики и права — <http://www.festu.ru/ru/structure/library/library/vologdin/v2000-II/288.htm>
6. КАС від 17.03.2005 р.

УДК 340.11

Л. А. Акерман

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОЇ АКУЛЬТУРАЦІЇ

Формування нової правової системи України, системи права та законодавства, розвитку юридичної практики, правової ідеології, тобто всього того, що складає правове поле держави, неможливі без правової акультурації. Становлення будь-чого нового містить у собі діалектичні зв'язки: заперечення старого й успадкування досягнень минулого. Водночас триває процес формування нових правових цінностей, які відповідають потребам національного розвитку. Сучасний світ переконливо демонструє глибоку динаміку інтеграційних процесів. Суспільний, духовний, соціальний, економічний, політичний розвиток будь-якої європейської країни значною мірою зумовлений її інтеграцією у світове, зокрема європейське, співтовариство. За цих умов є природним прагнення України наблизитися, а з часом і інтегруватися у європейське співтовариство.

У період структурних реформ в Україні актуальним є питання про правову акультурацію у праві, її чинники, межі, «механізм, сутність, зміст, якість (прогресивну й регресивну), ступінь стабільності (перервної й безперервної) тощо. Потребує переосмислення власно поняття акультурації, яке в загальнотеоретичному аспекті досліджувалося вітчизняними й зарубіжними вченими до періоду так званої розбудови в СРСР (Ю. Агеєвим, Н. Неновським, Н. Колдаєвою, Т. Наконечною, В. Рибаконм, та ін.).

© Л. А. Акерман, 2005

Актуальність і значимість загальної проблеми акультурації у праві, в тому числі і цієї статті, зумовлені низкою обставин, а саме: 1) новим методологічним підходом до тлумачення права — сприйняттям його загальногуманістичної могутності, що відповідає ідеалам справедливості та свободи особистості, визнанням пріоритету прав людини перед груповими, класовими та іншими інтересами — співвідношенні «держава — особистість», які призводять до втрати принципу державного монополізму в усіх сферах життєдіяльності особи; 2) побудовою незалежної держави згідно з Декларацією про державний суверенітет від 16 липня 1990 р., Актом незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленим всенародним голосуванням 1 грудня 1991 р., легітимність і легальність якого підтверджено Основним Законом — Конституцією України 1996 р., що визначила курс на побудову демократичної, соціальної, правової держави; 3) новими громадськими зв'язками й відносинами (економічними, соціальними, політичними, культурними тощо) як наслідком формування іншого економічного базису (розвиток ринкових відносин, визнання приватної власності, рівності форм власності тощо), іншою політичною системою суспільства (наявність партій парламентського типу, конституційне визнання принципів гласності, політичного та ідеологічного плюралізму тощо); 4) відкритістю громадянського суспільства, відходом від замкнутості, інтровертності (зверненості всередину), формуванням правової системи України з урахуванням досягнень інших правових систем.

Акультурація — процес зміни матеріальної культури, звичаїв і вірувань, що відбуваються при безпосередньому контакті і взаємовпливу різних соціокультурних систем. Термін «акультурація» використовується для визначення як самого цього процесу, так і його результатів. Близькими по значенню до нього є такі терміни як «культурний контакт» і «транскультурація».

Поняття акультурації почало використовуватись в американській культурній антропології в XIX столітті у зв'язку з дослідженням процесів культурних змін у племенах північноамериканських індіанців (У. Холмс, У. Мак-Джи, Р. Лоуї) [1, 5]. Спочатку воно використовувалось у вузькому значенні і означало переважно процеси асиміляції, які проходили в індіанських племенах у зв'язку з їх взаємодією з культурою білих американців. В 30-ті роки вказаний термін міцно закріпився в американській антропології, а процеси акультурації стали однією з основних тем емпіричних досліджень і теорії аналізу. Акультурація була предметом досліджень Херсковиця, М. Хантер, Л. Спайера [1, 15].

У другій половині 1930-х років намітився інтерес до більш систематичного вивчення акультураційних процесів. У 1935 році Редфільд, Лінтон і Херсковиць розробили типову модель досліджень акультурації. Вони визначали акультурацію як сукупність явищ, які виникають в результаті того, що групи індивідів, які мають різні культури, входять в перманентний безпосередній контакт, при якому відбуваються зміни в культурах однієї групи або обох. Було проведено аналітичну різницю між групою-реципієнтом, культура якої відчуває зміни, і групою-донором, з культури якої перша черпає нові культурні зміни: така модель була зручною для емпіричних досліджень культурних змін у невеликих етнічних групах в результаті їх зіткнення з західною індустріальною культу-

рою. Редфільд, Лінтон, Херсовиць виділили три основні типи реакції групи-реципієнта на ситуацію культурного контакту: прийняття (повне заміщення старого культурного матеріалу новим — матеріалом донорської групи); адаптацію (часткову зміну традицій культури під впливом культури донорської групи); реакцію (повне відторгнення культури «донорської групи» значними спробами зберегти традиції своєї культури у незмінному стані). Така схема аналізу здійснила позитивний вплив на емпіричні дослідження і отримала подальшу наукову розробку.

У працях Херсовиця досліджувались процеси комбінації культурних елементів контактуючих груп, в результаті яких утворюються принципово нові культурні елементи (дослідження синкретизму у негритянських культурах Нового Світу, насамперед синкретичних релігійних культів). Лінтон і Малиновський аналізували негативну реакцію «примітивних культур» на ситуацію контакту з західною індустріальною культурою (Лінтон ввів у зв'язку з цим поняття «нативіський рух»; Малиновський використовував термін «трайбалізм». За таких умов вважаю, що важливе теоретичне значення для дослідження теми акультурації має і питання умов, за яких відбувається акультурація. На мою думку, акультурація можлива за таких основних умов:

1) вільне запозичення контактуючими культурами елементів один одного, що проходить за умов відсутності воєнно-політичного домінування однієї групи над іншою;

2) скеровані культурні зміни, при яких домінуюча у воєнному або політичному відношенні група проводить політику насильницької культурної асиміляції підлеглої групи.

До 1950-х років вивчення акультурації обмежувалось вивченням змін традиційних культур під впливом Західної цивілізації; починаючи з 1950–1960-х років відбулося значне розширення досліджуваної перспективи: зросла кількість досліджень, присвячених взаємодії і взаємовпливу незахідних культур і таким процесам, як іспанізація, японізація, китаїзація, мусульманізація і тому подібне, що характерне для окремих культурних регіонів; методи акультурації були застосовані до дослідження процесу урбанізації у складних умовах. Раніше основна увага акцентувалась на впливі «домінуючої» культури на «підлеглу», тепер разом з цим предметом дослідження став і зворотний вплив. Явне і неявне ототожнення акультурації з асиміляцією поступилося місцем більш широкому розумінню акультурації як процесу взаємодії культур, в ході якої проходять їх зміни, засвоєння ними нових елементів, утворення в результаті змішування різних культурних традицій принципово нового культурного синтезу.

Правова акультурація відбувається тоді у праві, коли у державі переважає комунікабельність. Комунікабельність існує не завжди, частіше вона відсутня, тоді маємо справу з закритими суспільствами. У такому разі добре підгрунття закладається для націоналізму як тотального явища, у тому числі і юридичного націоналізму [2, 200].

Однак існує і діаметрально протилежний підхід: суспільство відкрите для іноземного впливу, у тому числі і правовому, у такому разі маємо правову

аккультурацію. Багатоманіття правових систем, що знаходяться в постійній взаємодії, неминуче призводить до зіткнення правових культур, що викликає перенесення елементів однієї правової культури в іншу. Це явище носить найменування «правова аккультурація» [2, 337]. Розрізняється часткова правова аккультурація і глобальна правова аккультурація. Часткова правова аккультурація може обмежуватися навіть одним правовим інститутом або нормою. Глобальна правова аккультурація (по-іншому — рецепція) означає культурну мутацію.

Правова аккультурація здійснюється через закони, судову діяльність, юридичні науки, юридичну освіту. Повністю успішна правова аккультурація недосяжна, оскільки впровадження будь-якого правового інституту призводить до його викривлення в рамках нової правової культури.

Недостатньо вивченою залишається аккультурація, яка проводиться владою — владна аккультурація і аккультурація як результат приватної діяльності — договірна аккультурація.

Владна аккультурація може приймати різні масштаби, як глобальні, тоді це буде рецепція права, так і невеликі, коли після оцінки переваг і недоліків права сприймається лише якийсь елемент іноземного законодавства.

У соціологічному, а також у правовому плані найбільш значимою є глобальна аккультурація, оскільки лише у такому разі проходить справжня культурна мутація. Часткова аккультурація, якщо підходити до неї з позиції структуралістичної концепції права, повинна бути апріорі логічно відвернута, бо порушення внутрішньої рівноваги системи погрожує її розвалом. Але, незважаючи на це, факти свідчать про успішні часткові модифікації шляхом аккультурації. Можна зазначити, що коли модифікація зачіпає важливий інститут і особливо особисті права суб'єктів права (наприклад, моногамія приходить на зміну полігамії, як це відбулося у країнах Африки), то у таких випадках кінцева реальна значимість цих модифікацій буде набагато меншою, ніж це уявлялось пізніше [2, 201].

Серед способів, які може використовувати у цілях аккультурації публічна влада, найбільш вдалим є закон. Завдяки своїй формі він найкраще допомагає досягти цілі. Саме так Закон 30 вентоза 12 року (21 березня 1804 року), що вводив у дію Цивільний кодекс, який скасував усі територіальні різновиди старого права, здійснивши тим самим гігантську операцію правової аккультурації. Правова аккультурація може здійснюватися не лише за допомогою закону, але і завдяки судовій діяльності. Слід зазначити, що сьогодні правова аккультурація пов'язана насамперед з практичною необхідністю вдосконалення законодавства.

Для України ефективним способом взаємопроникнення права є законодавча аккультурація. Для того щоб така аккультурація відбувалася вдало, зокрема Постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р., затверджено Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [3].

Засідання Міжвідомчої координаційної ради відбуваються систематично. На них, зокрема, розглянуто цілу низку питань, пов'язаних як з організаційним забезпеченням процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, так і з розробкою концептуальних засад цього процесу.

За результатами засідань прийнято рішення створити відповідні підкомісії з адаптації окремих галузей права та визначити пріоритетні напрямки здійснення заходів по наблизенню законодавства України до законодавства ЄС, визначено Загальні засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС та розроблено пропозиції до проекту Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Відповідно до стратегії інтеграції адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах — членах ЄС.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» на Міністерство юстиції України покладено координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [4].

Крім такого виду правової акультурації, ефективним способом може бути договір. Для цього достатньо дозвільних норм. Саме договірним шляхом у Квебеці роздільний режим майна подружжя витіснив режим спільності. У результаті приватної діяльності після 1960 року у французьке торгове право проникнув лізинг та інші нововведення англосаксонського походження.

Цілісність права досягається не тільки збереженням і використанням традицій, забезпеченням наступництва, але самим існуванням того, що може бути названо, за аналогією з культурним спадком [5, 56], правовим спадком як сукупності зв'язків, відношень і результатів, правового розвитку минулих історичних епох. Правовий спадок втілений в сукупність правових цінностей, які закладені в основу всієї правової системи, з допомогою якої існує, функціонує і розвивається право. Будь-яка національна правова культура на кожний конкретний момент включає в себе правовий спадок і творить його. На цьому фоні ще помітніше, по-перше, визнання циклічності еволюції права, і, по-друге, переорієнтація з прогресу на підтримання традицій, з допомогою яких можна забезпечити гуманістичний зміст сучасного права.

Таким чином актуальність теми правової акультурації в загальнотеоретичному смислі досить значна, її подальше осмислення, вивчення необхідне для забезпечення збереження унікальності і відносної самостійності правової системи України, яка формується і є продовженням та відновленням самобутнього національного права в загальному річищі світового і європейського розвитку.

Література

1. Вахта В. М. Проблема акультурації в сучасній етнографічній літературі США. — М., 1963.
2. Карбоць М. Юридическая социология. — М.: Прогресс, 1986. — 352 с.
3. Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства

- України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 45. — Ст. 1673.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 року «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».
 5. Баллер Э. А. Социальный прогресс и культурное наследие. — М.: Наука, 1987. — 160 с.

УДК 340.15(431):347.62

А. М. Меденцев

НЕВІЛЬНИЙ І ВІЛЬНИЙ ШЛЮБ У ПРУССЬКОМУ ЛАНДРЕХТІ

Дослідження проблеми шлюбу є на сучасному етапі розвитку законотворчості в Україні вельми актуальною справою. В умовах розвитку державно-творчих процесів зростає роль досліджень по історії держави і права, особливо тих аспектів, що безпосередньо пов'язані з проблемами сьогодення.

Шлюб привертав до себе увагу багатьох юристів і дослідників. Пояснюється це тим, що це питання тісно і нерозривно пов'язане з питанням про побудову сім'ї і суспільства, або, іншими словами, він торкається головних форм організації людства.

У різних аспектах цю проблему досліджували такі вчені, як Д. Азаревич [1], Й. Бахофен [2], Г. Бертольд [3], Д. Васильєв [4], О. Гойхбарг [5], Г. Ільїн [6], О. Загорівський [7], Л. Казанцев [8], К. Кавелін [9], О. Куніцин [10], О. Любавський [11], М. Матьє [12], В. Нікольський [13], А. Пестрежицький [14] та ін.

Дану проблему досліджували і наші сучасники. Оскільки вони не мали на меті досліджувати саме проблему правового становища заміжньої жінки — перед ними стояло інше завдання, а обійти цю тему вони не могли, то і мови про глибину дослідження правового становища заміжньої жінки бути не може. Це такі вчені, як П. Галанза [15], К. Федоров [16], З. Черниловський [17], О. Жидков і Н. Крашенинникова [18], О. Омельченко [19], К. Батир [20], О. Шевченко [21], М. Чельцов-Бебутов [22], В. Тищик [23], П. Музиченко [24], Є. Харитонов [25], колектив авторів, які працювали над історією держави і права України: Я. Тацій, О. Святоцький, В. Гончаренко, О. Копиленко, М. Страхов, А. Рогожин, В. Румянцев, І. Сафронова, Л. Зайцев, В. Єрмалаєв, Б. Тищик, В. Кульчицький, О. Ярмиш, М. Панов [26]. Перераховані вище автори підручників — провідні вчені в галузі держави і права за-рубіжних країн — докладно розглядають історичні процеси розвитку складної системи державних і юридичних установ стародавнього, середньовічного, нового і новітнього світу.

Цивільний кодекс Наполеона дуже вплинув на цивільне право інших держав. У деяких країнах, наприклад у Бельгії, у Польщі, він навіть діє з незначними лише змінами [27]. Нам належить тепер зосередити увагу на німецьких законодавствах, — іншій галузі цивільного права. Ми розглянемо рух німецького законодавства стосовно чотирьох моментів формулювання особистого і майнового становища заміжньої жінки. Такими моментами були: 1. Загальне

земське право пруських провінцій 1794 р. (пруський ландрехт); 2. Загальне цивільне уложення Австрійської імперії 1811 р.; 3. Саксонське цивільне уложення 1863 р.; 4. Цивільне уложення Німецької імперії 1896 р. (загальнонімецьке уложення) [28].

Пруський ландрехт являє собою воістину музей стародавностей. У ньому зустрічаються знайомі риси 1) невіЛЬНОГО шлюбу і 2) шлюбу вільного. У цьому відношенні прусський ландрехт, що з'явився протягом ХІХ століття, є для нас немов живим свідком тих порядків в галузі шлюбного права, з якими ми познайомилися в історичному нарисі.

Справді, ландрехт говорить ще про ранковий дарунок (*Morgengabe*), який при укладанні шлюбу наречений обіцяв сплатити своїй нареченій [29]. По суті, ранковий дарунок, чи вено дівоцтва, було тут не дарунком, а боргом чоловіка. Цей борг дружина могла зажадати від чоловіка за його життя [30]. Борг цей складав частину окремого майна дружини [31] і забезпечувався так само, як у єгипетському і єврейському праві, усім майном чоловіка. Борг чоловіка служив засобом спонукати дружину сумлінно виконувати свої подружні обов'язки. Припинення шлюбу за вини дружини вело до втрати нею права вимагати собі сплати боргу (вена дівоцтва), а сплачений борг повертався чоловікові [32].

Таким чином, вено дівоцтва (*Morgengabe*) є, безсумнівно, пережитком невіЛЬНОГО шлюбу, плати, якщо не за саму жінку, то за владу над нею. Правда, прусський ландрехт ніде не говорить, що чоловік купує владу над дружиною, але, з іншого боку, деякі його постанови позитивно говорять про повне особисте і майнове підпорядкування дружини чоловіку. Так, чоловік є «главою шлюбного суспільства», а рішення його в загальних справах подружжя має перевагу над рішенням дружини [33]. Тому дружина зобов'язана слідувати за чоловіком при зміні ним місця проживання [34]. Далі, чоловік зобов'язаний захищати судом і поза судом особистість, честь і майно дружини, а дружина, за загальним правилом, не могла без сприяння і згоди чоловіка вести будь-які процеси [35]. Мало цього, проти бажання чоловіка, особисто для самої себе, дружина не могла займатися будь-якою справою (промислом) [36]. Так само дружина, за загальним правилом, була обмежена в праві самостійно укладати договори і здійснювати взагалі юридичні дії. Однак такі договори і дії були дійсні, якщо дружина робила їх для чоловіка, для його вигоди [37]. Нарешті, прусський ландрехт постановляє: «(те), що дружина здобуває, знаходячись у шлюбі, (це) вона здобуває, за правилом, для чоловіка» [38].

Викладене ясно свідчить, що при такому особистому і майновому становищі дружини ми маємо справу з невіЛЬНИМ шлюбом, точніше, з різко вираженим пережитком його в пруському праві. Особистість дружини закрита в цивільному обороті особистістю її чоловіка. Становище пруської заміжньої жінки аналогічне тому становищу, що встановлене кодексом 1804 р. для заміжньої французької жінки.

Поруч з пережитками невіЛЬНОГО шлюбу, прусський ландрехт говорить не менш ясно і виразно про вільний шлюб. В основі цього шлюбу лежать, як ми знаємо, економічні інтереси колишньої сім'ї дружини. Захист цих інтересів

відбувався шляхом приватних угод чи шлюбних договорів. Необхідність у такому захисті наставала, головним чином, після того, як жінка набула майнової правоздатності у своїй сім'ї і могла тому нести майно зі своєї сім'ї в сім'ю чоловіка. Зовнішнім вираженням вільного шлюбу є ретельне визначення сторонами умов і наслідків розлучення, долі вдови, а рівно особистого і, особливо, майнового становища заміжньої жінки.

Що стосується, насамперед, особистого становища заміжньої жінки, як пережитку в більш чистому вигляді вільного шлюбу, то визначення прусського ландрехту в цьому відношенні численні. Так, ландрехт визначає: 1) обов'язок чоловіків жити разом (§ 175) і перелічує з точністю випадки дозвільної відлучки одного з подружжя (§ 177); мало того, дружина могла виговорити собі в шлюбному договорі право не йти за чоловіком при зміні ним місця проживання [39]; 2) обов'язок взаємної подружньої любові (§ 178) із правом ухилитися від виконання цього обов'язку, якщо виконання його загрожує шкодою для здоров'я (§ 179) чи якщо дружина годує грудьми дитину (§ 180); 3) обов'язок взаємної подружньої вірності [40]; 4) обов'язок чоловіка утримувати дружину [41]; цей обов'язок покладається на чоловіка у відшкодування за його право управління і користування внесеним майном дружини [42]; 5) обов'язок чоловіка утримувати дітей (§ 256) і 6) право дружини на її становище в сім'ї чоловіка як матері сімейства і господарки дому [43].

Багато які з перерахованих постанов ландрехту жваво нагадують відомі з історичного нариса права й обов'язки чоловіків, які знаходяться у вільному шлюбі. Ці права й обов'язки визначалися там приватною угодою зацікавлених осіб. Правда, ландрехт відносить ці права й обов'язки до законних припущень шлюбного права чоловіків. Хоча, ми знаємо, що й у древнім праві договірні умови перетворювалися з часом на звичайні приналежності шлюбу і набували форми звичаїв. Казуїстичність даних постанов ландрехту говорить також про договірне їх походження у вільному шлюбі, коли юридично чужі одне одному подружжя, чи навіть батьки нареченої і сам наречений, намагалися шляхом договору заздалегідь передбачити багато подробиць шлюбного життя. Ми бачили, наприклад, що в єврейському праві визначалися терміни подружнього спілкування. Прусський ландрехт не міг, звичайно, на порозі минулого століття ухвалити цього, але і він звільняє годувальницю-матір від обов'язку робити подружню любов своєму чоловіку. Обов'язок чоловіка утримувати дружину і дітей не ґрунтується в стародавньому праві і ландрехті на верховенстві чоловіка в сім'ї, а становить собою також зворотну сторону права чоловіка користуватися майном дружини. Таким чином, деякі привілеї дружини, швидше за все, повинні бути пояснені пережитками вільного шлюбу у його первісному вигляді, а не впливом у даному випадку на прусський ландрехт освіченого лібералізму століття [44].

Набагато більше збереглося в прусському ландрехті пережитків вільного шлюбу у сфері майнових відносин подружжя. Матеріальні інтереси колишньої сім'ї дружини, а рівно і самої дружини, спонукали їх щодо необхідності зберегти за дружиною її майно і розвинути, наскільки можливо, її майнову

самостійність. Необхідність ця тим більше усвідомлювалася, що свобода припинення шлюбного співжиття звичайно супроводжує вільний шлюб [45]. У результаті ми спостерігаємо в пруському ландректі характерні риси знайомої нам з історичного нарису картини майнової правоздатності і дієздатності заміжньої жінки. Так, 1) дружина має особливе, окреме майно. До його складу входять: а) речі, необхідні для особистого користування дружини (§ 206), б) вено дівоцтва (§ 207), в) усе, що за договором включено до складу окремого майна (§ 209), і д) усе, що відійшло дружині у спадщину, даруванню або якому-небудь іншому випадку за умови включення до складу її окремого майна, а рівно доходи і придбання дружини поза її домашньою діяльністю [46]. Цим окремим майном дружина розпоряджається самостійно [47], як цілком самостійно, без згоди чоловіка, веде і процеси на захист цього майна (§ 230). Цілком зрозуміло, що завдяки окремому майну дружина могла робити борги і користуватися кредитом (§318); 2) Але, усього цього мало: у пруському ландректі зберігся ще один пережиток вільного шлюбу — інститут особливого сімейного майна, яке звичайно давалося нареченій батьками з метою полегшення тяготи шлюбного життя і, головним чином, виховання дітей, що мають народитися (§ 276). Це було придане, що, як ми знаємо з історичного нарису, йшло дітям, а у випадку смерті дружини бездітної поверталось в її колишню сім'ю. Укладці пруського ландректу трохи видозмінили історичний інститут приданого і створили з нього сімейний фідейкоміс особливого роду [48]. Проте під прозорою оболонкою цього інституту, при самому поверхневому читанні статей, його регулюючих, не можна не помітити в ньому яскраво вираженого прагнення колишньої сім'ї дружини зберегти придане за дружиною й особливо за її дітьми [49]; 3) Незалежно від окремого майна і майна, так би мовити, сімейного дружина одержувала від чоловіка у вільну власність утримання і плаття [50]. Ця риса також характерна для інституту вільного шлюбу; 4) Прусський ландрект говорить також про внесене майно дружини. Правове становище цього майна, під яким розуміється все інше майно дружини, за винятком окремої її власності (§ 210), характеризує звичайно видозмінену форму вільного шлюбу. А саме, вільний шлюб припускає в чистому виді повну роздільність майна подружжя. Ми говорили вище, що така роздільність майна подружжя є вкрай незручною із зміцненням сім'ї і розвитком у ній самостійних інтересів, окремих від інтересів колишніх сімей чоловіка і дружини. З метою примирення інтересів нової сім'ї з інтересами особливо кровної сім'ї дружини була вироблена особлива система майна подружжя. Майно дружини залишалося в її власності, воно не виходило юридично за межі сім'ї кровних її родичів, але воно в той же час передавалося у розпорядження і користування чоловіка. При цьому чоловік зобов'язаний був утримувати дружину і дітей і забезпечити схоронність внесеного майна іпотекою і поручительством. Прусський ландрект не залишає ніяких сумнівів у такому характері внесеного майна дружини. Права чоловіка на внесене майно: а) користування (§ 231); б) розпорядження нерухомістю за згодою дружини (§ 232). Права дружини на внесене майно: а) право на збереження цього майна в цілості (іпотека § 254, порівн. 255), б) право на утримання

дітей і дружини чоловіком у винагороду за його право користування внесеним майном (§ 256, 262), в) право дружини на самостійне управління і користування внесеним майном у випадку невиконання чоловіком свого обов'язку щодо годування сім'ї (§ 256). Це останнє право дружини особливо заслуговує на увагу: воно показує, що чоловіку вручалася управління внесеним майном дружини в силу лише практичної зручності ведення господарства, а не з метою створити для чоловіка якимось там особливе, особисто йому приналежне в силу шлюбу майнове право.

Усі ці види майна: окремого, сімейного (приданого) і внесеного, а рівно вільної власності дружини на утримання, отримуване нею від чоловіка, говорять на користь вільного шлюбу. Воля сторін видозмінювати майнові відносини подружжя шляхом договору зайвий раз указує на існування вільного шлюбу у пруському ландректі [51].

Література і примітки

1. Азаревич Д. О наследовании родственников бездетной вдовы в указанной части // Журнал гражданского и уголовного права. — С.Пб., 1880. — Кн. 4. — 19 с.
2. Bachofen J. J. Das Mutterrecht. Eine Untersuchung über die Gynaikokratie der alten Welt nach ihrer religiösen und rechtlichen Natur. — Stuttgart: Poffmann, 1861. — 435 s.
3. Берггольдт Г. В. Законы о правах и обязанностях, от супружества возникающих. — М.: Спирев, 1881. — Т. 1, ч. 1. — С. 100–108.
4. Васильев И. Сличение юридических законов Ману о браках с брачными обычаями славян по летописи Пестора // Киевские университетские известия. — 1864. — № 1–2.
5. Гойхбарг А. Г. Сравнительное семейное право. — 2-е изд. — М.: Юрид. изд. 1927. — 237 с.
6. Ильин Г. Ф. Шудры и рабы в древнеиндийских сборниках законов // Вестник древней истории. — 1950. — № 2.
7. Загоровский А. И. Личные и имущественные отношения между супругами // Русская мысль. — 1897. — Кн. 1, 4.
8. Казанцев Л. П. О разводе по римскому праву. — К., 1892. — 248 с.
9. Кавелин К. Д. Очерк юридических отношений, возникающих из семейного союза // Журнал гражданского и уголовного права. — С.Пб., 1884. — Кн. 2–4; Отд. изд. — С.Пб., 1884.
10. Куницын А. В. О правах наследства лиц женского пола. — Х., 1844. — 142 с.
11. Любавский О. О столкновении прав родительской власти отца и матери // Юридический вестник. — 1869. — Кн. 3.
12. Матье М. Э. Следы матриархата в Древнем Египте // Вопросы истории доклассового общества. — М.; Л., 1936.
13. Пяковский В. П. О началах наследования в древнейшем русском праве. — М.: Тип. ун-та, 1859. — 377 с.
14. Пестрежницкий А. О вдовьей части в губерниях Черниговской и Полтавской // ЖМЮ. — 1860. — Кн. 12.
15. Галапаз П. Н. История государства и права зарубежных стран: В 2 т. — М., 1963–1969. — Т. 1. — 1963. — 597 с.; Т. 2. — 1969. — 485 с.
16. Фёдоров К. Г. История государства и права зарубежных стран. — Л., 1977. — 456 с.
17. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. — М.: Юристъ, 1995. — 576 с.
18. История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. / Под ред. П. А. Крашпшиниковой и О. А. Жидкова. — М.: НОРМА, 1996–1998. — Ч. 1. — 1996. — 480 с.; Ч. 2. — 1998. — 712 с.
19. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права: Учебник: В 2 т. — М.: Остожье, 1998. — Т. 1. — 512 с.; Т. 2. — 448 с.
20. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права. — М., 1995. — 416 с.
21. Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. — К., 1994. — 288 с.
22. Чельцов-Бобутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. — С.Пб.: Равна, Альфа, 1995. — 846 с.

23. Тищик В. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу: Навч. посіб. — Львів: Світ, 2001. — 384 с.
24. Музиченко П. П. Історія держави і права України: Навч. посіб.: У 2 ч. / За ред. О. В. Сурілова. — О.: Астропринт, 1997–1998. — Ч. 1. — 1997. — 232 с.; Ч. 2. — 1998. — 272 с.
25. Харитонов Е. О. Основи римського частного права. — О., 1998. — 287 с.; Історія частного і приватного права Європи. — О., 1998. — 293 с.; Історія приватного права Європи: східна традиція. — О., 2000. — 260 с.
26. Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн: Підруч. для студ. юрид. спеціальностей виш. закладів освіти. — Х.: Право, 1999. — 416 с.; Історія держави і права України: Академічний курс / За ред. В. Я. Тація і А. Й. Рогожина — К., 2000.
27. Вплив французького кодексу позначився і на російському Х т.
28. Див. про ці уложення: Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. — Казань, 1902. — Вып. 2. — С. 301, 327. — У Шершеневича Г. Ф. див. літературу.
29. Про рарковий дар говорить також австрійське уложення, § 1232.
30. Див.: Коментар до § 207 Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten. Bd. 1-3. — Berlin: Guttentag, 1878-1879. (Далі — ALPS). Пор. §§ 269, 774 ALPS.
31. Див.: Коментар до § 207 Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten. Bd. 1-3. — Berlin: Guttentag, 1878-1879. (Далі — ALPS). Пор. §§ 206, 207, 269.
32. Так само вища сторона зобов'язана була повернути певній стороні подарунки, отримані від неї під час шлюбу, як однаково повертались дружиною певному чоловіку дарунки, зроблені їй чоловіком в якості пареченого (§ 773). Пор. Коментар до §783 ALPS.
33. ALPS § 184. Див. коментар до цього параграфу.
35. ALPS § 679. Див. коментар до цього параграфу.
36. ALPS § 188, 189. Див. коментар до цього параграфу. Пор.: § 190, 191.
37. ALPS § 195. Див. коментар до цього параграфу.
38. ALPS § 195. Див. коментар до цього параграфу. Пор. § 196.
39. ALPS § 211. Див. коментар до цього параграфу.
40. Пор. ALPS § 682.
41. ALPS § 181–183.
42. ALPS § 185, 186.
43. ALPS § 256, 262.
44. ALPS § 192, 193, 194.
45. Деякі інші постанови ландрехту у сфері особистих відносин подружжя пояснюються також захистом особистості дружини. Цей захист проходив шляхом договору і охороши родичами особливо там, де могли бути зачеплені матеріальні інтереси дружини (пор. §§ 199, 200 і 201).
46. Див.: ALPS § 669.
47. Сипайский В. И. Личное и имущественное положение замужней женщины в гражданском праве. — Юрьев, 1910. — С. 135.
48. ALPS § 221, 222, 318. За виключенням, чоловік може перешкодити дружині укласти договір з третьою особою через негосподарність і марпотратство дружини (§ 223–225). Пор. французький закон 1907 р. (с. 127).
49. Див. коментар до § 276 ALPS.
50. Див.: § 287, 290, 307 ALPS.
51. ALPS § 314. Пор.: § 206 і 256, 262.
52. ALPS § 215, 251. Таким чином, якщо в сфері особистих відносин подружжя договір поступився місцем виробленим ним же самим «обыкновениям», то у сфері майшових відносин подружжя договір зберігає ще своє значення. За допомогою його можливо було змінювати, за бажанням сторін, майнові відносини подружжя.

**ПРАВОВИЙ СТАН НІМЕЦЬКИХ КОЛОНІСТІВ
ПІВДНЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КАТЕРИНОСЛАВСЬКОЇ,
ХЕРСОНСЬКОЇ І ТАВРІЙСЬКОЇ ГУБЕРНІЙ)**

Більш ніж 200 років пройшло з тих пір, як за запрошенням царюючої в Росії династії сотні німців Німеччини прийшли на південь України.

Маніфести 1762 і 1763 рр. відкрили можливість для тисяч жителів Європи приїхати на поселення до Росії. З моменту публікації маніфесту Катерини Другої від 4 грудня 1762 р., запрошуючого переселитися до Росії «всіх охочих іноземців» [1], під практику залучення до Росії німців була підведена юридична основа. Цей документ відкрив якісно новий етап німецького переселенського руху. Переселення німців в Новоросію затягнулося на шість десятиріч. Перші німці прибули до Херсона в 1786 р., останні переселилися в Новоросію в 1824 р.

У маніфесті від 22 липня 1763 р. була обумовлена система пільг і зобов'язань уряду Росії по відношенню до переселенців [2]. Документ, підписаний російською імператрицею, зокрема, гарантував такі права і привілеї іноземним переселенцям:

- 1) право селитися в будь-якій частині держави;
- 2) звертатися для вирішення питань про переселення в канцелярію опікуєвства іноземців;
- 3) одержувати допомогу для переселенців і оплату путніх витрат; Державне казначейство оплачувало переселенцям путні витрати. Всім прибулим іноземцям виділялися матеріали для споруди будинків, худоба, запаси зерна, знаряддя для хліборобства і інструменти для ремесел. У Новоросії колоністам було надано по 60 десятин землі на сім'ю. Сім'я одержувала наділ за умови дотримання закону, по якому господарство успадковує старший син. Ні самі господарі, ні їх спадкоємці не мали права продавати свої ділянки, закладати їх або розбивати на дробові частини;
- 4) колоністи звільнялися від податків і «тягот», їм виділялися позики. Іноземні колонії і містечка були звільнені від всіх податків і від звичайних служб на 10 років. Після цього терміну вони повинні були платити звичайні податі, як і інші піддані;
- 5) мали нагоду вільно записуватися в купецтво, міщанство;
- 6) володіли свободою віросповідання і відправлення обрядів на рідній мові;
- 7) могли будувати свої церкви, запрошувати необхідну кількість пасторів і інших церковних служителів;
- 8) мали внутрішнє самоврядування. На чолі німецьких общин стояли старости і головні старости;
- 9) звільнялися від військової повинності;
- 10) мали право купувати кріпосних для роботи на організовуваних фабриках;

11) мали громадське і шкільне самоврядування.

Тільки на Півдні Катерина Друга відвела для поселення іноземців 55 тисяч десятин землі в Катеринославській, 263 тисячі в Херсонській і 211 тисяч в Таврійській губерніях.

Завершальним акордом законодавства XVIII ст. був Указ від 8 квітня 1800 р., в якому йшлося про місця поселення колоністів у зв'язку із зростанням чисельності сімей [3].

На початку другого десятиріччя XVIII ст. політика колонізації царського уряду зазнала серйозних змін. Нові реальності розвитку колоній відобразив прийнятий в 1842 р. «Статут про колонії». Він визначав повноправне місце переселенців в процесі капіталістичного розвитку країни: їм дозволялося вільно переходити в інше звання, придбавати в повну приватну власність землі і інше майно, брати участь в цивільному житті [4]. Це був значний крок в плані інтеграції колоністів в повнокровне життя країни. Помітимо, що раніше земельні наділи були власністю колоній і знаходилися в подвірному спадковому користуванні окремих сімей без права відчуження (продажі, дарування та ін.).

У подальшому були скасовані і інші привілеї, що раніше дарували колоністам, аж до відміни в 1871 р., звільнення від рекрутського набору. У війні з Туреччиною 1877–1878 рр. вперше німці служили в армії. Проте відомості про обов'язковий призов для всіх громадян імперії викликали тривогу серед німецької громадськості, особливо серед менонітів. У результаті значне число менонітів почало переселятися в США і Канаду. Так, в 1873 р. тільки з двох волостей Таврійської губернії виїхало 4,5 тисячі чоловік [5]. В історії адміністративного управління менонітських колоній можна виділити три періоди: у 1789–1796 рр. існувала система управління через губернські установи; у 1797–1871 рр. діяла спеціальна колоніальна адміністрація. На третій період припадає адміністративна реформа 1871 р., в результаті якої окреме управління іноземними поселеннями було скасовано.

У перший період іноземні колоністи та державні селяни знаходилися у підпорядкуванні казенних палат та повітових судів. Зловживання державних чиновників призвели до збільшення скарг на ці установи. Другий етап розпочався після Указу від 4 березня 1797 р., коли при Сенаті було засновано «Експедицію державного господарства, опікунства іноземних поселенців та сільсько-го домоводства» (Санкт-Петербург). На жаль, через далеку відстань від поселень цей орган не мав можливості вживати оптимальних заходів при переселенні, тому новим указом від 6 квітня 1800 р. у Катеринославі було засновано «Контору опікунства новоросійських іноземних поселенців», яка знаходилась у його підпорядкуванні.

Після реорганізації «Експедиції державного господарства, опікунства іноземних поселенців та сільського домоводства» 1802 р. Контора увійшла до складу Міністерства внутрішніх справ. З 1811 р. вона знаходилась під контролем Департаменту державного господарства та публічних будівель Міністерства внутрішніх справ.

Контора опікунства у своїй діяльності керувалась «Інструкцією Контори опікунства іноземних поселенців» від 26 липня 1800 р., «Інструкцією для внутрішнього розпорядку та управління новоросійських іноземних колоній» від 16 травня 1801 р. та доповненнями від 7 липня 1803 р.

Треба зауважити, що згідно з інструкцією листування з колоніями мало вестись німецькою мовою. До 1871 р. колоністи мали окремий суд, який перебував у компетенції колоністського управління. У цивільних справах першою судовою інстанцією був сільський приказ, другою — окружний приказ, третьою — Контора опікунства, з 1818 р. четвертою став Опікунський Комітет.

У сфері впливу Контори опікунства перебували всі справи колоністів, за винятком кримінальних та спірних з іншими підданими імперії. Карні злочини розглядалися в повітових судах за обов'язкової присутності одного з членів Контори; суперечки між колоністами та місцевими жителями Контора вирішувала разом з повітовими судами або міськими магістратами.

Третій етап в адміністративному устрої колоній розпочався в результаті реформ 1871 р.

Великі реформи Олександра Другого вперше дали колоністам можливість брати участь у суспільно-політичному житті за межами їх общин і округів, а саме у виборах до губернських земств. Німці могли бути вибрані в управи. Досить часто вони служили в комітетах народної тверезості або виконували обов'язки почесних суддів [6].

Закон від 4 червня 1871 р. став важливою віхою в розвитку німецьких поселень. Правила 1871 р. про поселян-власників, як стали офіційно називати колоністів, вносили серйозні нововведення в регламентацію їх життя в Новоросії. Відпала влада Піклувального комітету, поселення передавалися в безпосереднє ведення Міністерства державного майна і підкорялися місцевим установам. Кожна община одержувала акт — володарний запис на відведені землі. Новий закон ліквідував і окрему систему управління колоніями, зняв з них минулу відособленість, змінив характер і юридичні права общин і окремого поселянина, дав йому свободу виходу з общини і розпорядження на свій розсуд наділами аж до продажу. В 1871–1890 рр. більшість колоній ввійшла до складу змішаних волостей. Політика русифікації привела до ведення діловодства в колоніях на російській мові. В 1880–1890 рр. колонії одержали російські назви, які почали використовувати в офіційних документах.

У 1866 р. за бажанням Опікунського комітету в програму сільських шкіл був внесений новий навчальний предмет — російська мова. Наступним етапом в мовній політиці стала передача німецьких церковно-приходських шкіл узаконеннями від 22 листопада 1890 р. і 10 грудня 1892 р. у ведення Міністерства народної освіти.

Німецькі колоністи зберегли свою культуру і релігію. Цьому сприяло утворення релігійних общин у містах і розбудова церковних храмів. По віросповіданню німці були представниками християнської релігії. Зі всіх протестантських конфесій євангельсько-лютеранська користувалася особливим заступництвом з боку уряду. Укази від 22 травня 1828 р. і від 28 грудня 1832 р.

сприяли її посиленню і оформленню особливого становища серед інших інословних і іноземних сповідань. На основі цих законів був розроблений статут євангельсько-лютеранської церкви. Російське законодавство наділювало євангельсько-лютеранську церкву широкими правами.

У німецьких колоніях, особливо лютеранських та менонітських, відкривалися школи, просвітницькі та науково-культурні заклади, лікарні, притулки для сиріт і престарілих, що робило їх центрами освіти й культури не лише для німців, й для інших етнічних груп, які мешкали в містах. Суспільні та національні інтереси південноукраїнських німців-колоністів виражала та відстоювала їхня національна преса. Впродовж 1843–1863 рр. в Одесі виходили журнал і газета німецькою мовою, редактором якої був К. Вільгельм. В Олександрівську, де позиції німецької колонії теж були досить міцними, друкувалася газета німецькою мовою, видавництво якої очолював Пецольт [7]. Із середовища німецьких колоністів вийшов цілий ряд вчених, викладачів, службовців, державних діячів. Серед них — професор фізики та математики Рішельєвського лицю Генріх Карлович Брун, його брат — професор історії Новоросійського університету Пилип Карлович Брун. У Новоросійському університеті протягом 40 років працював син П. Бруна — Людвіг. Серед професорів університету високою фаховою майстерністю відзначалися Е. фон Штерн, Ф. Струве, Н. Грот, Н. Ланге, І. Маркузен, К. Фот та ін. Випускники Новоросійського університету займали важливі державні посади. Яскравим прикладом може бути С. Зітте, який свого часу очолював Міністерство фінансів Росії [8]. Німці обиралися до міських дум, земських органів управління.

Аналіз суспільно-політичного і духовного життя німецьких колоній на українській землі дає підставу стверджувати, що поселенці органічно вписалися в процеси розвитку місцевого населення, зберігаючи разом з тим певні особливості, свої традиції, своє віросповідання. Вони принесли на нову батьківщину порівняно високу організацію громадського життя — організацію кооперативного руху, створення сільськогосподарських спілок, кредитних установ тощо. Досить розвинутими в німецьких колоніях були освітня і видавнича справа, соціальний захист населення, що позитивно впливало і на місцеве населення оточуючих колоній українських поселень. Вони із самого початку строго дотримували свої релігійні обряди, берегли свою мову, дбайливо передавали їх подальшим поколінням. Це допомогло їм зберегти свою самобутність і успішно протистояти асиміляції.

Література

1. ПСЗРИ. — Т. 16. — № 11720, 11725.
2. ПСЗРИ. — Т. 16. — № 11853, 11879, 11880.
3. ПСЗРИ. — Т. 26. — № 19372. — С. 115.
4. Очерки истории пемцев и меппопитов Юга Украины (конец XVIII — первая половина XIX в.) / С. И. Бобылева, П. В. Бочарова, О. В. Безносова, Л. С. Тутик, П. В. Осташева, С. В. Атамаменко; Под ред. С. И. Бобылевой. — Диспропетровск: Арт-Пресс, 1999. — 11 с.
5. Велицын А. А. Немцы в России. Очерки исторического развития и настоящего положения пемцевских колоний на юге и на востоке России. — СПб., 1893. — С. 50–54.

6. Вопросы германской истории. Пемцы в Украине: Материалы укр.-герман. науч. конф. Днепропетровск, 26–29 сентября 1995 г. — Днепропетровск: ДГУ, 1996. — С. 21.
7. Keller K. Du deutschen Kolonien in Sudnessland: In 2 Bd. — Odessa, 1905–1914. — Bd. 1. — S. 20.
8. Причерноморские пемцы. Их вклад в развитие г. Одессы и региона, 1803–1917: Библиогр. указ. / Сост. В. В. Самодурова. — О., 1999. — С. 35.

УДК 35.08

О. С. Білоусов

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Сутність державної служби визначається її соціальним призначенням. У свою чергу, соціальний характер державної служби, згідно із сучасними підходами, полягає в тому, що здійснення управлінських дій повинно відповідати інтересам усього суспільства, а не окремих осіб, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити саме йому. Статус, мета і завдання державної служби є вихідними з інтересів, мети, завдань і волі соціуму.

Об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена зміненою природою й призначенням нової демократичної і правової держави. Важливо зазначити, що це не тільки апарат класового насильства, характерний для тоталітарних режимів, а й суттєвий інститут консолідації суспільства. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту.

Соціальний характер державної служби розкривається і через сукупність конституційно-правових норм, якими закріплено пріоритет прав і свобод громадян, яких повинні дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких формуються конституційні принципи діяльності державної служби, згідно з якими діяльність державних органів повинна бути спрямована на дотримання й захист конституційних прав та свобод громадян.

«Сутність державної служби має соціальну обумовленість, бо переслідує суспільно корисні цілі і завдання, що полягають у служінні суспільним інтересам. Вирішуючи чисельні суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання й реалізації державної влади, яка повинна слугувати суспільству» [1]. Тому сутність державної служби полягає у виконанні нормативно встановлених соціально-державних функцій. «Сутність поняття державної служби полягає в такому:

1) державна служба — це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією — необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження;

2) у межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів;

3) ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів і вона полягає у виконанні посадових обов'язків» [2].

На думку Г. В. Атаманчука, державну службу можна розглядати як практичну і професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов'язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі. Причому ключовим словом тут є «виконання», що означає не просто роботу, яка вимірюється часом або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються [3].

Загальноновизнаного поняття явища «державна служба» у науковій юридичній літературі не існує. Д. М. Овсянко під державною службою розуміє професійну діяльність по забезпеченню виконання повноважень державних органів [4]. «Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів», — зазначає Ю. П. Битяк [5]. «Під державною службою, — вказує Д. Н. Бахрах, — розуміється професійна діяльність осіб, займаючих державні посади категорій “В” і “В”, по забезпеченню виконання повноважень державних органів» [6]. За думкою А. Ф. Ноздрачева, державна служба як вид професійної діяльності означає безперервне, компетентне забезпечення виконання повноважень державних органів особами, які знаходяться на державних посадах. «Державна служба — це професія для державних службовців, що вимагає спеціальної підготовки, додержання спеціальної освіти. Тому вони приймаються на “постійну роботу”, їм присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги» [7]. В. В. Воробйов під державною службою розуміє таку соціальну діяльність службовців, яка здійснюється ними професійно у складі державного апарату, а також підлеглих йому організаціях, підприємствах, установах з метою створення господарсько-виробничих, соціально-культурних, адміністративно-політичних передумов, необхідних для функціонування та розвитку суспільства [8]. З точки зору А. Є. Пашерстника, державна служба — це «трудова діяльність у якості співробітника державної установи або підприємства в галузі управління, організації та інших сферах розумової праці, включаючи і відповідні спеціальні функції» [9]. Л. В. Коваль вважає, що державна служба — це різновид професійної діяльності в організаціях, які окреслюються сферами державного сектора виробництва, в організаціях транспорту, торгівлі, організаціях, завданням яких є забезпечення внутрішньої стабільності держави, в навчальних, наукових установах, закладах охорони здоров'я, культури, муніципальних утвореннях [10]. В. М. Манохін уявляє державну службу як «одну з сторін суспільно-корисної діяльності держави в галузі організації і правового регулювання особового складу — державних службовців у галузі практичного здійснення завдань і функцій держави» [11]. А. П. Альохін і Ю. М. Козлов зводять розуміння державної служби в широкому сенсі до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях; державна

служба у вузькому сенсі, за думкою цих авторів, полягає у виконанні службовцями своїх обов'язків лише в державних органах [12]. Б. М. Лазарев визначає державну службу як служіння державі, тобто виконання за її дорученням і за плату діяльності по реалізації завдань і функцій держави в державних органах [13].

Аналіз наведених точок зору вчених щодо сутності державної служби, сучасної практики її функціонування дозволяє виокремити такі найсуттєвіші ознаки останньої:

- мета державної служби розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби. «Як державний соціальний інститут вона має сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу. І другий напрямок у визначенні мети державної служби — вона має створити об'єктивну систему виявлення та добору людей для роботи в держапараті» [14];

- державна служба — це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління. З огляду на це до основних завдань держслужби слід віднести: а) охорону інтересів суспільства, прав і свобод громадян, їх найрізноманітніших об'єднань; б) досягнення стійкості засад і цілісності держави; в) забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань; г) подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників;

- державна служба являє собою професійну діяльність, тобто діяльність, що є для державного службовця професією, яка пов'язана з виконанням ним як основного різновиду діяльності спеціальних посадових повноважень; в межах такої здійснюваної діяльності відбувається реалізація компетенції державних органів;

- ця діяльність спрямована на забезпечення функціонування державних органів і являє собою виконання тих чи інших посадових обов'язків;

- в межах державної служби державні службовці реалізують повноваження розпоряджувачого, регулюючого характеру, тобто функції так званого позитивного державного управління у всіх сферах суспільно-державного будівництва; здійснюють юридично-владні приписи для різних суб'єктів права в системі управлінської ієрархії; реалізують юридичні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб; здійснюють дії, спрямовані на забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин;

– державні службовці займають посади, передбачені штатним розкладом того чи іншого державного органу.

Сутність державної служби характеризується тими завданнями і функціями, які покладаються на неї. Аналізуючи основні завдання державної служби, слід виокремити такі:

– охорона конституційного ладу України, створення умов для розвитку цивільного суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особистості, захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

– формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів;

– забезпечення ефективної роботи державних органів у відповідності до їхньої компетенції;

– удосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців;

– створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

– забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Похідними від завдань державної служби є її функції. Під функціями державної служби слід розуміти основні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, які сприяють досягненню відповідної мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі і державно-правового призначення. В юридичній науці немає єдиної точки зору щодо поняття та видів функцій державної служби. Так, Ю. М. Старилів розглядає функції державної служби, виходячи з особливостей функцій права і функцій держави. Водночас він вирізняє два типи функцій державної служби: державної служби як виду соціально корисної професійної діяльності особи (вони знаходяться у прямій залежності від функцій держави) і державної служби як правового інституту (впливають із функцій права) [15]. На підставі їхнього синтезу Ю. М. Старилів виокремлює такі функції державної служби:

а) основні — інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік;

б) загальні — здійснення державної кадрової політики; комплектування персоналу державних органів із врахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей; організація державної служби; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів; аналіз стану і ефективності державної служби в органах державної влади та ін.;

в) специфічні, які можна розглядати як регулятивний і організаційний вплив щодо обмеженого і доцільного втручання у сферу економіки і соціально-культурного будівництва, в яких об'єкти управління володіють значною самостійністю щодо вибору рішень та їх реалізації;

г) допоміжні, які мають на меті обслуговування діяльності державних органів

у рамках основних, загальних і специфічних функцій (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо);

д) спеціальні, які відображують особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво). Вони можуть доповнювати загальні функції в разі їх недостатності.

Дещо іншу думку з цього приводу висловлює А. Ф. Ноздрачев, який вважає, що функціями державної служби є:

– правозастосовча. Вона здійснюється через виконання посадових обов'язків і прийняття актів управління про виконання законів тощо;

– правотворча. Іншими словами цю функцію можна назвати нормотворчою, яка виявляється у законопроектній діяльності, а також в експертній, аналітичній, довідковій роботі державних службовців у процесі підготовки законопроектів;

– правозахисна. Одним із основних обов'язків державних службовців є реалізація та захист прав і свобод людини і громадянина, надання їм управлінських (адміністративних) послуг;

– регулятивна. Державна служба виявляє себе при підготовці різних конкретних програм державної діяльності, інших державних рішень. У цьому розумінні державна служба виконує важливу регулятивну функцію, яка виявляється в тому, щоб забезпечити погодженість інтересів різних верств суспільства;

– організаційна. Державна служба покликана забезпечити координацію й упорядкування діяльності державних органів, об'єднуючи їх в один державний апарат легітимної державної влади [16].

Таким чином, можна зазначити, що державна служба — це комплексний правовий інститут, який має соціальний характер і який є невід'ємною частиною правової системи України. Державна служба є невід'ємною частиною державної адміністрації, призначеною забезпечувати, перш за все, реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козба-венко. — М.: Статут, 2000. — С. 631.
2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. П. Р. Пижник. — К.: Видав. дім «Іп Юрс», 1999. — С. 12.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 263.
4. Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие / Под ред. Г. А. Туманова. — М.: Юрист, 1999. — С. 78.
5. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 86.
6. Бахрах Д. Н. Административное право. — М.: БЕК, 1996. — С. 109.
7. Поздрачев А. Ф. Государственная служба. — М.: Статут, 1999. — С. 37.
8. Воробьев В. А. Советская государственная служба. — Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1986. — С. 10.
9. Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. — М., 1949. — С. 121.
10. Коваль Л. В. Адміністративне право. — К.: Основа, 1996. — С. 47.
11. Манохин В. М. Советская государственная служба. — М.: Юрид. лит., 1996. — С. 11.

12. Алексин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации. — М.: Юрист, 1995. — Ч. 2. — С. 135.
13. Лазарев Б. М. Государственная служба. — М.: Статут, 1993. — С. 5–6.
14. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрітком Іштер, 1998. — С. 175.
15. Стариков Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С. 46–49.
16. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки гос. служащих. — М., 1999. — С. 43–44.

УДК 35.08:340.134(477)

Н. Я. Шлієнко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Важливим для теорії адміністративного права і державної служби є питання щодо визначення поняття законодавства про державну службу та характеристики його основних складових. Слід зазначити, що цьому питанню приділялась певна увага в юридичній науці [1]. Водночас цілий ряд питань залишається без належного теоретичного забезпечення та правового регулювання, що суттєво впливає як на правозастосування, так і на ефективність та дієвість правових норм, спрямованих на регулювання державно-службових відносин. Визначенню поняття, складових законодавства про державну службу та їх загальній характеристиці і присвячена дана стаття.

Використовуючи загальноприйняте в теорії права поняття «джерела права», стосовно державної служби, можна визначити, що законодавство про державну службу — це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби, правовим статусом державних службовців, проходженням державної служби та її реформуванням.

Важливим є питання щодо складових законодавства про державну службу. Досліджуючи та аналізуючи їх, можна виділити такі основні джерела законодавства про державну службу.

Конституція України. Саме вона визначає основні засади організації і діяльності державної служби, як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Так, ст. 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби знайшли своє відображення в статтях: 3 — «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; 8 — принцип верховенства права; 19 — принцип законності («орга-

ни державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і 36 (право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації) — принцип політичної і релігійної нейтральності тощо.

Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92, яка встановлює, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби».

Стаття 55 виступає важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Законодавство. Важливу роль у законодавчому регулюванні питань державної служби відіграв Закон «Про державну службу», прийнятий 16 грудня 1993 р. [2] — перший в Україні законодавчий акт стосовно державної служби. Даний Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

У цілому, Закон складається з 8 розділів («Загальні положення», «Державна політика у сфері державної служби», «Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату», «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті», «Службова кар'єра», «Припинення державної служби», «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців», «Відповідальність за порушення законодавства про державну службу») та 38 статей.

Саме він вперше закріпив визначення понять «державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада».

Стаття 3 Закону закріпила основні принципи організації і діяльності державної служби, які стали основою для подальшого розвитку принципів функціонування інших видів державної служби.

У Законі увагу акцентовано на правовому статусі державного службовця: визначенні його прав (ст. 11), обов'язків (ст. 10), правообмежень (ст. ст. 12, 13, 16), відповідальності (ст. 38).

Центральним інститутом державної служби є її проходження, під яким розуміють процес державної служби від моменту виникнення державно-службових відносин до їх припинення. В Законі питання проходження державної служби регулюються в 4 розділі, який так і називається «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті». В даному розділі вперше у законодавстві про державну службу закріплюється такий елемент державної служби, як присяга державного службовця (ст. 17).

В Законі вперше на законодавчому рівні узаконено службу кар'єру як невід'ємну складову правового статусу державного службовця. Разом з тим

необхідно відмітити, що Закон не дає визначення поняття «службової кар'єри», що зумовлює її різноаспектне трактування в юридичній науці, а також не передбачає переліку її складових. Попри це, розділ, який має назву «Службова кар'єра», включає в себе статтю, яка не має безпосереднього відношення до даного поняття (ст. 29 «Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців»).

Одночасно важливо зазначити, що Закон свою важливу роль в історії організації і функціонування державної служби уже відіграв. Низка положень, передбачених у ньому, вже не відповідає вимогам сучасної державної служби. Попри це, в ньому є ряд прогалин, які вимагають нагального законодавчого вирішення. Наприклад, не відображено інституту атестації державного службовця, а про проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади тільки згадується; не закріплено видів державної служби, видів посад державної служби і видів державних службовців; не згадується про реєстр посад державних службовців тощо.

Наступним джерелом законодавства про державну службу є Закон «Про боротьбу з корупцією» [3], який визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Закон складається з 5 розділів («Загальні положення», «Попередження корупції», «Відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», «Усунення наслідків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією», «Контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією») та 17 статей.

Закон закріплює поняття корупції і розкриває сутність корупційних діянь (ст. 1), а також передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Відповідно до ст. 2 Закону суб'єктами корупції можуть бути особи, які уповноважені на виконання функцій держави (державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів). Стаття 5 Закону передбачає перелік обмежень, які встановлюються щодо державних службовців при проходженні ними державної служби. До прийняття цього Закону такий перелік обмежень передбачався в ст. 16 Закону «Про державну службу». В даний час ця стаття має відсильний характер на ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Окрім корупції і корупційних діянь, Закон передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких належать: порушення вимог фінансового контролю, невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, умисне невиконання своїх службових обов'язків стосовно боротьби з корупцією.

Окрім вище названих законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби — МК України, дипломатичної служби — Законом «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [4], служби в органах міліції — Законом України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. (зі змінами і доповненнями) [5], служби в органах Служби безпеки — Закон «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [6], військової

служби — Закон «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» в редакції від 18 червня 1999 р. [7], державної виконавчої служби — Закон «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. [8] тощо.

Укази Президента України. Відповідно до ст. 8 Закону «Про державну службу» питання визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання усіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби покладается на Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України. Із зазначених питань Президент України приймає відповідні укази, які є джерелом законодавства про державну службу. Серед основних указів Президента України можна назвати такі: «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. [9]; «Про митну службу України» від 29 листопада 1996 р. [10]; «Про Положення про Головне управління державної служби України» від 2 жовтня 1999 р. [11]; «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р. [12]; «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» від 19 листопада 2001 р. [13] та ін.

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Як вищий орган державної виконавчої влади в Україні, призваний забезпечувати реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень приймає постанови і розпорядження щодо організації і діяльності державної служби. Зокрема, урядом прийнято ряд постанов з питань:

а) підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: «Перелік вищих навчальних закладів з підготовки та перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади та ринкової економіки» від 28 липня 1995 р. [14], «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 16 квітня 1998 р. [15] та ін.;

б) проходження державної служби: «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» від 1 грудня 1994 р. [16], «Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» від 25 травня 1998 р. [17], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» від 13 червня 2000 р. [18], «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 р. [19] та ін.;

в) умов державної служби: «Про порядок обчислення стажу державної служби» від 3 травня 1994 р. [20] та ін.;

г) про віднесення посад державних службовців до відповідних категорій посад: «Про віднесення посад спеціалістів кримінально-виконавчої системи до категорій посад державних службовців» від 6 травня 2001 р. [21], «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» від 26 жовтня 2001 р. [22], «Про віднесення посад державних секретарів та їх заступників до категорій посад державних службовців» від 26 липня

2001 р. [23] та ін. На даний час прийнято більше 60 відповідних розпоряджень уряду з даного питання.

Накази Головного управління державної служби України. Серед джерел законодавства про державну службу важлива роль відводиться нормативним наказам Головдержслужби, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який ст. 7 Закону «Про державну службу» покладається завдання здійснення управління державною службою. У межах своїх повноважень Головдержслужба вправі видавати накази, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями усіх форм власності. Серед таких нормативних наказів Головдержслужби можна виділити накази: «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 р. [24], «Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців» від 18 грудня 2000 р. [25], «Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі “Державне управління” та професійними програмами функціональної спеціалізації “Державна служба”» від 12 грудня 2001 р. [26] та ін.

Деонтологічні засади діяльності державних службовців визначають Загальні правила поведінки державного службовця (далі — Правила), які є узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених законами України принципах державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців.

При прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі. Правила складаються з наступних розділів: «Межі застосування», «Загальні положення», «Загальні обов'язки державних службовців», «Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції», «Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців».

До джерел правового регулювання державної служби належать нормативні акти інших центральних органів, які стосуються питань державної служби, наприклад: наказ Міністерства охорони здоров'я від 10 січня 2000 р. «Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій» [27]; наказ Голови держкомітету у справах охорони державного кордону від 14 червня 2000 р. «Про заходи щодо реалізації Закону України “Про державну службу” в Прикордонних військах України» [28]; наказ МВС України від 23 лютого 2001 р. «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ» [29] та ін.

Як зазначається у проекті Концепції реформи адміністративного права, джерелами законодавства про державну службу, при вирішенні питань зміцнення її правового регулювання, повинні стати:

– узагальнюючий Закон України «Про основні засади державної служби і служби в органах місцевого самоврядування», який має містити загальні положення, вичерпну класифікацію державних службовців, організацію керівництва державною службою тощо. Положення цього Закону матимуть безпосередню дію і загальне значення;

– правові акти для окремих груп державних службовців, якими встановлюються специфічні положення відносно правового статусу деяких груп державних службовців. Наприклад, закони про міліцію, митну службу, службу безпеки, а також закони, які встановлюють статус працівників вищої школи, вчителів, медичних працівників;

– правові акти, які стосуються оплати праці державних службовців. Це має бути Закон про посадові оклади державних службовців, який повинен регулювати оплату праці, встановлювати посадові оклади для державних службовців відповідно до нової класифікації посад;

– Кодекс правил поведінки державних службовців, який треба розробити найближчим часом і в якому мають, окрім всього, міститися норми про дисципліну відповідальних службовців [30].

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що в Україні сформовані нормативні засади правового регулювання державної служби. Іншими словами, є підстави вважати, що в Україні створено і розвивається законодавство про державну службу. Дане законодавство є комплексним за своєю сутністю, оскільки включає в себе норми різних галузей права. Однак, враховуючи особливості державно-службових відносин, які регулюються законодавством про державну службу, можна стверджувати, що переважна більшість нормативних актів — це адміністративні нормативні акти, а законодавство про державну службу є складовою адміністративного законодавства.

Література

1. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — М.; Л., 1949. — С. 39–48; Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. — М.; Л., 1949. — С. 122–134; Стариков Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 44–49; Стариков Ю. Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. — 1996. — № 5. — С. 19–22; Кивалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 178–181.
2. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
3. Там само. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
4. Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1881.
5. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
6. Там само. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
7. Там само. — 1999. — № 33. — Ст. 270.
8. Там само. — 1998. — № 15. — Ст. 566.
9. Урядовий кур'єр — 1995. — 1 черв.
10. Таможенное законодательство Украины: Сб. норматив. актов. — Х., 2000.

11. Офіційний вісник України. — 1998. — № 16. — Ст. 592.
12. Там само. — 2000. — № 21. — Ст. 451.
13. Там само. — 2001. — № 47. — Ст. 2057.
14. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 1: Державна служба в Україні. — С. 147.
15. Офіційний вісник України. — 1998. — № 16. — Ст. 592.
16. Збірник законодавчих і нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України. — К., 1996.
17. Офіційний вісник України. — 1998. — № 21. — Ст. 764.
18. Там само. — 2000. — № 24. — Ст. 1004.
19. Там само. — 2001. — № 1-2. — Ст. 27.
20. Збірник законодавчих і нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України. — К., 1996.
21. Офіційний вісник України. — 2001. — № 20. — Ст. 892.
22. Там само. — 2001. — № 44. — Ст. 1422.
23. Там само. — 2001. — № 31. — Ст. 1422.
24. Там само. — 2001. — № 45. — Ст. 1971.
25. Там само. — 2000. — № 52. — Ст. 2299.
26. Там само. — 2001. — № 3. — Ст. 111.
27. Там само. — 2002. — № 4. — Ст. 133.
28. Там само. — 2000. — № 28. — Ст. 1186.
29. Там само. — 2001. — № 12. — Ст. 502.
30. Концепція реформи адміністративного права (проект) // Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. — О., 2002. — С. 294–295.

УДК 342.92:347.998.85(477)

А. Ю. Осадчий

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Запровадження в Україні адміністративного судочинства спрямовано на забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Такі права та інтереси порушуються неправомірними рішеннями (нормативно-правовими актами чи правовими актами індивідуальної дії), діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень).

Найчастіше порушення прав та інтересів відбувається через прийняття суб'єктами владних повноважень неправомірних рішень. У цьому аспекті значну увагу слід приділити, з урахуванням їхніх юридичних властивостей, саме неправомірним нормативним актам. Нормативно-правові акти на відміну від індивідуальних (правозастосовчих) актів містять норми права (встановлюють, змінюють чи скасовують їх) і розраховані на багаторазове застосування, тобто їх дія не вичерпується одноразовим виконанням. Отже нормативний акт, який прийнято

без дотримання вимог, що закріплені у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [1], порушуватиме права та інтереси широкого кола осіб, при цьому такі порушення відбуватимуться тривалий час. Крім того, з урахуванням того, що більша частина нормативних актів приймається суб'єктами владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, великим є і територіальний вимір таких порушень.

Завдяки юридичним властивостям нормативно-правових актів КАС України (ч. 3 ст. 19, ст. 171) містить спеціальні правила щодо розгляду адміністративних справ, що пов'язані з оскарженням нормативно-правових актів.

Адміністративний суд при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів перевіряє їх законність (у тому числі й конституційність) та відповідність правовим актам вищої юридичної сили. При цьому адміністративний суд не вирішує питання про конституційність нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим — ці питання віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Правила щодо територіальної підсудності адміністративних справ з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, встановлюють виключну підсудність — такі справи вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (Окружним адміністративним судом міста Києва). Це унеможлиблює розгляд справ про один і той же нормативний акт різними адміністративними судами.

Суттєві заперечення викликає наділення правом оскаржити нормативно-правовий акт лише осіб, щодо яких його застосовано, а також осіб, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Це обумовлено такими міркуваннями. По-перше, реалізація правових норм відбувається не лише у формі застосування, а і у формі виконання, додержання та використання і відповідно права, свободи та інтереси особи можуть порушуватися і нормативними приписами, що реалізуються не у формі їх застосування, але встановлюють, наприклад, певні заборони. Виходячи із завдання адміністративного судочинства — захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України) та того, що право звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом мають усі особи, які вважають, що порушено їх права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин (ст. 104 КАС України), норма ч. 2 ст. 171 104 КАС України необґрунтовано звужує коло осіб, які мають право оскаржувати до адміністративного суду нормативно-правові акти. По-друге, особа, яка оскаржує нормативно-правовий акт зобов'язана доказати, якщо він до неї ще не застосований, що вона є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Це може викликати певні складності, зокрема, і з урахуванням остаточної невизначеності щодо

змісту такої фундаментальної категорії сучасного правознавства, як «правовідносини», адже в юриспруденції обстоюється думка про існування у публічному праві поряд з конкретними і так званих загальних (загальнонормативних) правовідносин, до яких не можна застосовувати модель правовідносин, яка існує, наприклад, у цивільному праві [2].

Отже, право оскаржувати нормативно-правові акти слід визнати за кожною особою, яка вважає, що таким актом порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

КАС України встановлено низку норм, спрямованих на повідомлення заінтересованих осіб про судовий розгляд справи, щоб надати їм можливість захищати свої права, свободи та інтереси при розгляді справи. Для цього у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Згідно з Указом Президента України від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [3] та Указу Президента України від 13.12.1996 р. «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України”» [4] нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України, офіційно оприлюднюються у інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» та газеті «Урядовий кур'єр». Офіційне оприлюднення актів Верховної Ради України відбувається також у газеті «Голос України», «Відомостях Верховної Ради України». Нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування оприлюднюються у виданнях, які визначені цими органами. Таке оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи і повинно бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Опублікування оголошення з додержанням вищезазначених вимог означає, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Якщо заінтересована особа після цього не звернеться до суду для участі у розгляді справи, то вона позбавляється права на розгляд у подальшому скарг на судові рішення в цій справі.

Для розгляду цієї категорії адміністративних справ встановлено скорочений граничний строк розгляду, який складає один місяць. Лише у виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на один місяць.

У результаті розгляду справи суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, як повністю, так і в окремії його частині. Вирішуючи питання про незаконність нормативно-правового акта або невідповідність його правовому акту вищої юридичної сили, суд не виходить за межі позовних вимог і не вирішує аналогічні питання щодо правових актів чи їхніх окремих положень, щодо яких

не відкрито провадження в адміністративній справі. Разом з тим суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, якщо вони впливають на прийняття постанови у справі.

Для унеможливлення подальшої дії нормативно-правового акта, який визнаний судом незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили і нечинним, відповідач зобов'язаний невідкладно після набрання постановою законної сили опублікувати резолютивну частину постанови суду у виданні, в якому його було або мало бути офіційно оприлюднено.

Дія правил щодо особливостей оскарження нормативно-правових актів, які встановлено у ст. 171 КАС України, поширюється і на випадки вирішення питань про законність нормативно-правових актів чи відповідність їх правовим актам вищої юридичної сили, якщо такі питання виникли у зв'язку з розглядом інших адміністративних справ.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
2. Харитопова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2004. — С. 70.
3. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 24. — С. 11.
4. Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»: Указ Президента України від 13.12.1996 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — 19 груд.

УДК 343.24(477)

О. І. Шинальський

РОЛЬ КАРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

В умовах становлення незалежної, демократичної, соціально-правової Української держави виробляється сучасна кримінальна політика як результат компромісу усіх гілок влади, політичних партій, інших об'єднань громадян стосовно прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на протидію злочинності. Каральна політика — це вироблена органами держави, партіями та іншими об'єднаннями громадян за участю наукових установ система відповідних правових, економічних і соціально-культурних засобів, які визначають стратегію і тактику протидії злочинності, на основі яких формується, змінюється і доповнюється кримінальне законодавство, визначаються його цілі, завдання, принципи, форми та порядок впливу на осіб, що вчинили злочин [1].

Вирішення проблем, пов'язаних із протидією злочинності, потребує реалізації цілого комплексу засобів політичного, економічного, соціального та пра-

вового характеру [2]. Серед цих засобів важливе значення має визначення змісту та характеру каральної політики Української держави. З цього питання в наукових колах є різні погляди та позиції, які прямо чи опосередковано спрямовані на вирішення цієї надзвичайно важливої та актуальної проблеми для держави. В більшості точок зору стверджується думка, що ефективність протидії злочинності прямо залежить від змісту та характеру каральної політики. Каральна політика реалізується в процесі застосування як каральних засобів (криміналістичних, кримінально-правових, кримінально-процесуальних, кримінально-виконавчих, кримінологічних), так і засобів некаральних (економічних, політичних, соціальних та інших) [3]. Іншими словами, до сфери каральної політики належить, по суті, вся діяльність суспільства та держави, що має соціальну спрямованість. Цілком очевидно, що з таким визначенням сфери дії каральної політики погодитися важко, оскільки це призведе до підміни соціальної політики каральною політикою. Каральна політика — це частина не тільки соціальної, а й правової політики, де загальні засоби соціального запобігання злочинності не є складовою правової політики, вони тільки взаємодіють з нею. Ряд авторів тлумачать дію каральної політики вузько. Вони включають до сфери дії каральної політики лише ті засоби соціального запобігання злочинності, які ґрунтуються на кримінальному, кримінально-процесуальному і кримінально-виконавчому законодавстві з залученням наукових даних, зокрема з кримінології та криміналістики [4]. Такий підхід до визначення сфери дії каральної політики є більш обґрунтованим, він дає змогу більш чітко визначати зміст каральної політики.

Зміст каральної політики, як і будь-якої іншої політики, повною мірою виявляється в підсумку тільки у процесі її реалізації. Тому каральна політика держави включає не тільки законодавство, що регулює протидію злочинності, а й безпосередніх суб'єктів реалізації її положень, структуру органів кримінальної юстиції, порядок і форму їх функціонування, участь громадськості у протидії злочинності. Іншими словами, каральна політика не тільки визначає призначення, зміст і форму норм права та структуру органів кримінальної юстиції, а й наповнює конкретним змістом діяльність системи в цілому [5].

Виходячи із цих положень, слід вважати, що каральна політика визначає:

- характер і зміст спеціальних засобів соціального запобігання злочинності;
- структуру, форму організації і завдання органів кримінальної юстиції;
- кримінальне, кримінально-процесуальне і кримінально-виконавче законодавство, а також інше законодавче забезпечення протидії злочинності;
- підзаконні акти (Верховного Суду України, Генеральної прокуратури України і міністерства внутрішніх справ України), спрямовані на протидію злочинності;
- діяльність органів кримінальної юстиції, що здійснюють в установленому порядку протидію злочинності;
- участь громадськості, трудових колективів у протидії злочинності.

Водночас вона реалізується в цих засобах, структурах і правових актах. У той же час каральна політика сама по собі володіє властивістю безпосереднього

впливу у протидії злочинності і в цьому відношенні її слід розглядати і як один із засобів протидії злочинності.

Таким чином, зазначене не виключає певною мірою і зв'язку каральної політики з некаральними засобами протидії злочинності, які, як і каральна політика, відіграють важливу роль у запобіганні злочинам.

Для формування і успішної реалізації основних положень каральної політики держави велике значення має її наукова обґрунтованість. Тобто каральна політика має відповідати науковим принципам, а також використовувати досягнення таких юридичних наук, як кримінальне та кримінально-процесуальне право, кримінально-виконавче право, кримінологія, та інших наук.

При розгляді каральної політики незалежної, суверенної, демократичної, соціально-правової держави потрібно виходити з того, що вона диктується передусім станом конкретної соціально-економічної ситуації, яка склалася в Україні, включаючи реальний стан злочинності. Аналіз ситуації свідчить, що злочинність продовжує справляти вплив практично на всі сфери суспільного життя. Вона стає дедалі активнішою, організованою, добре озброєною, становить реальну загрозу національній безпеці України [6].

У цих умовах українську каральну політику слід розробляти, на думку автора, на базі широкого співробітництва не тільки кримінологів і юристів, а й економістів, філософів, політологів, психологів, педагогів та інших фахівців.

Українська каральна політика повинна відмовитися від сформованих багатолітніх стереотипів, а сприймати і активно розвивати в суспільстві процеси демократизації, гуманізації, соціальної справедливості, підвищення ролі і цінності людської особистості, посилення охорони прав та законних інтересів громадян. Тільки на цій основі може бути створена нова модель каральної політики держави, що ефективно протидіятиме злочинності. Серед основних напрямів на шляху створення нової каральної політики, на думку автора, слід назвати такі, як:

- демократизація всієї системи протидії злочинності, що включає кримінальне, кримінально-процесуальне, кримінально-виконавче законодавство, практику його застосування, діяльність органів дізнання, інших служб правоохоронних органів, слідчих, прокурорів, суддів, створення таких процедур, які забезпечували б широку участь громадськості в цьому процесі;

- гуманізація кримінального законодавства і усього процесу діяльності органів кримінальної юстиції з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, запобігання злочинам (ч. 1 ст. КК), при виконанні покарання, а також надання засудженим допомоги в соціальній адаптації;

- забезпечення соціальної справедливості для всіх громадян в українському кримінальному судочинстві і всієї діяльності правоохоронних органів: рівність громадян перед законом і судом незалежно від посади, партійної належності, ставлення до релігії, національності та інших даних, що характеризують особу;

– утвердження законності на базі глибокого та всебічного вивчення причин її порушення та їх усунення, створення механізму дії законів та гарантій їх неухильного дотримання;

– забезпечення гласності в діяльності органів кримінальної юстиції з опублікуванням всіх статистичних матеріалів про хід та результати їхньої діяльності з допуском представників громадськості для контролю в будь-які установи та підрозділи, вільне обговорення їх роботи на сторінках преси;

– використання у протидії злочинності передусім профілактичних методів, заснованих на застосуванні загальних, а також спеціальних засобів соціального запобігання злочинності, заснованих на переконанні та примушуванні;

– зосередження основних зусиль органів кримінальної юстиції на невідворотності відповідальності винних у злочинах осіб і на протидію корисній, організованій, професійній, латентній злочинності, злочинності неповнолітніх;

– визнання кримінального покарання важливим засобом протидії злочинності за умови справедливості, врахування тяжкості вчиненого злочину і даних, що характеризують особистість злочинця при його призначенні;

– реорганізація органів кримінальної юстиції на основі чіткого організаційного розмежування оперативно-пошукової, слідчої, наглядової (здійснюваної прокурором), судової, кримінально-виконавчої, захисної (здійснюваної адвокатом), виключаючи відомче їх сумісництво, забезпечуючи незалежність і процесуальний контроль у кримінальному судочинстві;

– формування нової моральної атмосфери в колективах органів кримінальної юстиції, заснованої на впровадженні в свідомість працівників міліції, слідчих, прокурорів і суддів гуманних настанов стосовно людської особистості.

Каральна політика держави визначає і основні напрями протидії злочинності. В юридичній літературі протидія злочинності не вповні науково досліджена [7]. Тому автор розуміє під протидією злочинності цілеспрямовану діяльність, що проводиться державою та суспільством на основі наукового розуміння злочинності та причин, що її породжують. Протидія злочинності включає всі засоби і методи впливу на злочинність, до яких належать:

– загальнодержавні засоби економічного, політичного і виховного порядку, які безпосередньо не спрямовані на протидію злочинності, але справляють на неї суттєвий вплив;

– засоби законодавчого, правового порядку, що визначають основні напрями, які поєднують переконання і примус у протидії злочинності;

– діяльність державних органів, громадських організацій, органів кримінальної юстиції по виявленню причин та умов скоєння конкретних злочинів та вжиття засобів щодо їх усунення;

– безпосередня, постійна і послідовна робота органів кримінальної юстиції по розкриттю злочинів, розслідуванню і розгляду кримінальних справ, виправленню осіб, що скоїли злочини, нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

– проведення розшукових і оперативно-розшукових заходів, зумовлених ситуацією, що склалася.

У науковій літературі неодноразово висловлювалась думка стосовно того, що поняття протидії злочинності не повинно виходити за межі каральної політики держави [8]. З цими поглядами, на думку автора, важко погодитись. Річ у тому, що протидія злочинності і каральна політика — це поняття, які тісно пов'язані між собою, але не співвідносяться в одній площині. Крім цього, як зазначалося, каральна політика є одним із найважливіших елементів системи протидії злочинності. Хоча ця політика і визначає основні напрями протидії злочинності, проте це зовсім не означає, що на цей вид суспільної діяльності не впливає також і соціальна політика держави, яка включає усі напрями правової політики, а також загальні засоби соціального запобігання злочинності.

Важко також погодитися і з тим, що невід'ємною складовою змісту каральної політики є і контроль за протидією злочинності [9]. Хоча цілком очевидним є те, що соціальний контроль за протидією злочинності — це досить широке поняття. Це той механізм, за допомогою якого суспільство та його основні підрозділи повинні забезпечувати дотримання тих обмежень або умов, порушення яких шкодить функціонуванню соціальної системи [10]. Із цього випливає, що соціальний контроль у суспільстві має здійснюватися на такому рівні, який би забезпечував не тільки ефективність у протидії злочинності, а й охоплював інші правопорушення або інші соціальні відхилення, які можуть у майбутньому призвести до вчинення тих чи інших видів злочинів. Проблема соціального контролю для українського суспільства у процесі розбудови суверенної, демократичної, соціально-правової держави є вельми актуальною. Оскільки це знаходить свій прояв у тому, що соціальний контроль однаковою мірою стосується як антисуспільної або протиправної поведінки, так і звичайного життя громадян та державних установ. Наприклад, виконання громадянином своїх батьківських обов'язків стосовно виховання своїх дітей у душі моралі та права.

Соціальний контроль у цілому має служити дотриманню соціальних норм, включаючи норми права і кримінально-правові заборони [11]. Тому соціальний контроль, як і протидія злочинності, визнаються соціальною політикою у цілому, а не тільки каральною політикою як її складовою. Більше того, ці положення відбивають основний методологічний підхід у процесі розробки та прийняття важливих державних рішень у протидії сучасній злочинності і особливо організованим.

Таким чином каральна політика, будучи у певному сенсі одним із засобів системи протидії злочинності, визначає стратегію цієї боротьби.

Література

1. Кримінальне право України. Практикум: Навч. посіб. / П. П. Андрушко, П. В. Кобзаренко, П. С. Матишевський та ін.; С. С. Яценко (ред.). — К.: Юріком Інтер, 2002. — С. 17.
2. Блувштейн Ю. Д., Добрынин А. В. Основания криминологии: Опыт логико-филос. исслед. — Минск: Университетское, 1990. — С. 21–23
3. Герцензон А. А. Уголовное право и социология. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 12.
4. Стручков Н. А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1970. — С. 12–18.
5. Беляев П. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1986. — С. 117.

6. Система виконання покарань в Україні: проблеми та перспективи гуманізації: Навч.-метод. посіб. / Заг. ред. М. І. Мельник. — К.: Арарат-Центр, 2000. — С. 11.
7. Актуальные проблемы уголовного права: Сб. науч. ст. / Ин-т управления, бизнеса и права; Отв. ред. А. А. Витвицкий. — Ростов н/Д, 2001. — С. 21–22.
8. Папченко П. П. Борьба с преступностью как предмет уголовной политики и как научная категория. — М., 1998. — С. 28–29.
9. Зубкова В. И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. — М.: Норма, 2002. — С. 30.
10. Там само. — С. 121.
11. Карпец И. И. Проблема преступности. — М.: Юрид. лит., 1969. — С. 39.

НАШІ АВТОРИ

- Аверочкіна Т. В.**, аспірант кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Акерман Л. А.**, аспірант кафедри теорії держави і права Одеської національної юридичної академії
- Алікова О. М.**, асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Афанасьєва М. В.**, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Бабенко В. А.**, старший викладач кафедри національної економіки Одеської національної юридичної академії
- Бальцій Ю. Ю.**, асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Барський В. Р.**, асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Безкоровайна І. В.**, аспірант кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Біла Л. Р.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Білоусов О. С.**, здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Бріт О.**, здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Гладун З. С.**, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного і адміністративного права Юридичного інституту Тернопільської академії народного господарства
- Гладун О. З.**, слухач магістратури Львівського юридичного інституту МВС України
- Глотова О. В.**, кандидат юридичних наук, доцент економіко-правового факультету Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
- Дідич О. В.**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Додін Є. В.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Дудченко В. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Одеської національної юридичної академії
- Єрмілова Г. М.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

- Іванов Д. А.**, аспірант кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Іванова Є. О.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Іванський А. Й.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Ілієв І. В.**, кандидат юридичних наук, директор Болгарського центра Одеської національної юридичної академії
- Ківалов С. В.**, доктор юридичних наук, професор, академік АПН України, ректор Одеської національної юридичної академії
- Козаченко О. В.**, кандидат юридичних наук, доцент Миколаївського навчального центру Одеської національної юридичної академії
- Комаха В. О.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри криміналістики Одеської національної юридичної академії
- Копієвська О. Р.**, кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Київського національного університету культури і мистецтв
- Кравцов Д. В.**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Круслян А. Р.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Куранін В. О.**, старший викладач кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Меденцев А. М.**, здобувач кафедри історії держави і права Одеської національної юридичної академії
- Міхальов В. О.**, доцент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Мішина Н. В.**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Міщенко О. П.**, аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Мойсак С. М.**, здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Мокрушин В. І.**, здобувач кафедри історії держави і права Одеської національної юридичної академії
- Нестеренко А. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Неугодніков А. О.**, асистент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Орзіх М. П.**, доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, завідувач кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії

- Осадчий А. Ю.**, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Пережнюк Б. А.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії
- Писаренко Г. М.**, асистент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Старченко А. Ю.**, викладач кафедри правознавства Одеського державного економічного університету
- Стрельников А. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Стрілець Г. О.**, викладач Придунайської філії Міжрегіональної академії управління персоналом
- Терентьев В. І.**, кандидат юридичних наук, директор Миколаївського навчального центру Одеської національної юридичної академії
- Тесля Л. В.**, старший викладач кафедри правознавства Одеського державного економічного університету
- Тимошенко К. В.**, аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Федотов О. П.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Царьова Л. К.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Шевчук-Бела Я. В.**, аспірант кафедри історії держави та права Одеської національної юридичної академії
- Шинальський О. І.**, кандидат юридичних наук
- Шлієнко Н. Я.**, здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Юрах В. М.**, аспірант кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії
- Ярмакі Х. П.**, кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС ОЮІ НУВС

ЗМІСТ

Передмова	3
С. В. Ківалов	
Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції	5
М. П. Орзіх	
Інноваційна реконструкція адміністративно- територіального устрою України	18
Є. В. Додін	
Реформування системи експертних установ митної служби України ...	25
Л. Р. Біла	
Теоретичні положення атестації державних службовців в Україні	30
А. Й. Іванський	
Погашення державного кредиту: деякі суперечності законодавства	41
Б. А. Пережияк	
Адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері освіти	45
З. С. Гладун	
Форми реалізації державної політики охорони здоров'я в Україні	51
В. В. Дудченко	
Легітимність і легальність: питання співвідношення	58
А. Р. Крусян	
Адміністративно-територіальний устрій України як основа системи органів публічної влади	64
В. О. Міхальов	
Конституційні основи регіоналістської держави в Іспанії	69
А. С. Нестеренко	
Проблеми розмежування власних та делегованих повноважень органів влади місцевого рівня	72
Л. К. Царьова	
Державне управління якістю товарів народного споживання	78
Х. П. Ярмачі	
Сутність та зміст громадського порядку і його охорони	84

М. В. Афанасьєва Реформа адміністративно-територіального устрою та територіальна організація виборів	91
О. В. Дідич Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами	96
О. Р. Копієвська Державна культурна політика: сучасні концепції та підходи	100
И. В. Илиев Административный порядок отмены и внесения изменений во вступившие в силу индивидуальные административные акты по законодательству Болгарии	107
В. О. Комаха, Г. О. Стрілець Судово-експертні установи в системі Міністерства оборони України . . .	111
В. О. Куранін Правові засади та зміст транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування України у сфері захисту національних меншин	113
Н. В. Мішина Адміністративно-територіальний устрій та організація муніципального управління у США	116
С. М. Мойсак Акти управління як джерела адміністративного права України	124
В. І. Мокрушин Неп: правове регулювання фінансами	129
А. Ю. Старченко Інформатизація державного управління в умовах проведення адміністративної реформи в Україні	134
Л. В. Тесля Розробка та реалізація політики місцевих податків і зборів в селищах з землями рекреаційного призначення	140
К. В. Тимошенко Ліцензійне провадження в адміністративному процесі	144
О. П. Федотов Територіальна та структурна реорганізація митної інфраструктури Одеського регіону	152
А. В. Стрельников Деякі питання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності	155

Г. М. Писаренко	
Адміністративні послуги в Україні	160
В. М. Юрах	
Історико-правовий аналіз становлення страхування	165
Т. В. Аверочкина	
Система органів державного управління підготовкою та дипломуванням моряків в Україні	173
О. М. Алікова	
Конституційні засади вдосконалення системи управління фізичною культурою і спортом в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи	177
Д. В. Кравцов	
Фінансово-правове забезпечення інвестиційної і інноваційної діяльності сучасної держави	182
В. А. Бабенко	
Державна стратегія активізації інвестиційної діяльності в Україні	186
Ю. Ю. Бальцій	
Критерії ефективності діяльності міського голови	191
В. Р. Барський	
Організаційно-правові засоби регіоналізації в країнах — членах ЄС	196
І. В. Безкоровайна	
Тимчасове зберігання товарів під митним контролем	202
О. Бріт	
Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом	206
О. З. Гладун	
Конституційно-правові засади регулювання конкурентних відносин в Україні	213
Г. М. Єрмілова	
Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт сучасної земельної реформи	220
Є. О. Іванова	
Землі міст як необхідна складова адміністративно-територіального устрою	226
О. В. Глотова	
Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів	232

О. В. Козаченко

Правова природа інших кримінально-правових заходів як альтернатива кримінальної відповідальності колективних суб'єктів 237

В. І. Терентьєв

Окремі питання кваліфікації злочинів зі спеціальним суб'єктом у кримінальному праві України 241

Д. А. Іванов

Розвиток правового регулювання використання радіозв'язку для пошуку та рятування на морі 246

О. П. Міщенко

Адміністративна юстиція в країнах заходу 254

А. О. Неугодніков

Співвідношення компетенції та юрисдикції адміністративних судів України 259

Л. А. Акерман

Актуалізація правової акультурації 262

А. М. Меденцев

Невільний і вільний шлюб у пруському ландрехті 267

Я. В. Шевчук-Бела

Правовий стан німецьких колоністів півдня Російської імперії (Катеринославської, Херсонської і Таврійської губерній) 273

О. С. Білоусов

Сутність державної служби 277

Н. Я. Шлієнко

Загальна характеристика законодавства про державну службу 282

А. Ю. Осадчий

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів 288

О. І. Шинальський

Роль каральної політики в умовах розбудови незалежної Української держави 291

Наші автори 297

**Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць / Редкол.:
А 437 С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. — Одеса: Юридична література, 2005.
Вип. 26. — 304 с.**

Збірник наукових праць присвячений питанням адміністративної та адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ці статті стали результатом наукових досліджень вчених і практиків. У збірнику також надруковані й праці молодих вчених.

Збірник розраховано на наукових працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів та практичних співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування.

**ББК 67(4Укр)я43
УДК 340(477)1082**

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 26

Редактор-коректор *Н. І. Крилова*
Технічні редактори: *Р. М. Кучинська, Т. В. Іванова*

Здано у виробництво 06.12.2005. Підписано до друку 20.12.2005. Формат 70x100/16.
Папір офсетний. Гарнітура «Шкільна». Друк офсетний. Ум. друк. арк. 24,51.
Обл.-вкл. арк. 23,20. Тираж 300 прим. Зам. № 13.

Видавництво і друкарня «Юридична література»
(Свідоцтво ДК № 1374 від 28.05.2003 р.)
65009, м. Одеса, вул. Шоперська, 2.