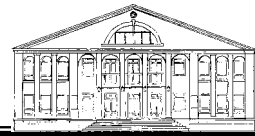


Право та державне управління

2013 р., № 4 (13)



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А.О. Монаснко, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

О.М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
М.М. Білінська, д.держ.упр., професор
В.Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М.В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С.К. Бостан, д.ю.н., професор
Л.К. Воронова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.П. Гетманець, д.ю.н., професор
В.В. Городовенко, д.ю.н., Заслужений юрист України
Н.О. Гуторова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
С.Ф. Денисов, д.ю.н., професор
А.О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О.В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В.П. Ємельянов, д.ю.н., професор
І.Б. Заверуха, д.ю.н., професор
Т.А. Занфірова, д.ю.н., професор
О.М. Іваницька, д.держ.упр., доцент
В.А. Ільяшенко, д.держ.упр., професор
А.В. Іщенко, д.ю.н., професор
О.Г. Кальман, д.ю.н., професор
Н.С. Карпов, д.ю.н., професор
О.Г. Колб, д.ю.н., професор
І.Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О.І. Крюков, д.держ.упр., професор
М.П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Я. Лазор, д.держ.упр., професор
О.Д. Лазор, д.держ.упр., доцент
М.А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т.А. Латковська, д.ю.н., професор
О.М. Литвинов, д.ю.н., професор
В.Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є.Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В.К. Матвійчук, д.ю.н., професор
А.В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О.Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
В.О. Навроцький, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
З.О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В.М. Огаренко, д.держ.упр., професор
С.В. Пестков, д.ю.н., професор
В.П. Пестков, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О.В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н.Ю. Пришва, д.ю.н., професор
І.В. Розпутенко, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Л.А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Ю. Синявська, д.ю.н., професор
О.В. Солдатенко, д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент
В.М. Трубников, д.ю.н., професор
В.А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П.В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В.Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О.І. Черниш, д.держ.упр., професор
В.О. Шамрай, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Н.О. Армаш, к.ю.н., доцент
Д.Т. Бікулов, к.держ.упр.
Т.В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
О.В. Прудивус, к.ю.н., доцент
В.І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати

Іноземні члени редакційної колегії:
Г.Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О.Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
М.В. Сенцова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О.П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю.М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С.О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Е.Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В.С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О.А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою президії ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2

Засновники:

**Класичний приватний університет,
Запорізька торгово-промислова палата**
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення України
про державну реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27 листопада 2013 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць / [за
ред. А.О. Монаснко]. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – № 4 (13).

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А.О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
Ю.В. Волошина
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б.
Телефони/факс: (0612) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 05.11.2013 р.
Підписано до друку 26.12.2013 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 12-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2013

ЗМІСТ

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Д.М. Величко</i> ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ЗА СКОРОЧЕННЯМ ШТАТУ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ.....	4
<i>І.Л. Олійник, А.М. Балашов</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ДОБОРУ КАНДИДАТІВ ДО ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	11

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>О.В. Белікова</i> АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ	16
<i>Р.Г. Браславський</i> ПРОЦЕДУРИ ЗАСТОСУВАННЯ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЛАТИ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ.....	21
<i>С.А. Данієлян</i> ОПОДАТКУВАННЯ ПЛАТНИКІВ ЄДИНОГО ПОДАТКУ ПЕРШОЇ ГРУПИ.....	26
<i>Д.П. Дорошенко</i> СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ	30
<i>О.П. Єлеазаров</i> ЕВОЛЮЦІЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ	35
<i>К.В. Кисильова</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРОКІВ ДАВНОСТІ СПЛАТИ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ.....	40
<i>Ю.Д. Кунєв</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	44
<i>О.В. Ларіна</i> ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБОРГОВАНOSTІ З ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ СУПУТНИХ ПОСЛУГ	49
<i>П.П. Латковський</i> ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	53
<i>О.В. Лещенко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ	58
<i>С.М. Попова, Л.М. Попова</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТЯГНЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ	63
<i>О.Л. Соколенко</i> КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	69
<i>К.А. Фуглевич</i> СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	74
<i>Р.О. Яцкін</i> СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ З БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	79

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>О.М. Бульба</i> ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ САМОПРАВСТВА: ОКРЕМІ АСПЕКТИ	85
<i>М.М. Івлєв</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ	90
<i>Т.О. Федоренко, С.В. Погребняк</i> ПРОБЛЕМИ ГУМАНІЗАЦІЇ У ФУНКЦІОНУВАННІ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ І МОЛОДІЖНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ	96

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Т.М. Заворотченко</i> МІЖНАРОДНІ ГАРАНТІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ЯК МОЖЛИВІСТЬ ІСНУВАННЯ УНІВЕРСАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ	100
<i>Ю.М. Чорноус</i> МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У БОРОТБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ	106

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>А.М. Кісельов</i> ВИМОГИ ДО ПРОДУКТИВНОСТІ ПРАЦІ В ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ ЗНАНЬ	112
<i>Р.І. Сторожев</i> ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З РОЗВИТКУ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ "НОВА ЕЛІТА НАЦІЇ"	117

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В.М. Анікеєнко</i> НЕОБХІДНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ	122
<i>М.М. Білинська, К.І. Жилка</i> ОСНОВНІ НАПРЯМИ СПІВПРАЦІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ДИТИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я	130
<i>Ю.М. Криворучко</i> ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	134
<i>А.В. Мерзляк, Ю.Ю. Гурбик</i> ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ	138
<i>Є.Ю. Ткач</i> НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	147

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д.Т. Бікулов</i> ПОРІВНЯННЯ ПОКАЗНИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ	155
<i>Ю.П. Козаченко</i> ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	160

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>А.С. Вараниця</i> ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТИВНА УМОВА РОЗРОБКИ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ	164
--	-----

НАУКОВІ ЗАХОДИ

IV МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА"	170
МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА"	172
КРУГЛИЙ СТІЛ "КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ПЕРШІ ПРОБЛЕМИ ТА ЗДОБУТКИ" В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ	174
ДО УВАГИ АВТОРІВ	176

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 331.5

Д.М. Величко

кандидат юридичних наук, доцент
ДВНЗ "Криворізький національний університет"

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ЗА СКОРОЧЕННЯМ ШТАТУ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

У статті проведено комплексний аналіз такої підстави звільнення працівників, як скорочення штату. Визначено етапи розвитку інституту звільнення, особливу увагу приділено розкриттю проблеми на основі чинного трудового законодавства України. Розглянуто можливі проблеми при звільненні працівників за зазначеною підставою і запропоновано шляхи вдосконалення правової норми, що регулює цей інститут трудового права.

Ключові слова: звільнення, працівник, наймач, наймана робоча сила, скорочення штатів, трудове законодавство.

Останніми роками в Україні створено багато підприємств різних форм власності. Займаючись підприємницькою діяльністю, їх керівники вступають у трудові відносини з працівниками. Відповідно, трудові право-відносини – це врегульовані трудовим законодавством трудові й тісно пов'язані з ними відносини працівників у галузі праці.

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Унаслідок соціальних, політичних та ряду інших умов право на працю конкретно реалізується шляхом укладення трудового договору на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Трудовий договір укладається як добровільна угода працівника з підприємством чи фізичною особою. У цьому виявляється реальний принцип свободи й добровільності праці. Демократичність і гуманність норм трудового права виявляється не лише у процесі виникнення чи зміни трудового договору, а й у разі його розірвання. Мається на увазі, що правомірним є не тільки те, що така добровільна угода про виникнення чи зміну трудових відносин може бути й підставою для добровільного їх припинення, а й те, що засади демократичності і гуманності прослідковуються й у тих випадках, коли розірвання трудового договору може відбуватися і поза волею його сторін.

Особливо часто підставою для розірвання трудового договору зі сторони власника або уповноваженого ним органу є звіль-

нення працівника за скороченням чисельності або штату. І саме ця підстава, як свідчить судова практика з трудових спорів, являє собою складний процес, під час якого необхідно враховувати велику кількість особливостей трудового законодавства.

Недостатня підготовка юридичних кадрів, некомпетентність, недотримання спеціального порядку припинення трудового договору, порушення нормативних положень призводять до можливості оскарження законності наказу про звільнення в судовому порядку й отримання рішення на свою користь. У свою чергу, незнання законів та некваліфікована консультація не дають сотням тисяч українських громадян змоги бути працевлаштованими і зберегти за собою робочі місця в разі незаконного звільнення.

Мета статті – дослідити інститут звільнення, виявити етапи його розвитку; з'ясувати основоположні питання звільнення працівників за підставою скорочення штату відповідно до чинного законодавства; розкрити проблемні аспекти заявленого вивільнення працівників.

Серед вітчизняних дослідників, які займалися зазначеною тематикою, можна виділити таких, як Н.Б. Болотіна, А. Гавриліна, А. Ставцева, Л. Чикалова. Особливо слід підкреслити внесок у розробку проблеми звільнення працівників за скороченням штатів таких провідних учених, як С. Андрієнко та І. Бородін.

Проведення всебічного правового аналізу звільнення працівників за підставою скорочення штату можливе лише при комплексному підході до цього питання. Тому доцільно, на нашу думку, визначити й роз-

крити історію розвитку і становлення законодавчої бази інституту звільнення.

Інститут звільнення з моменту його виникнення й до сьогодні зазнав серйозних змін. Аналіз норм про розірвання трудового договору та практики їх застосування дав змогу виділити такі періоди: епоха ліберального дореволюційного розвитку фабрично-заводського права (початок XVIII – початок XX ст.), етап одержавлення сфери праці (1918–1956 рр.), стадія часткової лібералізації радянського трудового права (1956–1990 рр.), період ліберального правового регулювання праці в Україні кінця XX – початку XXI ст.

При цьому в основному простежується спадковість правового регулювання взаємовідносин звільнення, що дає можливість зробити висновок про елементи еволюційного розвитку цього інституту [2, с. 7].

В основу періодизації покладено два взаємозв'язані чинники: поступове формування в цей період фабрично-заводського права і єдиний ліберальний напрям державної економічної політики [3, с. 8].

За результатами аналізу історичних джерел і нормативних правових актів зроблено ряд висновків. Упродовж усього XIX ст. російське фабрично-заводське право поступово додало інерцію регулювання трудових відносин у межах феодальної соціально-економічної системи. Ця характеристика застосовна і в оцінці інституту вивільнення працівників. Законодавче регулювання відносин щодо звільнення працівника уявлялося державі необхідним лише в мінімальних обсягах.

Так, відповідно до “Положення про стосунки між хазяями фабричних закладів і робочими людьми, що поступають на оні по найму” від 24.05.1835 р., наймач мав право звільнити робітника у зв'язку з невиконанням ним своїх обов'язків, а також у зв'язку з “поганою поведінкою”. Ця норма стала основоположною в правовому регулюванні відносин із розірвання трудового договору до 1917 р. [2, с. 86].

Якісний розвиток правового регулювання відносин зі звільнення працівників за ініціативою наймача пов'язаний з реформами 1860-х рр. Під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників 30.06.1886 р. були затверджені “Правила про нагляд за фабричною промисловістю, про взаємні відносини фабрикантів і робітників і про збільшення числа чинів фабричної інспекції”. Правила розширювалися “Вище затвердженою думкою Державного радчого з проекту Правил про нагляд за фабричною промисловістю” від 03.06.1886 р.

Норми Закону від 03.06.1886 р. характеризуються рядом технічних недоліків. Так, не були визначені критерії “тривалого терміну” призупинення робіт, необґрунтовано розширювався зміст понять “зухвалість” і “погана поведінка”, при звільненні

внаслідок залучення робітника до слідства й суду за звинуваченням у злочинній дії було відсутнє закріплення встановленого вироком суду факту провини. Через недоліків закону від 03.06.1886 р. його прийняття не дало необхідних результатів.

Свідчення сучасників, звіти посадовців, історичні дослідження – усі ці джерела підтверджують украй низький рівень захисту інтересів працівників, що вивільнялися, численні зловживання наймачів.

Недосконалість системи відносин зі звільнення за ініціативою наймача значною мірою зумовлювалася слабкістю державного контролю за їх виконанням. Фабрична інспекція не мала належних повноважень і кадрового забезпечення, підпорядковувалась Міністерству фінансів, а потім – Міністерству внутрішніх справ. Інспектори не допускалися на військово-промислові підприємства. На Кавказі, у Сибіру, в азійських губерніях фабричної інспекції взагалі не було [3, с. 78].

Аналіз норм про звільнення за ініціативою наймача, закріплених у Статуті про промислову працю 1913 р., дав змогу стверджувати, що російський законодавець початку XX ст. зробив вибір на користь посилення санкцій без усунення принципових недоліків. Такий екстенсивний шлях став істотним деструктивним чинником для соціально-економічної сфери Російської імперії.

Розірвання трудового договору в період одержавлення російської економіки з 1918 р. до середини 1950-х рр. характеризується особливостями економічного ладу радянської держави. Одержавлення економіки і сфери праці передбачало суворий облік переміщень працівників, централізацію управління працею, послідовне посилення відповідальності за порушення дисципліни праці.

Відносини зі звільнення працівника, що склалися в цей час, перебували під контролем органів виконавчої влади і фактично перестали бути приватноправовими.

На основі аналізу Конституції (Основного закону) УРСР 1918 р. і Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) 1918 р. виявлено залежність реалізації правових норм про розірвання трудового договору від поточної політичної лінії найвищих органів влади [3, с. 79].

Стаття 46 КЗпП 1918 р. встановила такий перелік підстав звільнення працівника: внаслідок повної або часткової ліквідації установи, підприємства або господарства, або при скасуванні окремих обов'язків або робіт; унаслідок призупинення робіт на термін більше ніж місяць; у разі явної непридатності до роботи, за спеціальною постановою органів управління підприємством, установою або господарством, з відома відповідної професійної організації.

Нагальна необхідність радянської держави в закріпленні робочої сили на підприємствах привела до виключення із законо-

давства можливості звільнення працівника за порушення дисципліни праці. Так, Декрет СНК від "Про боротьбу з прогулами" 27.04.1920 р. прямо забороняв звільнення прогульників [4, с. 123].

Політика одержавлення сфери праці в 1918–1922 рр. певною мірою стабілізувала соціально-економічну обстановку в країні. Проте її можливості були структурно обмежені. Воєнізована праця утримувала народне господарство від розпаду, але не була здатна забезпечити економічне зростання. Нові засади правового регулювання праці закріпив КЗпП УРФСР 1922 р. Правова регламентація відносин звільнення знову наблизилася до світових стандартів. При цьому, незважаючи на певну демократизацію відносин із розірвання трудового договору, правомочність працедавця в цій сфері обмежувалася процедурними стандартами.

Так, для розірвання трудового договору за підставами непридатності працівника і систематичного невиконання ним своїх обов'язків, окрім волевиявлення працедавця, була потрібна згода розцінково-конфліктної комісії [5, с. 124].

Прийняття КЗпП УРФСР 1922 р. сприяло оздоровленню сфери праці. Проте керівництву держави було потрібне прискорене розширення виробничої бази, тому з 1927 р. простежується повернення до політики одержавлення сфери праці. Норми КЗпП доповнювалися підзаконними актами, які посилювали заходи, що забезпечують дисципліну праці, а згодом фактично унеможливили звільнення працівника [5, с. 178].

Особливу увагу радянський законодавець у другій чверті XX ст. приділяв прогулу. За відсутності достатніх матеріальних стимулів правове регулювання прогулу зводилося до планомірного посилення відповідальності за нього і зменшення терміну, достатнього для накладення стягнення. Так, згідно із затвердженими НКТ СРСР 17.12.1930 р. Типовими правилами внутрішнього трудового розпорядку, працівник, звільнений за порушення трудової дисципліни, притягувався до кримінальної відповідальності на трудовій сесії народного суду.

Окрім судування заходів, що забезпечують дисципліну праці, у трудовій політиці цього періоду застосовувалися й методи переконання. Так, постанова СНК СРСР, ЦК ВКП (б) і ВЦСПС від 28.12.1938 р. характеризувала прогул як прагнення "жити коштом держави, за рахунок народу" [5, с. 181].

Одержавлення сфери праці дійсно дало змогу форсувати оборонну програму і здійснити індустріалізацію країни. Система звільнення працівника, що склалася в кінці 1930-х рр., разом з усією сферою трудових відносин якнайкраще була пристосована для екстраординарних умов. Надзвичайна концентрація трудових зусиль разом з іншими чинниками дала СРСР можливість здобути перемогу у Великій Вітчизняній вій-

ні. Проте така система спричинила граничне напруження сил народу й не могла існувати тривалий час [4, с. 88].

Історія правового регулювання звільнення в період із середини 1950-х рр. до 1990 р. стала часом часткової лібералізації соціалістичного ладу. У сфері розірвання трудового договору головним перетворенням стало відновлення самої можливості керівництва організації звільнитися від працівника.

Подолання плинності кадрів тісно пов'язане з правовим регулюванням звільнення. Так, рядом нормативних правових актів було ускладнено процедуру звільнення працівника за прогул і за деякими іншими підставами. Положення "Про права фабричного, заводського, місцевого комітету професійної спілки" від 15.07.1958 р. встановлювало: "Робітники і службовці не можуть бути звільнені з підприємства, установи, організації за ініціативою адміністрації без згоди фабричного, заводського, місцевого комітету". Ці заходи необґрунтовано ускладнювали діяльність підприємств і установ [4, с. 89].

Дослідження періоду лібералізації радянського ладу можна завершити аналізом норм про звільнення, закріплених в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю 1970 р. і КЗпП УРФСР 1971 р. Відносини з розірвання трудового договору були пристосовані до соціально-економічних реалій і стали набагато більше відповідати вимогам часу. Їх правова регламентація перейшла від розрізнених підзаконних актів на єдиний законодавчий рівень.

Правове регулювання відносин зі звільнення другої половини XX ст. характеризувалося пошуком законодавцем шляхів розвитку сфери праці. З одного боку, природа радянської держави змушувала регулювати трудові відносини адміністративно-командним методом. З іншого боку, розвиток міжнародних зв'язків і соціальних відносин виявляв неефективність системи, що склалася.

У сфері припинення трудового правовідношення компроміс було знайдено в посиленні господарсько-організаційної свободи адміністрацій підприємств і установ. Водночас відносини звільнення так і не стали приватноправовими [6, с. 61].

Однією з найпоширеніших підстав, визначених у чинному нині КЗпП від 10.12.1971 р. № 322-VIII, для припинення трудових відносин з ініціативи працедавця є зміни в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідація, реорганізація, банкрутство або репрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників (п. 1 ст. 40 КЗпП України).

Такі звільнення зумовлені розвитком виробничих сил, запровадженням нових технологій, ліквідацією робочих місць із шкідливими умовами праці, ліквідацією збанкрутілих підприємств тощо.

Перш ніж видати наказ про звільнення працівників за скороченням штату, слід до-

вести необхідність скорочення штату та звільнення. Підприємства, установи, організації повинні приготувати техніко-економічне обґрунтування на скорочення посад чи штату працівників, що обов'язково погоджується з профспілковим комітетом, якщо він діє на підприємстві, в установі чи організації. Якщо профспілки немає, то ці питання бажано погоджувати з виборним представником від трудового колективу. Після цього складається і затверджується новий штатний розпис. До нового штатного розпису не заносяться посади, які скорочено.

Після затвердження нового штатного розпису працівників, посади яких скорочуються, згідно зі ст. 49-2 КЗпП України, персонально попереджають про вивільнення не пізніше ніж за два місяці.

Таким чином, працівники, яких попереджено про наступне звільнення, і посади яких вже вилучені зі штатного розпису, продовжують працювати ще не менше ніж два місяці й отримують заробітну плату. Деякі представники бухгалтерських служб часто порушують питання про те, на яких підставах таким працівникам слід виплачувати заробітну плату, адже їх посади вже відсутні у штатному розписі підприємства, установи, організації. Виплата заробітної плати здійснюється на підставі чинного трудового договору, дія якого не припинена. Трудовий договір продовжується. Стаття 94 КЗпП України передбачає, що заробітна плата виплачується працівникові за виконану ним роботу.

Звільнення може відбуватися не раніше від закінчення двомісячного попереджувального строку. А як бути, коли працедавець дотримався усіх правил звільнення за скороченням штату, але видав наказ про звільнення працівника до закінчення двомісячного терміну? На це питання є відповідь у Постанові Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами трудових спорів" від 06.11.1992 року № 9. У таких випадках, розглядаючи позови про поновлення на роботу, суди змінюють дату звільнення. У п. 19 зазначеної Постанови Пленуму передбачено, що при недодержанні строку попередження працівника про звільнення, якщо він не підлягає поновленню на роботі з інших підстав, суд змінює дату його звільнення, зарахувавши строк попередження, протягом якого він працював. І за цей період йому виплачується заробітна плата. Таке роз'яснення слід визнати єдино правильним.

Стаття 42 КЗпП України дає право адміністрації при скороченні чисельності штату працівників надавати переважне право на залишення на роботі працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. Таке право отримало назву "переважного права" на залишення на роботі. Для виявлення працівників, які мають це право, працедавець повинен зробити порівняль-

ний аналіз продуктивності праці і кваліфікації тих працівників, які залишилися на роботі, і тих, котрі підлягають звільненню. Зазвичай працедавець повинен підготувати довідку в довільній формі про результати порівняльного аналізу й навести дані, що свідчать про переважне право одного перед іншим на залишення на роботі. У процесі порівняльного аналізу можна враховувати такі обставини: наявність відповідної освіти, післядипломної освіти, документи про підвищення кваліфікації, відсутність дисциплінарних стягнень, наявність заохочень за успіхи в роботі, отримання премій за виконання особливо важливих робіт, відсутність прогулів, відпусток без збереження заробітної плати, тривалого перебування на листках непрацездатності, відсутність браку, зауважень з боку адміністрації щодо строків і якості виконуваних робіт, відсутність рекламацій на вироблену продукцію, рівень виконання норм виробітку або нормованих завдань, обсяги виконуваних робіт, дотримання строків доручених завдань тощо.

Судовій практиці відомий приклад, коли при з'ясуванні законності звільнення виконроба за скороченням штатів було встановлено, що один із двох фахівців забезпечував виконання норм виробітку на 96%, а інший – на 98%. Переважне право на залишення на роботі було визнане за тим виконробом, який забезпечував виконання норм на 98%.

Суди не можуть обговорювати питання про доцільність проведення скорочення штату на підприємствах, в установах, організаціях. Це право належить виключно працедавцю. Суди лише перевіряють дотримання законодавства про порядок звільнення.

І лише за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі віддається:

- 1) сімейним – за наявності двох і більше утриманців;
- 2) особам, у сім'ї яких немає інших працівників із самостійним заробітком;
- 3) працівникам з тривалим безперервним стажем роботи на цьому підприємстві, в установі, організації;
- 4) працівникам, які навчаються у вищих і середніх спеціальних навчальних закладах без відриву від виробництва;
- 5) учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту";
- 6) авторам винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій;
- 7) працівникам, які дістали на цьому підприємстві, в установі, організації трудове каліцтво або професійне захворювання;
- 8) особам з числа депортованих з України протягом п'яти років з часу повернення на постійне місце проживання до України;

9) працівникам з числа колишніх військовослужбовців строкової служби та осіб, які проходили альтернативну (невійськову) службу, – протягом двох років з дня звільнення їх зі служби.

Перевага в залишенні на роботі може віддаватися й іншим категоріям працівників, якщо це передбачено законодавством України та колективним договором.

Порівняльний аналіз кваліфікації і продуктивності праці здійснюється лише за наявності певної кількості працівників, коли одних можна залишити на роботі, а інших – звільнити. Якщо, наприклад, у відділі працює один працівник, то його кваліфікацію і продуктивність не можна порівнювати з іншими працівниками.

Як зазначалось вище, звільнення за скороченням штату можливе після закінчення двомісячного попереджувального строку. Якщо на підприємстві є можливість продовжувати трудові відносини після закінчення цього строку, то за згодою працівника трудові відносини можуть тривати ще певний період без повторного попередження про звільнення.

Пункт 1 ст. 40 КЗпП України передбачає можливість звільнення за скороченням штату при змінах в організації праці та виробництва. Можливість звільнення при відмові від продовження роботи у зв'язку зі змінами в організації виробництва передбачена також у п. 6 ст. 36 КЗпП України. Ці підстави слід розрізняти. Звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України допускається в разі скорочення кількості працівників, а при звільненні за п. 6 ст. 36 КЗпП України скорочення кількості працівників не відбувається. У цих випадках працедавець лише змінює істотні умови праці, наприклад: режим роботи, систему оплати праці тощо, а у працівника зберігається можливість працювати за своєю спеціальністю, кваліфікацією, його посада не скорочується. Але й примушувати працювати працівника за істотно змінених умов праці неможливо, тому що примусова праця заборонена. У таких випадках працівника слід повідомити про істотні зміни умов праці за два місяці. Працівник сам вирішує, продовжувати працювати, чи ні. У разі відмови працювати у зв'язку з істотною зміною умов праці працівник підлягає звільненню згідно з п. 6 ст. 36 КЗпП України з виплатою вихідної допомоги в розмірі не менш від середньомісячного заробітку. Таку саму допомогу виплачують і при звільненні за п. 1 ст. 40 КЗпП України. Слід також мати на увазі, що для звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України (крім ліквідації підприємства, установи, організації) треба отримати згоду профспілкового комітету. А звільнення за п. 6 ст. 36 КЗпП України такої згоди не потребує.

У випадку, коли працівника звільнено без законних підстав або з порушенням встановленого порядку, але поновити його

на роботі неможливо внаслідок ліквідації підприємства, установи, організації, суд визнає звільнення неправильним і зобов'язує ліквідаційну комісію або власника (орган, уповноважений управляти майном ліквідованого підприємства, установи, організації, а у відповідних випадках – правонаступника) виплатити цьому працівникові заробітну плату за час вимушеного прогулу (ч. 2 ст. 235 КЗпП України).

Згідно із правилами п. 1 ст. 40 КЗпП України, може бути розірвано трудовий договір при відмові працівника укласти договір про повну матеріальну відповідальність з поважних причин (або коли раніше виконання обов'язків за трудовим договором не вимагало укладення договору про повну матеріальну відповідальність), а також з особою, яка приймалась для заміщення відсутнього працівника, але пропрацювала більше ніж чотири місяці, при поверненні цього працівника на роботу, якщо відсутня можливість переведення з її згоди на іншу роботу.

Звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України можливе лише за умови, якщо працівник відмовився від переведення на іншу роботу. Працедавець зобов'язаний одночасно з попередженням про звільнення пропонувати працівникові іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації. За відсутності роботи за відповідною професією чи спеціальністю, а також у разі відмови працівника від переведення на іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації, працівник на свій розсуд звертається за допомогою до державної служби зайнятості або працевлаштовується самостійно.

Насамкінець зауважимо, що законодавство встановлює гарантії при звільненні деяких осіб за скороченням штату. Відповідно до ст. 184 КЗпП України, забороняється звільнення за скороченням штату вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, одиноких матерів – за наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда. Таких жінок взагалі не можна звільняти за жодними підставами. Звільнення допускається лише внаслідок ліквідації підприємства, установи, організації, але з обов'язковим працевлаштуванням. На думку фахівців Міністерства праці та соціальної політики, таке працевлаштування повинні здійснювати підприємства, установи, організації, на яких працювали жінки вищезначених категорій.

Але, на нашу думку, в умовах, коли існує державна служба зайнятості, працевлаштуванням цих жінок повинні займатися районні центри зайнятості.

Зауважимо також, що звільнення за скороченням штату або чисельності працівників не допускається в період тимчасової непрацездатності.

Висновки. Звільнення працівника у зв'язку зі скороченням чисельності або штату працівників являє собою складний процес,

у якому необхідно враховувати багато особливостей чинного трудового законодавства. Тому при звільненні працівника з ініціативи власника необхідно дотримуватись максимальної обережності, щоб звільнення не визнали незаконним. Перш за все, слід дотримуватись нормативних положень, порушення яких найчастіше призводить до можливості оскарження працівником законності наказу про звільнення в судовому порядку й отримання рішення на свою користь.

Важливу роль у процесі звільнення працівника за скороченням чисельності або штату відіграє сам порядок або процедура звільнення, недотримання яких часто є підставою для визнання звільнення незаконним.

Проведення державою інтеграційного курсу в міжнародне співтовариство має втілюватися у процесі реформування галузі трудового права, тому перспективи подальших досліджень ми вбачаємо в орієнтації на використання міжнародного досвіду та встановлення міжнародних стандартів у сфері праці.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – № 129–130 (від 13.07.1996 р.). – К., 1996. – 47 с.
2. Кодекс Законів про працю: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
3. Андрієнко С. Спірні питання звільнення працівників за скороченням штату / С. Андрієнко // Праця і Закон. – 2007. – № 4 (88). – С. 8.
4. Андреев В.П. Организация и деятельность комиссий по трудовым спорам на предприятиях / В.П. Андреев // Трудовое право. – 2002. – № 11. – С. 86.
5. Анисимов Л. Подведомственность и подсудность гражданских дел и индивидуальные трудовые споры / Л. Анисимов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2006. – № 8. – С. 15–22.
6. Болотіна Н.Б. Трудове право України: учеб. для юрид. фак. и вузов / Н.Б. Болотіна. – К.: Вікар, 2003. – 725 с.
7. Бородин И. Участие представителей работников и работодателей в рассмотрении и разрешении индивидуальных трудовых споров как форма социального партнерства / И. Бородин // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2007. – № 1. – С. 7–8.
8. Гаврилина А. Порядок разрешения индивидуальных трудовых споров: учеб. пособ. / А. Гаврилина, А. Ставцева, Л. Чикалова. – М.: Владос, 2003. – 73 с.
9. Демидов Н. Историко-правовой анализ увольнения по инициативе работодателя в законодательстве России / Н. Демидов // X Всероссийская конференция студентов, аспирантов и молодых ученых "Наука и образование" (15–19 мая 2012 г.): материалы конференции: в 6 т. – Т. 6. – Ч. 2. – Томск: Изд-во Томского государственного педагогического университета, 2012. – С. 152–156.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2013.

Величко Д.М. Правовой анализ увольнения работников в связи с сокращением штата: исторические аспекты и проблемные вопросы

В статье проведен комплексный анализ такого основания увольнения работников, как сокращение штата. Определены этапы развития института увольнения, особое внимание уделено раскрытию проблемы на основе действующего трудового законодательства Украины. Рассмотрены возможные проблемы при увольнении работников по указанному основанию и предложены пути усовершенствования правовой нормы, регулирующей этот институт трудового права.

Ключевые слова: увольнение, работник, наниматель, наемная рабочая сила, сокращение штата, трудовое законодательство.

Velichko D. Legal analysis of liberation of workers after reduction of the staff: historical aspects and problem questions

In research the author conducts the complex analysis of such occasion as the liberation of the workers as staff dismissals. Within the work of this subjects an author determines the development of the institute of liberation, studies the stages of its development and evolution. The special attention is spared to opening of the problem on the basis of current labor legislation of Ukraine. An author accents attention on possible problems of the liberation of workers after the indicated research and offers the ways of the improvement of legal norms that regulate this institute of labour rights.

A legal order in Ukraine is based on principles, according which nobody can be compelled to make any legal actions until it is not envisaged by legislation. In force of social, political and other terms a right to work concretely will be realized by the conclusion of labor treaty on an enterprise, in establishment, organization or with a physical person. The real principle of freedom and volunteering in labour shows here in.

Democratic character and humanity of labor norms of rights appears not only in the process of origin or change of labor contract but also in the case of its dissolution. It is not only, that legitimate is that such voluntarily agreement about an original change of labor relations can be found

unintendedly, but also that principles of democratic character and humanity can be traced in those cases, when dissolution of labour contract can take place without knowledge of its parties.

Especially often research for dissolution of labour contract from the side of proprietor or authorized agent finishes in the liberation of workers. And exactly this founding, as judicial practice testifies on labour letigations, presents by a some difficult processes during which it is necessary to take into account plenty of features of the labor legislation.

One of the most widespread grounds certain in presently operating law from 10.12.1971 №322 VIII, for discontinuation of the labor relations on initiative of employee. As it is stated there are changes in the organization of the production and the labor, including liquidations, reorganizations, bankruptcies or variations of the enterprise, establishment, organization and the reduction of the quantity or state of workers (1 century 40 Constitution of Ukraine).

Development of the productive forces, input of the new technologies, liquidation of the work-places and others condition such liberations like that.

Before issuing the order about the liberation of the workers after laying off a staff, it follows to the necessity of laying off a staff and liberation. Enterprises, establishments, organizations, must prepare a feasible study on reduction of positions or state of workers, that necessarily accedes to the trade-union committee, if the last one operates on an enterprise, establishment, organization. If a trade union is not, then these questions it is desirable to coordinate with an elective representative from a labour collective. After it becomes a firmly established new manning table.

Key words: *liberation, worker, employer, labour employed, laying off a staff, labour legislation.*

УДК 35.081

І.Л. Олійник

кандидат юридичних наук, доцент
Донецький державний університет управління

А.М. Балашов

доктор наук з державного управління, доцент
Буковинський державний фінансово-економічний університет**ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ДОБОРУ КАНДИДАТІВ ДО ВИЩОГО КОРПУСУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

У статті теоретично обґрунтовано питання добору кадрового резерву вищого корпусу державної служби; розглянуто основні пріоритети кадрової політики в органах державної влади та різноманітні підходи щодо оптимізації добору вищого корпусу державної служби України.

Ключові слова: кадрова політика, вищий корпус державної служби, державна служба, добір, кадровий резерв.

Світова практика свідчить, що ефективне державне управління неможливе без чіткого розуміння високопосадовцями стратегічних цілей державної політики та місії державної влади в цілому. Тому керівники державних установ і відомств повинні бути здатними професійно довести доцільність тактики і стратегії державної політики.

Сократівський ідеал адміністрування ґрунтувався на принципі компетентності в державному управлінні й означав правління знавців. Зазначені підходи не змінилися й нині, адже саме від чиновників, які зобов'язані служити народові, залежить розвиток держави, добробут населення. Усе це ставить підвищені вимоги до вищого корпусу державної служби, його добору, рівня підготовки, професіоналізму й особистісних якостей. Проте загальна управлінська та органічно пов'язана з нею кадрова ситуація залишаються в Україні, на жаль, незадовільними. Вищий корпус державної служби ще недостатньо підготовлений до інноваційної діяльності, здійснення суспільних реформ. Існуючі підходи щодо процесу добору керівних кадрів у галузі державного управління ще не повною мірою відповідають сучасним вимогам, європейським стандартам, ураховують пріоритети нової державної кадрової політики.

Зазначимо, що певні аспекти організаційно-правового регулювання системи державної служби розглядали В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Н. Гончарук, М. Білинська, Ю. Битяк, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Оболенський, С. Серьогін. У працях Д. Дзвінчука, Т. Кошевої, А. Мазака, Н. Синициної, В. Яцюка означене питання трактується в контексті навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Оцінювання сфері державної служби було предметом

досліджень учених Т. Гречко, Н. Гринівцевої, Л. Пашко, О. Слюсаренко. Водночас малодослідженими залишаються питання щодо вирішення проблем добору кандидатів до вищого корпусу державної служби.

Метою статті є дослідження проблем процесу добору кандидатів на посади вищого корпусу державних службовців та визначення перспективи його вдосконалення.

Державна служба протягом багатьох століть є одним з найважливіших механізмів державного управління. Забезпечення вищими керівними кадрами державної служби характеризується неефективним і недовірливим плануванням людських ресурсів. Слід брати до уваги, що вирішення масштабних і складних завдань модернізації системи державного управління значною мірою залежить саме від кадрового потенціалу вищого рівня державної служби, прискореного формування кадрів нової генерації. Аналіз свідчить, що сьогодні досить часто демонструється неpubлічність і несправедливість процесу відбору службовців, безвідповідальність у разі неякісного відбору кандидатів на посади керівного складу, відсутність чіткого взаємозв'язку між класифікацією посад державних службовців, вимогами до кандидатів та їх оцінюванням. Про недостатньо якісний добір кандидатів свідчить і невідповідність вимогам щодо повної вищої освіти та практичного досвіду, здебільшого формальний підхід керівників органів влади та кадрових служб до навчання та підвищення кваліфікації, оцінювання й атестації, формування кадрового резерву [1, с. 3–8].

Зауважимо, що саме вищий корпус державних службовців повинен забезпечити ефективне виконання завдань, функцій і повноважень органів державної влади. При цьому необхідними умовами ефективної, результативної і якісної роботи керівного складу є підтримка й розвиток на високому рівні їх кваліфікації, професіоналізму та

компетентності, створення системи оцінювання, мотивації і стимулювання. Статистика свідчить, що на сьогодні на вищих керівних посадах у сфері державного управління недостатня кількість професіоналів, які могли б компетентно організовувати роботу, надавати послуги та запроваджувати нові підходи в менеджменті.

Потреба в забезпеченні позитивних змін у вищому кадровому складі давно стала актуальною. Однак і досі в системі державної служби діють застарілі стереотипи, засновані на несучасних структурах, технологіях, рішеннях, що стримує інноваційний процес в управлінні та призводить до втрати трансформаційної динаміки. Сутність застарілого стереотипу полягає в переконанні, що не обов'язково володіти управлінськими та правовими знаннями, мати топ-менеджерські здібності й навички, адже головним є прагнення увійти до складу управлінської еліти й обійняти окрему керівну посаду.

Реалії сьогодення демонструють наявність широкого кола проблемних питань щодо процесу формування керівного корпусу державної служби України. Пов'язані вони, перш за все, з недостатністю прозорості конкурсного відбору державних службовців, які обіймають посади I та II категорій, управління кар'єрним зростанням, ротації, безперервного професійного навчання, єдиних критеріїв оцінювання та стимулювання, нормативного регулювання вимог професійної етики керівних кадрів. Вони є також наслідком тієї кадрової ситуації, що склалась на сьогодні в Україні і характеризується низьким професіоналізмом, недостатністю спеціальної управлінської підготовки, невідповідністю фахової підготовки профілю діяльності, бюрократизмом, байдужістю й корумпованістю керівних кадрів.

Таким чином, недостатня увага до формування кадрового забезпечення вищої ланки державних службовців призвела: по-перше, до неможливості створення професійно підготовленого корпусу управлінських кадрів; по-друге, до зниження рівня об'рунтованості управлінських рішень, що приймаються; по-третє, до недостатнього використання на державній службі креативного потенціалу працівників. Як наслідок – нераціональне, малорезультативне та неефективне управління.

Вважаємо, що для покращення існуючої ситуації першочергова роль має бути відведена системі добору кандидатів на державну службу. Цю тезу підтверджують практики, які зазначають, що, урахуовуючи динаміку процесу трансформації та прагнення інтеграції нашої держави в Європейський Союз, увагу слід приділяти саме технології підбору, становленню та кар'єрному зростанню керівних кадрів [2, с. 53–56].

Вивчаючи зміст поняття “добір персоналу”, наведемо твердження В. Малиновського, кот-

рий зазначає, що добір персоналу є складним процесом, який включає комплекс заходів з оцінювання професійних якостей кола претендентів, визначення їхньої придатності для виконання посадових обов'язків, а також відповідності індивідуально-психологічних особливостей кандидатів на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади [3, с. 54].

Протягом останніх років держава здійснила низку заходів щодо стабілізації вищого кадрового корпусу, однак поки ще не вдалося досягти суттєвого зміцнення кадрового потенціалу органів виконавчої влади. Кількісний і якісний аналіз керівного кадрового потенціалу органів державної влади свідчить про необхідність його подальшого розвитку й удосконалення. При цьому доречною є думка Н.Т. Гончарук, яка вважає, що виявленням, підтримкою та підготовкою лідерів повинні займатися не лише кадрові служби органів влади, а й уся система професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Одним з актуальних напрямів удосконалення системи є впровадження в програму підготовки керівників-лідерів для державної служби принципів і методів визначення необхідних компетенцій лідерства. Керівники потребують знань, умінь та навичок, які б допомогли їм бути лідерами в нових умовах, що постійно змінюються. Саме компетенції лідерства визначають ці навички та повинні стати основою як для професійного навчання в межах системи, так і для самостійного розвитку керівників-лідерів [4, с. 167–180].

В органах державної влади на сьогодні не ліквідовані суб'єктивізм, кругова порука, свідоме намагання мати навколо себе слабких, але “своїх” людей, орієнтація на служіння окремій високопоставленій персоні, а не справі, комерціалізація та корумпованість чиновників, що негативно впливає на результати діяльності керівного персоналу у сфері державної служби [5, с. 13].

Таким чином, до кола завдань держави щодо формування вищого корпусу державної служби можна зарахувати:

- прискорену підготовку та формування управлінської еліти;
- залучення керівних кадрів нової генерації: професійно підготовлених, компетентних, патріотично налаштованих, відповідальних, енергійних та ініціативних;
- створення сприятливих умов для реалізації персоналом своїх здібностей.

З огляду на це в Україні необхідно запровадити з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду нові механізми добору кращих претендентів на вищі керівні посади, удосконалити й розробити нові стандарти державної служби, профілі компетентності для кожної окремої групи посад.

У науковій літературі сукупність характеристик, необхідних для роботи на конкретній посаді (групі посад), визначається як "профіль компетентності", "профілі компетентності" [6], "модель компетентності" [7]. Т. Витко пропонує використання поняття "К-профіль", оскільки, на її думку, воно позначає цілісний комплекс вимог до службовця, а не окремі кластери якостей. В Україні оцінювання працівників при доборі на державну службу не враховує специфіку діяльності конкретних посад, а також особистісні характеристики кандидатів. Тому вбачається, що розроблення та застосування профілів компетентності для кожної окремої групи посад державних службовців, у тому числі вищого корпусу, сприятиме оптимізації системи стратегічних напрямів розвитку інституту державної служби. Завдяки наявності й використанню таких профілів компетентності в діяльності вищого корпусу державної служби буде поєднано специфіку органу, особливості роботи на окремій посаді, особисті якості, професійні знання та уміння їх використовувати під час реалізації повноважень [8, с. 22–26]. Результат, думаємо, буде ефективним за умови нормативного закріплення "профілю компетентності", що дасть змогу використовувати його як основну частину кваліфікаційних вимог до кандидатів на заняття посад у вищому корпусі державних службовців. Доцільним вбачається затвердження типового "профілю компетентності", на основі якого буде розроблено галузеві профілі компетентності.

При доборі кандидатів на посади I та II категорій державних службовців окрему увагу необхідно звертати на формування кадрового резерву. Згідно зі ст. 28 Закону України "Про державну службу" [9], він формується із: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади. Порядок формування й організації роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про формування кадрового резерву для державної служби [10].

Зазначимо, що законом термін "кадровий резерв" не визначено. Тому, пропонуємо використання поняття "резерв вищого корпусу державних службовців" – це спеціально відібрана група працівників, яка спроможна до керівної діяльності й заміщення державних посад I та II категорій, відповідає керівній посаді й типу резерву, компетентна, має необхідні професійно-ділові, морально-етичні та особистісні якості та пройшла відбір і спеціальну управлінську підготовку.

Практики й науковці неодноразово наголошували, що вимоги, які ставляться до

роботи з кадровим резервом, здебільшого не виконуються. Кандидатури до резерву відбираються без належної вимогливості й відповідальності, урахування результатів діяльності на попередньому місці роботи, виконання їх індивідуальних планів не контролюється, проходження ними стажування відбувається дуже рідко. Крім того, два основні фактори – час перебування в резерві і час призначення на посаду – залишаються досі некерованими.

На думку В. Грохольського, для організаційно-правового оформлення статусу кадрового резерву необхідна розробка типового положення про нього [11, с. 31–33]. Тому що, по-перше, відсутність регламенту роботи з персоналом породжує суб'єктивізм, якому нічого протиставити, й, по-друге, кожен претендент на посаду, зокрема керівну, зобов'язаний знати, до чого йому належить прагнути, які власні недоліки усунути та які риси розвинути. Рационально було б передбачити відбір працівників до резерву шляхом незалежного опитування, анкетування та обговорення їх кандидатур у попередніх колективах.

З огляду на це, процес формування кадрового резерву управлінського корпусу має складатися із двох етапів. Перший етап – конкурсне тестування, за результатами якого кандидат отримує сертифікат про зарахування до кадрового резерву вищого корпусу державних службовців, що дає йому право участі у другому етапі. У цей період для претендента можливе проходження стажування.

Другий етап – конкурсний відбір виключно із кандидатів, зарахованих до кадрового резерву за результатами першого етапу. Для його проходження повинні бути визначені типові конкурсні процедури (профільне тестування, іспит, співбесіда, написання есе), які обиратимуться відповідно до галузевої спрямованості, специфіки та посадових обов'язків. Крім того, з метою підвищення прозорості й об'єктивності проходження конкурсу необхідно нормативно визначити питання аудіо- та відеоспостереження за ходом іспиту або співбесіди, а також нормативно закріпити право участі громадських організацій, ЗМІ в засіданні конкурсних комісій державних органів.

Також підтримуємо погляди окремих учених, які зводяться до того, що "для всіх категорій керівників необхідним є обов'язковий мінімум правових знань, які б надавали право обіймати відповідні посади" [12, с. 31]. Безперечно, юридична обізнаність керівника мала б стати певним гарантом не тільки грамотного керівництва, а й керівництва в межах "правового поля".

Отже, ефективність вищого корпусу державної служби вимагає посилення ролі кадрового резерву на керівні посади державних службовців, більш ефективної роботи з особами, зарахованими до такого резерву,

розроблення спеціальних програм підготовки вищого корпусу державної служби із визначенням їх взаємозв'язку з розвитком кар'єри; встановлення спеціальних умов звільнення з державної служби для забезпечення достатніх гарантій, збереження та раціонального використання потенціалу державних службовців вищого корпусу.

Для вирішення вищезазначених завдань та реалізації нового підходу щодо вдосконалення добору кандидатів до вищої ланки державної служби необхідні:

- нормативне затвердження "профілів компетенцій" для державних службовців вищого корпусу;
- розробка нових принципів та оптимізація процесу формування резерву на посади вищого корпусу та управління ним;
- утворення окремого центру оцінювання та розвитку персоналу державної служби, який проводитиме оцінювання психологічних, ділових і моральних якостей кандидатів та надаватиме підтримку в плануванні індивідуального розвитку державних службовців вищого корпусу на основі профілів компетенцій; розроблення концепції діяльності такого центру;
- опрацювання методики оцінювання професійних компетенцій кандидатів на посади вищого корпусу державної служби.

Вбачається, що нова модель формування резерву керівних кадрів органів державної влади повинна включати такі підсистеми, як: аналіз потреби резерву керівних кадрів; вивчення й добір кандидатів до складу резерву; формування, складання єдиного реєстру резерву управлінського корпусу, професійна робота з особами, зарахованими до резерву керівних кадрів; визначення готовності резерву керівних кадрів для призначення на посади.

Висновки. Висвітлення проблеми добору кандидатів на посади вищого корпусу показав, що існуюча кадрова політика потребує перегляду. По-перше, практичне розв'язання існуючих проблем можливе лише при раціональному використанні кадрового потенціалу. По-друге, до управлінської ланки, а саме до вищого корпусу державних службовців, повинні залучатися лише найобдарованіші, творчі особистості, які професійно підготовлені та здатні до ефективного розв'язання управлінських завдань.

Модернізації системи стратегічних напрямів розвитку інституту державної служби сприятимуть удосконалений процес добору кандидатів на посади вищої ланки, запровадження спеціальних підходів управління персоналом та порядку проходження державної служби, у тому числі програм швидкого просування по службі державних службовців нижчих категорій посад з урахуванням їх кваліфікації, ділових та моральних якостей, професійних досягнень, а також володіння практичними навичками, необхідними для роботи на вищих керівних

посадах. У свою чергу, нормативне закріплення "профілю професійної компетенції" дасть можливість призначати на посади вищого корпусу державної служби управлінців "нової генерації". Допомогти цьому процесу має утворення центру оцінювання та розвитку персоналу державної служби з метою оцінювання професійних характеристик кандидатів на посади вищого корпусу державної служби.

Отже, якість будь-якої праці прямо залежить від того, хто її організовує та здійснює. Держава може обрати правильну мету, намітити лінію діяльності, розробити на її основі хороші плани. Однак усе це може виявитися марним, якщо на керівних ділянках, де вирішується успіх справи, не працює кадровий персонал, який правильно розуміє інтереси, цілі та завдання держави.

Список використаної літератури

1. Прудиус Л.В. Модернізація діяльності кадрових служб органів виконавчої влади на принципах стандартів якості / Л.М. Прудиус // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ; Одес. регіон. ін. держ. упр. НАДУ. – Одеса, 2009. – № 2. – С. 3–8.
2. Будко М. Сучасні пріоритети кадрової роботи у сфері державного управління / М. Будко, І. Протченко // Вісник держ. служби України. – 2010. – № 4. – С. 53–56.
3. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
4. Гончарук Н.Т. Планування й розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби / Н.Т. Гончарук // Актуальні пробл. держупр. : зб. наук. пр. ; Дніпропетр. регіон, ін-т держ. упр. НАДУ. – Дніпропетровськ, 2006. – Вип. 3. – С. 167–180.
5. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. : 25.00.03 / Н.Т. Гончарук. – К., 2008. – 20 с.
6. Ліпенцев А.В. Управління людськими ресурсами на засадах компетенційного підходу в контексті формування культури управління державними установами [Електронний ресурс] / А.В. Ліпенцев. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/dok/3/01.pdf>.
7. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентність в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л.М. Гогіна. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/08glmnpa.htm>.
8. Витко Т. Добір кандидатів на державну службу: соціологічний аналіз та перспективи розвитку / Т. Витко // Вісник

- держ. служби України. – 2010. – № 2. – С. 22–26.
9. Про державну службу від 16.12.1993 р. : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
 10. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 367.
 11. Грохольський В.Л. До питання роботи з персоналом спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2005. – № 4. – С. 31–33.
 12. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / под ред. В.Ф. Сиренко, В.В. Цветкова, Е.Б. Кубко. – К. : Наукова думка, 1993. – 165 с.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2013.

Олийник И.Л. Балашов А.М. Особенности процесса отбора кандидатов в высший корпус государственной службы Украины

В статье теоретически обоснованы вопросы отбора кадрового резерва высшего корпуса государственной службы; рассмотрены основные приоритеты кадровой политики в органах государственной власти и различные подходы к оптимизации отбора высшего корпуса государственной службы Украины.

Ключевые слова: кадровая политика, высший корпус государственной службы, государственная служба, отбор, кадровый резерв.

Oliynik I., Balashov A. The process of selecting candidates for the senior civil service

The results address the problem of selection of candidates for the posts of Senior shown that the current personnel policy needs to be reviewed. First, the practical solution of the existing problems is possible only if the rational use of human resources. Secondly, the administrative branch, namely the senior civil servants should be involved only the most gifted, creative individuals who are professionally trained and are able to effectively solve management problems.

Modernization of strategic directions of development of the civil service will contribute to an improved process for selecting candidates for the positions of senior management, the introduction of specific approaches of management personnel, including programs quick promotion of civil servants of lower categories of posts considering their qualifications, business and moral qualities of professional achievements, as well as possession of practical skills needed to work in senior management positions. In turn, the statutory "profile of professional competence" will make it possible to appoint senior civil service managers "new generation". To help this process should center formation evaluation and staff development of public service, to assess the professional performance of candidates for the post of Senior Civil Service. Consequently, the quality of any work fairly depends on who it organizes and implements. The state can choose the right goal line to outline activities to develop on the basis of good plans. However, all this may prove futile if managerial areas where decided by the success of not working skilled personnel properly understood interests, goals and objectives of the state.

Key words: personnelpolicies, seniorcivilservice, civilservice, selection, personnelreserve.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.959

О.В. Белікова

кандидат юридичних наук,
адвокат, суддя постійно діючого
третейського суду при Асоціації "Експерт-юрист", м. Донецьк

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті розглянуто поняття митного правопорушення, порушення митних правил і адміністративну відповідальність за ці правопорушення, види адміністративних стягнень за порушення митних правил, види порушень митних правил і відповідальність за ці порушення, особливості провадження у справах про порушення митних правил.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний делікт, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, вина, органи державної влади.

Будь-яке протиправне, винне діяння, за здійснення якого чинним законодавством України передбачена адміністративна відповідальність, може бути визнане правопорушенням тільки за наявності у відповідному діянні певних ознак (елементів) складу адміністративного правопорушення. Це саме стосується й порушень митних правил, за здійснення яких чинним Митним кодексом України передбачена адміністративна відповідальність.

Мета статті – дослідити адміністративну відповідальність за порушення митних правил за чинним законодавством України.

Питання адміністративної деліктності та адміністративної відповідальності досліджені у працях В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.А. Галагана, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, В.І. Демченка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалю, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, А.Т. Комзюка, В.М. Кудрявцева, М.Ф. Кузнєцова, Б.М. Лазарева, Д.М. Лук'янця, М.С. Малєїна, В.І. Новосьолова, О.В. Овчарової, В.А. Ойгензихта, В.Ф. Опришка, С.В. Петкова, В.П. Петкова, В.І. Ремньова, І.С. Самоценка, В.А. Тархова, Е.М. Трубецького, Ю.С. Шемшученка, О.М. Якуби та багатьох інших.

Митні правопорушення, як й інші порушення, характеризуються такими ознаками, як суспільна небезпечність, заподіяння шкоди, винність і караність. Суспільна небезпека виявляється в тому, що порушення митних правил створюють загрозу митній спра-

ві. У результаті такого правопорушення порушується порядок переміщення товарів, транспортних засобів і предметів через митний кордон. До ознак правопорушення також належить те, що вони завдають шкоди, а особи, які їх вчинили, підлягають покаранню.

Як і будь-яке інше правопорушення, порушення митних правил має свій склад: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт та суб'єктивну сторону. Лише за їх наявності винні особи притягуються у встановленому законом порядку до відповідальності. Більшість порушень митного законодавства є адміністративними. Але за контрабанди встановлено кримінальну відповідальність. На посадових осіб митних органів можуть накладатися дисциплінарні стягнення. У разі заподіяння матеріальних збитків та моральної шкоди не виключено застосування цивільно-правової відповідальності [4, с. 265].

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені Митним кодексом України, настає в разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. Так, наприклад, згідно зі ст. 201 Кримінального кодексу України, контрабандою є переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнотоксичних, радіоактивних, вибухових речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мис-

ливської зброї та бойових припасів до неї), органів та інших анатомічних матеріалів людини, а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України.

Контрабанда карається позбавленням волі на термін від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди. Контрабанда, що вчинена за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, карається позбавленням волі на термін від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна. При цьому контрабанда товарів вважається вчиненою у великих розмірах, якщо їх вартість у тисячу й більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Порушення митних правил і відповідальність за ці правопорушення регламентовано розділом XVIII Митного кодексу України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Згідно з визначенням у ст. 458 Митного кодексу України, порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність. На нашу думку, це визначення занадто об'ємне, що ускладнює його сприйняття, не кажучи вже про запам'ятовування в процесі навчання. У ст. 1 Митного кодексу України використовується термін "особа", що включає в себе юридичних та фізичних осіб.

У ст. 261 Митного кодексу України визначені види адміністративних стягнень, що накладаються за порушення митних правил [2]:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху

на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

Строки накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил регулює ст. 467 Митного кодексу України [2]:

1. Якщо справи про порушення митних правил, відповідно до ст. 522 цього Кодексу, розглядаються митними органами, адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладене не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі розгляду митними органами справ про триваючі порушення митних правил, у тому числі передбачені ст. 469, 477–481, 485 цього Кодексу, – не пізніше, ніж через два місяці з дня виявлення цих правопорушень.

2. Якщо справи про порушення митних правил, відповідно до ст. 522 цього Кодексу, розглядаються судами (суддями), адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладене не пізніше, ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а в разі розгляду судами (суддями) справ про триваючі порушення митних правил, у тому числі передбачені ст. 469, 477–485 цього Кодексу, – не пізніше, ніж через три місяці з дня виявлення цих правопорушень.

3. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил адміністративні стягнення за порушення митних правил може бути накладене не пізніше, ніж через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Види порушень митних правил і відповідальність за ці порушення визначені у гл. 68 Митного кодексу України. Так, наприклад, відповідно до ст. 469 Митного кодексу України [2]:

1. Проведення з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, операцій, не передбачених ст. 203, 325 цього Кодексу, або проведення операцій, передбачених зазначеними статтями, без дозволу митного органу, – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового

зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу митного органу, а так само нежиття передбачених ч. 4 ст. 204 цього Кодексу заходів щодо товарів, строк тимчасового зберігання яких під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі закінчився, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3. Видача без дозволу митного органу або втрата товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до ст. 483 Митного кодексу України [2]:

1. Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, тобто з використанням спеціально виготовлених сховищ (тайників) та інших засобів або способів, що утруднюють виявлення таких товарів, або шляхом надання одним товарам вигляду інших, або з поданням митному органу як підстави для переміщення товарів підроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві відомості щодо найменування товарів, їх ваги (з урахуванням допустимих втрат за належних умов зберігання і транспортування) або кількості, країни походження, відправника та/або одержувача, кількості вантажних місць, їх маркування та номерів, неправдиві відомості, необхідні для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 100% вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яка протягом року притягалася до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого цією статтею або ст. 482 цього Кодексу, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 200% вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що вико-

ристовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

Істотним недоліком більшості конструкцій описуваних правопорушень є те, що в санкціях не зазначено конкретно, кого з винних осіб (громадян, посадових осіб, приватних підприємців, юридичних осіб) слід притягати до адміністративної відповідальності і до кого застосовуються адміністративні стягнення.

При накладенні стягнення у вигляді штрафу, що обчислюється виходячи з вартості товарів і транспортних засобів, під вартістю цих предметів розуміють їх вільну (ринкову) ціну на день виявлення правопорушення. У такому випадку правові норми Митного кодексу України не зачіпають кола фінансово-кредитних відносин, адже йде мова про адміністративний штраф, а не про фінансовий штраф як захід фінансової відповідальності, який застосовується за правопорушення у сфері фінансових відносин [3, с. 198].

Митним кодексом України визначений і порядок проваджень у справах про адміністративні правопорушення, який відрізняється від чинного порядку притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за Кодексом України про адміністративні правопорушення [1]. У ньому детально визначені підстави для порушення справи про порушення митних правил, особливості складання протоколу про порушення митних правил, докази у справі про порушення митних правил, права та обов'язки осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб тощо.

Так, наприклад, відповідно до ст. 491 Митного кодексу України, підставами для порушення справи про порушення митних правил є [2]:

1) безпосереднє виявлення посадовими особами митного органу порушення митних правил;

2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у ч. 1 ст. 319 цього Кодексу;

3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій.

Відповідно до ст. 494 Митного кодексу України [2]:

1. Про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа митного органу, яка виявила таке порушення, невідкладно складає протокол за формою, установлену центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів.

2. Протокол про порушення митних правил повинен містити такі дані:

- 1) дату й місце його складення;
- 2) посаду, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол;
- 3) необхідні для розгляду справи відомості про особу, яку притягується до відповідальності за порушення митних правил, якщо її встановлено;
- 4) місце, час вчинення, вид та характер порушення митних правил;
- 5) посилання на статтю цього Кодексу, що передбачає адміністративну відповідальність за таке порушення;
- 6) прізвища та адреси свідків, якщо вони є;
- 7) відомості щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів, вилучених згідно із ст. 511 цього Кодексу;
- 8) інші необхідні для вирішення справи відомості.

3. Протокол підписує посадова особа, яка його склала. Якщо при складенні протоколу була присутня особа, котру притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, протокол підписує і ця особа, а за наявності свідків – і свідки.

4. Якщо особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, відмовляється підписати протокол, до протоколу вносять відповідний запис. Особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, має право дати пояснення та висловити зауваження щодо змісту протоколу, а також письмово викласти мотиви своєї відмови від підписання протоколу. Власноручно викладені цією особою пояснення додають до протоколу, про що до протоколу вносять відповідний запис із зазначенням кількості аркушів, на яких подано такі пояснення.

5. У разі складення протоколу особі, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, роз'яснюють її права, передбачені ст. 498 цього Кодексу, та повідомляють про можливість припинення провадження у справі про порушення митних правил шляхом компромісу, про що до протоколу вносять відмітку, яку підписує ця особа.

6. У разі потреби в протоколі зазначають також місце, дата і час розгляду справи про порушення митних правил.

7. Протокол складають у двох примірниках, один з яких вручають під розписку особі, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

8. У разі відмови особи, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, одержати примірник протоколу до протоколу вносять відповідний запис, що підписує посадова особа митного органу, яка склала протокол, та свідки, якщо

вони є, після чого зазначений примірник протягом трьох робочих днів надсилають особі, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, за повідомленою нею або наявною в митниці адресою (місце проживання або фактичного перебування). Протокол вважається врученим навіть у разі, якщо особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, не перебувала за повідомленою нею адресою або місце проживання чи фактичного перебування, назване нею, є недостовірним.

9. Протокол, а також вилучені товари, транспортні засоби комерційного призначення та документи, зазначені в протоколі, передають до митниці, в зоні якої виявлено порушення митних правил.

Висновки. Ми пропонуємо прискорити прийняття нових законів України щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, у тому числі у сферах пожежної безпеки, безпеки дорожнього руху, санітарного благополуччя населення тощо. Багато положень адміністративної відповідальності юридичних осіб, що розпорошені по різних законах України, вимагають урегульованості на більш високому законодавчому рівні. Тут ідеться про необхідність прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України, в якому були б урегульовані процесуальні питання притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення в різних сферах суспільного життя. А в галузевих конституційних законах слід визначити перелік адміністративних правопорушень, за які застосовуються адміністративні стягнення до юридичних осіб. Безліч чинних законів України з адміністративної відповідальності юридичних осіб посилює аргументи на користь прийняття єдиного кодифікованого закону, що визначав би загальні засади і принципи адміністративної відповідальності та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

Список використаної літератури

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1381144453457220>.
2. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552.
3. Основи митної справи : навч. посіб. / за ред. П.В. Пашка. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Т-во "Знання" ; КОО, 2002. – 318 с.
4. Правові засади митної справи України : навч. посіб. / за ред. Ф.Л. Жоріна, І.Н. Звягіної. – К., 2005. – 384 с.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2013.

Беликова Е.В. Административная ответственность за нарушение таможенных правил

В статье рассмотрены понятие таможенного правонарушения, нарушения таможенных правил и административная ответственность за эти правонарушения, виды административных взысканий за нарушение таможенных правил, виды нарушений таможенных правил и ответственность за эти нарушения, особенности производства по делам о нарушении таможенных правил.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания, вина, органы государственной власти.

Belikova O. Administrative responsibility is for violation of custom rules

The article deals with the concept of custom offence, violation of custom rules and administrative responsibility for these offences, types of administrative penalties for violation of custom rules, types of violations of custom rules and responsibility for these violations, features of realizations in matters about violation of custom rules

Custom offences, as well as other violations, are characterized by such signs as a public ununconcern, damnification, guilt and punishability. A public danger shows up in that violations of custom rules are create a threat to custom business.

Violation of custom rules is by an administrative crime that shows by itself winy actions or inactivity, that trench upon set this Code and other acts of legislation of Ukraine order of moving of commodities, transport vehicles of the commercial setting through the custom border of Ukraine, producing of them to custom authorities for realization of custom control and custom registration, and also realization of operations with commodities that are under custom control or control after that is fixed on custom authorities by this Code or other laws of Ukraine, and for that this Code is foresee administrative responsibility.

Certain the custom code of Ukraine and order of realizations in matters about administrative delicts, that differs from the operating order of bringing in of physical persons to administrative responsibility after Code of Ukraine about administrative delicts.

We suggested to accelerate the acceptance of new laws of Ukraine in relation to administrative responsibility of legal entities, including in the sphere of fire safety, in the field of safety of traveling motion, sanitary prosperity of population and others like that. Many positions of administrative responsibility of legal entities, that dispersion for to the different laws of Ukraine, require a regulation at higher legislative level. Here speech goes about the necessity of acceptance of Administratively-judicial code of Ukraine, in that the judicial questions of bringing in of legal entities were well-regulated to administrative responsibility for offence in the different spheres of public life.

Key words: administrative delicts, legal responsibility, administrative responsibility, administrative penalties, wines, public authorities.

ПРОЦЕДУРИ ЗАСТОСУВАННЯ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЛАТИ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

У статті висвітлено особливості процедурного регулювання сплати податків і зборів в Україні. Зокрема, зосереджено увагу на характеристиці податкових процедур та вивченні їх правової природи на прикладі податкової застави. Проаналізовано норми чинного податкового законодавства та судової практики.

Ключові слова: податки і збори; податковий обов'язок; податкові процедури; способи забезпечення виконання податкового обов'язку; податкова застава.

Незважаючи на те, що вже майже два десятиліття відділяє нас від моменту здобуття Україною державної незалежності, нині вкрай важливого значення набуває законодавче закріплення системи чинників забезпечення реального політичного, економічного та фінансового суверенітету нашої держави [1, с. 12]. Оскільки податкові надходження залишаються основним джерелом доходів бюджетів та державних цільових фондів, особливої актуальності набуває створення державою необхідних умов для виконання податкового обов'язку, в тому числі й застосування заходів забезпечення сплати податків.

До проблеми способів забезпечення сплати податків і зборів, їх правової природи у своїх працях зверталися Є.С. Дмитренко, П.М. Дуравкін, М.В. Карасьова, О.Ю. Кікін, А.М. Котенко, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, О.У. Латипова, О.А. Ногіна, С.Г. Пепеляев, Н.Ю. Пришва, Н.А. Саттарова, В.В. Сергєєва, А.М. Тимченко та інші представники фінансово-правової науки. Саме праці цих авторів стали основою для нашого дослідження.

Метою статті є визначення системи способів забезпечення сплати податків і зборів, з'ясування правової природи процедур їх застосування на прикладі податкової застави.

Обов'язковий характер податків і зборів зумовлює можливість та необхідність застосування заходів державного примусу у випадках, встановлених законом. При цьому важливо розрізняти обов'язковість і примусовість, коли йдеться про платежі податкового характеру. Як зазначає В.Н. Кудрявцев, обов'язковість включає примусову його сторону, але до неї не зводиться. Якщо примусова сторона права пов'язана з фактичним втіленням в життя регулятивної сили державного механізму, то обов'язковість включає також і деякі загальні соціальні цінності – правові ідеї, принципи, що про-

голошують і затверджують значення права в житті суспільства і необхідність його виконання. Іншими словами, уявлення про обов'язковість права складається з ідеї його соціальної цінності та розуміння наявності заходів державного примусу, що гарантують виконання закону [2, с. 131].

У науковій літературі висловлюється багато думок з приводу систему заходів податково-правового примусу. Так, наприклад, О.Ю. Кікін всі заходи податково-процесуального примусу поділяє на заходи (1) попереджувальні (створення податкового посту у платника податків), (2) припиняючі (донарахування податків і зборів податковим органом, виходячи з припущень про недобросовісність платника, дострокове припинення дії відстрочення, розстрочення по сплаті податку і збору), (3) забезпечувальні (способи забезпечення виконання обов'язку по сплаті податків і зборів, огляд використовуваних платником податків для отримання доходу приміщень або територій, виїмка предметів і документів), (4) відновлювальні (пред'явлення платнику або податковому агенту вимоги про усунення виявлених порушень законодавства про податки і збори, примусове стягнення недоїмки і пені та ін.) [3, с. 8–10].

Характеризуючи систему заходів забезпечення сплати податків і зборів, слід зазначити, що в Податковому кодексі України [4], як і в раніше чинному Законі України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" [5], не закріплено вичерпного переліку способів забезпечення виконання податкового обов'язку. Як способи забезпечення виконання платником податків обов'язку зі сплати податку Податковий кодекс України визначає лише податкову заставу та адміністративний арешт майна платника податків. Якщо звернутися до практики нормативного врегулювання переліку способів забезпечення сплати податків в інших країнах, то на прикладі Російської Федерації можна побачити чітку й

виважену структуру. Відповідно до п. 1 ст. 72 Податкового кодексу Російської Федерації, виконання обов'язку зі сплати податків і зборів може забезпечуватись такими способами: (а) заставою майна, (б) порукою, (в) пенєю, (г) зупиненням операцій на рахунках в банку та (д) накладенням арешту на майно платника податків [6]. Детальне процедурне регулювання порядку застосування таких заходів передбачено гл. 11 Податкового кодексу Російської Федерації.

Процедури забезпечення сплати податків і зборів відіграють важливе значення у системі процедур виконання податкового обов'язку. Безумовно, кожен зі способів забезпечення виконання податкового обов'язку заслуговує на те, щоб бути предметом самостійного дослідження. Однак у межах цієї статті ми розкриємо особливості процедур реалізації способів забезпечення сплати податків і зборів на прикладі податкової застави. Відповідно до пп. 14.1.155 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, податкова застава є способом забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених таким платником у встановлений законодавством строк. В.В. Сергєєва характеризує податкову заставу як припиняючий примусовий захід держави, оскільки вона застосовується з метою спонукання платника податків до належного виконання необхідних дій шляхом автоматичного впровадження персональних організаційно-майнових обмежень [7, с. 109].

Процедури застосування податкової застави, встановлені ст. 88–93 Податкового кодексу України та Порядком застосування податкової застави органами державної податкової служби [8], передбачають детальну регламентацію: підстав та моменту виникнення податкової застави; переліку майна, на яке право податкової застави не може поширюватися; порядку опису майна в податкову заставу; порядку узгодження операцій зі заставленим майном; підстав та моменту припинення податкової застави. Велика кількість податкових конфліктів виникають і потребують адекватного вирішення і при застосуванні податковими органами заходів забезпечення виконання обов'язку зі сплати податків. Слід наголосити на тому, що належне детальне й виважене процедурне врегулювання порядку застосування податкової застави може бути одним із визначних чинників уникнення і навіть попередження податкових конфліктів.

До платника податків у разі відчуження майна, що перебуває у податковій заставі без попереднього узгодження з податковим органом, застосовуються штрафні санкції, що передбачає специфічну процедуру. Перш за все, треба з'ясувати, який характер повинна мати ця процедура: дозвільний чи узгоджувальний, яким чином повинна враховуватись позиція платника та владного

органу. Застосування податкової застави передбачає запровадження особливого порядку розпорядження платником податків своїм майном на певний строк, при збереженні права користування таким майном. Певному обмеженню піддається право платника податків на відчуження майна, що перебуває в податковій заставі. Останнє реалізується виключно за згодою податкового органу, якому надається законна підстава узгоджувати стосовно боржника проведення таких господарських операцій з його активами, що забезпечить виконання податкового зобов'язання та реалізацію у зв'язку з цим конституційного обов'язку боржника щодо сплати податків і зборів [9, с. 564].

Першочергово хотілося б звернути увагу на правові підстави та момент виникнення податкової застави. У ст. 89 Податкового кодексу України закріплено дві підстави, з якими пов'язується виникнення права податкової застави: по-перше, несплата у строки, встановлені Податковим кодексом України, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної платником податків у податковій декларації, – з дня, що настає за останнім днем зазначеного строку; по-друге, несплата у строки, встановлені Податковим кодексом України, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної контрольним органом, – з дня виникнення податкового боргу.

Зазначимо, що це питання у 2005 р. було предметом перевірки Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 24.03.2005 р. № 2-рп/2005 [10] зазначив, що визнаючи підставою виникнення права податкової застави неподання або несвоєчасне подання платником податків податкової декларації, законодавець фактично прирівнює неподання або несвоєчасне подання податкової декларації до факту несплати податкового зобов'язання. Але зазначена підстава ще не свідчить про існування податкового зобов'язання у платника податків, а тим більше про виникнення податкового боргу. Встановлюючи таку підставу для запровадження податкової застави, законодавець не врахував наявності чи відсутності існування податкового зобов'язання, а також наслідки, які можуть настати для платника податків у разі неподання або несвоєчасного подання податкової декларації і неправомірно обмежив право останнього розпоряджатися своєю власністю, що порушує ч. 1 ст. 41 Конституції України. На підставі цього положення абз. 2 пп. 8.2.1 п. 8.2 ст. 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" було визнано таким, що не відповідає Основному Закону України.

Як уже зазначалося, до набрання чинності Податковим кодексом України загальні засади застосування такого способу забезпечення виконання податкового обо-

в'язку платника встановлювались Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами", відповідно до п. 8.1 ст. 8 якого з метою захисту інтересів бюджетних споживачів активи платника податків, що мав податковий борг, передавалися у податкову заставу [5]. Аналіз судової практики Верховного Суду України [11, с. 5] показав, що суди, розглядаючи справи про відчуження активів, що перебувають у податковій заставі без попереднього узгодження з податковим органом, не повно з'ясовують наявність підстав для поширення податкової застави на всі активи позивача, її зміст, дату виникнення відповідного права й межі її застосування.

Судом касаційної інстанції, зокрема у справі за позовом Комунального підприємства "Експлуатаційне лінійне управління автомобільних шляхів" до Спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Запоріжжі [12], не було взято до уваги Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2005 [13, с. 299], яким було визнано неконституційним пп. 8.2.2 п. 8.2 ст. 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" в частині поширення права податкової застави на будь-які види активів платника податків без урахування суми його податкового боргу. У той же час Конституційний Суд України, постановляючи згадане рішення, зазначив, що поширення на будь-які види активів платника податків права податкової застави, яка перевищує суму податкового зобов'язання чи податкового боргу, може призвести до позбавлення такого платника не тільки прибутків, а й інших активів, ставлячи під загрозу його подальшу підприємницьку діяльність аж до її припинення. У зв'язку з цим, а також враховуючи загальні принципи права та конституційні вимоги розмірності і справедливості, розмір податкової застави не може суттєво перевищувати розмір податкового боргу.

Помилковим є також посилання Вищого адміністративного суду України на те, що положення пп. 8.2.2 п. 8.2 ст. 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" втратили чинність із дня прийняття Конституційним Судом України Рішення від 24.03.2005 р., а тому право податкової застави на активи боржників з урахуванням їх сум податкового боргу стосується тих платників податків, активи яких передаються у податкову заставу з 24.03.2005 р. У разі, якщо активи платника податків потрапили в податкову заставу до указаної дати, право податкової застави поширюється на будь-які види активів платника податків без урахування суми його податкового боргу.

Верховним Судом України [14, с. 5] податково наголошено на необхідності враху-

вання співрозмірності обсягу податкової застави з розміром податкового боргу платника податків у справі за позовом Відкритого акціонерного товариства "Київхімволокно" до Державної податкової інспекції у Деснянському районі м. Києва про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення. При цьому в розглядуваній постанові, серед іншого, Верховний Суд України визначив необхідний, на його думку, порядок дій податкового органу після прийняття Конституційним Судом України рішення про непоширення податкової застави на все майно платника податків.

Верховний Суд України зазначив, що до податкової застави було включено всі активи позивача, а відповідач, після прийняття Рішення Конституційного Суду України від 24.03.2005 року, не провів опису активів позивача, що перебувають у податковій заставі, тоді як для досягнення критерію співрозмірності між податковим зобов'язанням і сумою активів, що перебувають у податковій заставі, повинен був це зробити.

Позитивним є врахування Податковим кодексом України при визначенні процедур застосування податкової застави як висновків Конституційного суду України, так і правозастосовної практики, що відображено в рішеннях суду. Так, на сьогодні право податкової застави поширюється на будь-яке майно платника податків, яке перебуває в його власності (господарському віданні або оперативному управлінні) — у день виникнення такого права та балансова вартість якого відповідає сумі податкового боргу платника податків, крім випадків, передбачених п. 6 ст. 89 Податкового кодексу України, а також на інше майно, на яке платник податків набуде право власності в майбутньому. У разі, коли балансова вартість такого майна не визначена, його опис здійснюється за результатами оцінювання, яке проводиться відповідно до Закону України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" від 12.07.2001 р. [15]. Новелою національного податкового законодавства стало закріплення права податкового керуючого звернутись до суду щодо поширення права податкової застави на все майно платника податків у разі, коли платник не допускає його для здійснення опису майна в податкову заставу та/або не подає документи, необхідні для такого опису.

Ще одним проблемним питанням у цій категорії спорів є форма акта, яким застосовується штраф за протиправне відчуження активів, що перебували в податковій заставі. У постанові Верховного Суду України [12] у справі за позовом Комунального підприємства "Експлуатаційне лінійне управління автомобільних шляхів" до Спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Запоріжжі про скасування податкового по-

відомлення-рішення зазначено, що суди не дали правової оцінки дотримання відповідачем положень законів щодо форми акта ненормативного характеру, яким накладені штрафні санкції (штраф) за відчуження активів, що перебували в податковій заставі.

Податкове повідомлення-рішення є письмовим повідомленням контрольних органів про обов'язок платника податків сплатити суму податкового зобов'язання та погасити суму податкового боргу. Ця форма акта ненормативного характеру може застосовуватися лише щодо обов'язків по сплаті податків і зборів (обов'язкових платежів), визначених у ст. 14 та 15 Закону України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р. № 1251-XI у випадках, передбачених пп. 4.2.2 п. 4.2 ст. 4 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами", вичерпний перелік яких не може бути розширено за ініціативи податкового органу, хоча їх сплату (стягнення), п. 17.3 ст. 17 згаданого Закону, прирівняно до сплати податків.

Причиною виникнення різної судової практики в розглядуваному питанні було буквально застосування адміністративними судами норми ч. 2 ст. 152 Конституції України, відповідно до якої закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. При цьому судами була врахована відсутність у рішенні Конституційного Суду України № 2-рп/2005 застереження щодо поширення його на правовідносини, що виникли до його прийняття. Разом із тим, Верховний Суд України виходив не лише з буквального змісту зазначених норм, а також і з мотивів, що були наведені Конституційним Судом України під час прийняття вказаного рішення.

Список використаної літератури

1. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Миколайович Тимченко. – Ірпінь, 2011. – 210 с.
2. Кудрявцев В.П. Право и поведение / В.П. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 186 с.
3. Кикин А.Ю. Меры налогово-процессуального принуждения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Александр Юрьевич Кикин. – М., 2004. – С. 8–10.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
5. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] / ИПС "Консультант Плюс". – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1>.
7. Сергеева В.В. Способы забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Сергеева. – Ірпінь, 2005. – С. 109.
8. Про затвердження Порядку застосування податкової застави органами державної податкової служби : наказ Державної податкової адміністрації України від 24.12.2010 р. № 1043 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – Ст. 148.
9. Податковий кодекс України : постатейний коментар : у 2 ч. / В.В. Білоус, Л.К. Воронова, О.О. Головашевич та ін. ; [за ред. М.П. Кучерявенка]. – Х. : Право, 2011. – Ч. 1. – 808 с.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 1.17 ст. 1 ст. 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 24.03.2005 р. № 2-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 13. – Ст. 674.
11. Проблемні питання застосування законодавства у справах за участю органів державної податкової служби : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 20.07.2010 р. № 1112/11/13-10 // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 116. – С. 5.
12. Постанова Верховного Суду України від 17.02.2009 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3278156 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3278156>.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 1.17 ст. 1, ст. 8 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 24.03.2005 р., № 2-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 13. – С. 299.
14. Постанова Верховного Суду України від 17.11.2009 р. : Додаток до інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 30.03.2010 р. № 421/11/13-10 // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 116. – С. 5.
15. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2013.

Браславский Р.Г. Процедуры применения способов обеспечения уплаты налогов и сборов

В статье рассмотрены особенности процедурного регулирования уплаты налогов и сборов в Украине. В частности, акцентировано внимание на характеристике налоговых процедур и изучении их правовой природы на примере налогового залога. Проанализированы нормы действующего налогового законодательства и судебной практики.

Ключевые слова: налоги и сборы; налоговый долг; налоговые процедуры; способы обеспечения исполнения налогового долга; налоговый залог.

Braslavskiy R. Procedures for applying methods of securing the payment of taxes and duties

In the article the author examines the characteristics of a procedural regulation of taxes and fees in Ukraine. In particular, attention is focused on the characteristics of the tax procedures and the study of their legal nature of the example of a tax lien. Analyzed rates of current tax legislation and judicial practice.

The scientific literature suggests a lot of opinions about the events of the tax-law enforcement and their classification. At the same time, describing a system of measures to secure the payment of taxes and duties, it should be noted that the Tax Code of Ukraine, as in the previously applicable law of Ukraine "On the liabilities of taxpayers to budgets and state trust funds" are not exhaustive fixed list of ways to enforce fiscal responsibility. As methods of enforcement of the obligation to the taxpayer to pay tax Tax Code of Ukraine defines a tax lien and administrative seizure of the taxpayer.

Now, in Russia this question lawmakers decided otherwise. Article 72 of the Tax Code of the Russian Federation, we can see a full, clear and informative list of ways to secure the payment of taxes and duties. The author considers the peculiarities of the law on ways to enforce fiscal responsibility in other countries, based on a thorough analysis offers improved tax legislation of Ukraine, by making appropriate changes to the Tax Code of Ukraine.

Special attention is paid to the form of the act, which applies a penalty for wrongful alienation of assets that were tax lien because there are different law on the subject. The Supreme Court of Ukraine, in particular the abolition of tax notification solutions in its practice indicates the need for courts to give legal assessment of compliance with the Tax Inspectorate of law provisions concerning the form of non-normative nature of the act, which imposed sanctions (fines) on dispositions of assets had a tax lien.

The variation of jurisprudence in this matter was purely literal application of administrative courts with Article 152 of the Constitution of Ukraine, according to which laws and other legal acts or their separate provisions, unconstitutional, null and void from the date of the decision of the Constitutional Court of Ukraine on their unconstitutionality. Thus, it was considered by the courts in the absence of the Constitutional Court of Ukraine № 2-rp/2005 reservations about spreading it to legal relations arising prior to its adoption. However, the Supreme Court of Ukraine did not come only from the literal meaning of the rules, but for reasons that were given to the Constitutional Court of Ukraine in making this decision.

Key words: taxes and duties, tax debt, tax procedures, methods of securing tax debt, tax lien.

УДК 347.73

С.А. Даніелян

здобувач

Національний університет

"Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"

ОПОДАТКУВАННЯ ПЛАТНИКІВ ЄДИНОГО ПОДАТКУ ПЕРШОЇ ГРУПИ

У статті розглянуто актуальні проблеми оподаткування фізичних осіб, що обрали першу групу при переході на сплату єдиного податку; визначено особливості їх діяльності, фінансово-правові засоби впливу на порядок їх роботи. Проаналізовано сучасні тенденції щодо розвитку податкового законодавства, вивчено запропоновані уповноваженими державними органами зміни до нього й подано власні висновки щодо їх доцільності, ефективності та мети.

Ключові слова: оподаткування, спеціальний податковий режим, правовий режим, правовий механізм податку, платник податку, підстави оподаткування, податкове законодавство.

Конструкція правового механізму податку передбачає диференціацію його елементів на декілька груп. Першою з них є група основних елементів податку, що налічує три елементи – платник, об'єкт та ставка оподаткування. Кожен з цих елементів може бути проаналізований у статичній та динамічній.

Мета статті – висвітлити перший аспект правового регулювання платника єдиного податку, що обрав одну із запропонованих законодавцем груп.

Статичний аспект характеристики елементів податку передбачає, перш за все, дослідження матеріальної складової правового регулювання, аналіз чинних норм, якими регулюється те чи інше явище, а в нашому випадку – правовий механізм єдиного податку. Під динамічним аспектом ми розуміємо дослідження змін законодавства, яким регулюється правовий механізм цього платежу. Останній підхід дає змогу з'ясувати закономірності розвитку податкового законодавства, окреслити ключові точки правового регулювання конструкції єдиного податку, визначити перспективні напрями його розвитку в подальшому.

На сьогодні механізм єдиного податку встановлено у гл. 1 Розділу XIV Податкового кодексу України [1]. Законодавець дав назву цій главі "Спрощена система оподаткування, обліку та звітності", що не зовсім ототожнюється з назвою "єдиний податок". Крім того, законодавець пропонує використовувати термін "спрощена система", який фактично застосовується до всіх трьох складових елементів податкового обов'язку – обов'язку з податкового обліку, обов'язку зі сплати податку й обов'язку з податкової звітності. При цьому маємо наголосити, що у складі податкового обліку доцільно виокремлювати облік платників податків та облік об'єктів оподаткування.

Принциповим підходом законодавця при впровадженні нової конструкції єдиного по-

датку у 2011 р. стала диференціація платників єдиного податку на чотири, а згодом і на шість груп. Дві з них стосуються юридичних осіб, а чотири – фізичних осіб платників єдиного податку.

Кожна з наведених груп має специфічні риси, що виражаються в трьох площинах або різновидах вимог до платників єдиного податку. Перший різновид стосується виду діяльності, тобто критерієм для віднесення до тієї або іншої групи є діяльність платника. Другий різновид вимог пов'язаний з кількісним вираженням отриманого платником доходу та вимірюється в національній валюті – у гривні. Нарешті, третя група (різновид) вимог пов'язується з кількістю найманих працівників. Комбінація цих трьох показників (вид діяльності, обсяг доходу та кількість найманих працівників) дає змогу визначити право платника на сплату єдиного податку із застосуванням тієї чи іншої групи. При цьому групи юридичних осіб диференціюються лише за двома останніми критеріями, хоча до них і застосовуються загальні обмеження щодо права на застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності зі сплатою єдиного податку.

До 2011 р. такої розгалуженої системи груп платників єдиного податку не існувало. Відповідно до Указу Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" [3] спрощена система оподаткування, обліку та звітності запроваджувалася для таких суб'єктів малого підприємництва:

1) фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи й у трудових відносинах з якими, включаючи членів їх сімей, протягом року перебуває не більше 10 осіб та обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 500 тис. грн;

2) юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких за рік середньооблікова чисельність праців-

ників не перевищує 50 осіб і обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за рік не перевищує 1 млн грн.

Отже, можна констатувати, що вимога щодо зайняття специфічними видами діяльності не була критерієм для створення окремої групи платників єдиного податку. Вважаємо за доцільне розглянути спочатку правовий статус фізичних осіб – платників єдиного податку, а потім – юридичних осіб. Як ми вже зазначали, зараз встановлено чотири групи фізичних осіб – платників єдиного податку. Розглянемо їх окремо.

Перша та друга група платників єдиного податку характеризується наявністю додаткової диференціаційної риси – виду діяльності. До складу першої групи включаються фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів із торговельних місць на ринках та (або) провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню і обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 150 тис. грн. Критерії використання найманих працівників та їх кількості використовуються й в інших групах, а вид діяльності притаманний лише першій. При цьому можна виокремити дві вимоги. По-перше, платник єдиного податку першої групи має провадити роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках. По-друге, платники цієї групи надають побутові послуги населенню. Законодавцем встановлено можливість або одночасного настання цих умов, або лише однієї з них.

Якщо здійснення діяльності у формі торгівлі на ринках зрозуміле та не викликає особливих питань, то надання "побутових послуг населенню" потребує додаткової аргументації. Для цього проаналізуємо запропонований законодавцем у п. 291.7. ст. 291 Податкового кодексу України перелік побутових послуг населенню [1], які надають перша та друга групи платників єдиного податку, але, на нашу думку, перш ніж це робити потрібно класифікувати різновиди цих послуг, чого законодавством зроблено не було.

Вбачається доцільним виокремити дві класифікації побутових послуг населенню. Перша з них передбачає поділ вказаних послуг залежно від характеру діяльності виконавця. Такий підхід дає змогу виокремити три групи побутових послуг населенню:

- 1) виготовлення продукції;
- 2) ремонт речей;
- 3) обслуговування.

До першої групи, що передбачає безпосередньо виготовлення продукції, належать:

- 1) виготовлення взуття за індивідуальним замовленням;
- 2) виготовлення швейних виробів за індивідуальним замовленням;
- 3) виготовлення виробів зі шкіри за індивідуальним замовленням;

4) виготовлення виробів з хутра за індивідуальним замовленням;

5) виготовлення спіднього одягу за індивідуальним замовленням;

6) виготовлення текстильних виробів та текстильної галантереї за індивідуальним замовленням;

7) виготовлення головних уборів за індивідуальним замовленням;

8) додаткові послуги до виготовлення виробів за індивідуальним замовленням;

9) виготовлення та в'язання трикотажних виробів за індивідуальним замовленням;

10) виготовлення килимів та килимових виробів за індивідуальним замовленням;

11) виготовлення шкіряних галантерейних та дорожніх виробів за індивідуальним замовленням;

12) виготовлення меблів за індивідуальним замовленням;

13) виготовлення теслярських та столярних виробів за індивідуальним замовленням;

14) виготовлення металовиробів за індивідуальним замовленням;

15) виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням.

Варто зауважити, що принциповою вимогою законодавця для віднесення діяльності з виготовлення тієї або іншої продукції до категорії "надання побутових послуг населенню" є індивідуальний характер діяльності платника єдиного податку. Так, у разі встановлення якої-небудь виробничої лінії та виробництва, наприклад, взуття малими партіями, така фізична особа формально втрачає право знаходитись у складі першої групи платників єдиного податку.

Складно погодитись із раціональністю включення до категорії "послуги населенню" безпосередньо виробництва, хоча й індивідуального. Так, відповідно до Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності", послуга – це результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій [4]. У Законі України "Про захист прав споживачів" під послугою розуміється "діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб" [2]. З цієї точки зору застосування розробниками змін до Податкового кодексу України терміну "побутові послуги населенню" та включення до його складу виробництва виглядає некоректним.

Друга група, що передбачає ремонт речей, включає:

- 1) послуги з ремонту взуття;
- 2) послуги з ремонту одягу та побутових текстильних виробів;
- 3) послуги з ремонту трикотажних виробів;

4) послуги з ремонту та реставрації килимів та килимових виробів;

5) послуги з ремонту шкіряних галантерейних та дорожніх виробів;

6) послуги з ремонту, реставрації та поновлення меблів;

7) ремонт автомобілів, мотоциклів, моторолерів і мопедів за індивідуальним замовленням;

8) послуги з ремонту радіотелевізійної та іншої аудіо- і відеоапаратури;

9) послуги з ремонту електропобутової техніки та інших побутових приладів;

10) послуги з ремонту годинників;

11) послуги з ремонту велосипедів;

12) послуги з ремонту музичних інструментів;

13) послуги з ремонту інших предметів особистого користування, домашнього вжитку та металовиробів;

14) послуги з ремонту ювелірних виробів.

Вказана група побутових послуг населенню характеризується тим, що в результаті діяльності платника єдиного податку не створюється новий об'єкт, а провадиться відновлення або вдосконалення існуючого об'єкта. При цьому в деяких з наведених пунктів фактично йдеться не про надання послуги, а про виконання робіт. Відповідно до цивільного законодавства – це зовсім різні речі.

До третьої групи включаються послуги з обслуговування об'єктів матеріального світу або людей, а саме:

1) технічне обслуговування автомобілів, мотоциклів, моторолерів і мопедів за індивідуальним замовленням;

2) послуги з технічного обслуговування музичних інструментів;

3) прокат речей особистого користування та побутових товарів;

4) послуги з виконання фоторобіт;

5) послуги з оброблення плівок;

6) послуги з прання, оброблення білизни та інших текстильних виробів;

7) послуги з чищення та фарбування текстильних, трикотажних і хутрових виробів;

8) вичинка хутрових шкур за індивідуальним замовленням;

9) послуги перукарень;

10) ритуальні послуги;

11) послуги, пов'язані із сільським та лісовим господарством;

12) послуги домашньої прислуги;

13) послуги, пов'язані з очищенням та прибиранням приміщень за індивідуальним замовленням.

На наше переконання, лише остання група різновидів діяльності платника єдиного податку підпадає під визначення "побутові послуги населенню". У цьому випадку, з урахуванням положень чинного законодавства, вказаної колізії можна уникнути дуже простим шляхом – необхідно у Гл. 1 Розділу XIV Податкового кодексу України конструкцію "надання побутових послуг населенню" у відповідному відмінку заміни-

ти конструкцією "надання побутових послуг населенню, здійснення ремонту побутових речей та обслуговування".

Друга класифікація передбачає поділ вказаних послуг залежно від характеру матеріального об'єкта, на який спрямовано ці послуги, роботи або обслуговування. Такий підхід дає змогу виокремити групи побутових послуг населенню, спрямовані на створення, ремонт або обслуговування:

1) одягу;

2) взуття;

3) меблів;

4) елементів інтер'єру;

5) транспортних засобів;

6) електронних приладів;

7) інструментів;

8) інших елементів.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження правового регулювання статусу платників податку першої групи, особливості набуття фізичними особами цього статусу та існуючих у законодавстві вимог, потрібно виокремити декілька принципових моментів. По-перше, впроваджена у 2011 р. модель єдиного податку суттєво відрізняється від попередньої за кількістю груп платників податків, вимогами щодо знаходження на тій чи іншій групі, особливостями зміни платниками групи єдиного податку. По-друге, до платників єдиного податку першої групи застосовується низка вимог, що характеризуються, з однієї сторони, якісними вимогами (здійснення діяльності у формі торгівлі на ринках, виконання робіт чітко визначеного виду тощо), а з другої сторони – кількісними вимогами (обсяг доходу протягом календарного року не перевищує 150 тис. грн). По-третє, закріплений законодавцем перелік якісних вимог, що застосовуються до платників першої групи, вимагає суттєвих змін, спрямованих на досягнення структуризації видів діяльності, що дасть змогу ефективніше використовувати спрощену систему обліку та звітності. Нарешті, по-четверте, доцільно привести норми п. 291.7. ст. 291 Податкового кодексу України у відповідність з іншим законодавством, що діє в Україні (наприклад, із нормами Закону України "Про захист прав споживачів", який містить термінологічний апарат, що використовується у названій статті Податкового кодексу України).

Список використаної літератури

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
3. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва : Указ Президента України від 03.07.1998 р. № 727/98 // Офіцій-

- ний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 975.
4. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон

України від 01.12.2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2013.

Даниелян С.А. Налогообложение плательщиков единого налога первой группы

В статье рассмотрены актуальные проблемы налогообложения физических лиц, избравших первую группу при переходе на оплату единого налога, определены особенности их деятельности, финансово-правовые средства воздействия на порядок их работы. Исследованы современные тенденции развития налогового законодательства, изучены предложенные полномочными государственными органами изменения к нему и предложены собственные выводы об их необходимости, эффективности и цели.

Ключевые слова: налогообложение, специальный режим, правовой режим, правовой механизм налога, плательщик налога, налоговое законодательство.

Danielian S. Taxation single taxpayers first group

This paper deals with topical issues of taxation of individuals who chose the first group in the transition to the single tax, determined by the characteristics of their activities, financial and legal means to influence the order of their work.

Investigates current trends in the development of tax legislation, proposed by state studied by changes to it and made their own conclusions as to their appropriateness, effectiveness and purpose.

The fundamental approach of the legislator introduced a new design with a single tax in 2011 was the differentiation of single taxpayers four , and later into 6 groups, four of which relate to individual single taxpayers.

Differentiation groups expressed in at least three kinds of requirements for single taxpayers. The first relates to the kind of activity that is the criterion for the designation of a group is the work of the payer. The second kind of requirements associated with the quantitative expression of the resulting taxable income and is measured in national currency – the hryvnia. The third group (kind of) requirements associated with the number of employees. The combination of these three parameters (type of activity, the amount of revenue and number of employees) to determine the right of the payer to pay a single tax with the use of a group.

Very specific is that the first and second group of single taxpayers is characterized by more differentiated features – activity. The first group includes individual entrepreneurs who do not use hired persons exclusively engaged in the retail sale of goods from trading on the market and (or) conduct economic activity in the provision of public services to the population and the amount of income which a calendar year does not exceed USD 150,000.

Based on the analyzed activities of single taxpayers first group proposed some recommendations to improve the current legislation.

Key words: tax, special tax treatment, legal status, legal mechanism to tax the taxpayer, the basis of taxation, tax law.

СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуто систему складових фінансового законодавства, акцентовано увагу на змісті самого поняття "фінансове законодавство". Проаналізовано чинники, з урахуванням яких норми фінансового права групуються законодавцем у різні акти, утворюючи інститути й підгалузі. Окреслено напрями стосовно визначення складу фінансового законодавства.

Ключові слова: фінансове законодавство, фінансове право, фінансові відносини.

Фінансове право як галузь права включає комплекс фінансово-правових норм, які в сукупності формують складну систему – систему фінансового законодавства. До складу останньої відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. відносять: закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції й законів України, що містять норми фінансового права [1, ст. 1209]. Однак в умовах динамічного розвитку фінансового права на порядку денному постає питання щодо доцільності розгляду фінансового законодавства саме в широкому значенні, визначаючи його складовими як підзаконні нормативно-правові акти, так і власне закони. Окрім того, з огляду на активну діяльність Конституційного Суду України, результатом діяльності якого є винесення численних рішень, що стосуються проблем публічної фінансової діяльності, а також застосування практики Європейського суду з прав людини, у якості джерела права необхідним є визначення місця актів таких судових інстанцій у системі фінансового законодавства.

Мета статті – висвітлити систему складових фінансового законодавства через проблему його визначення.

Необхідно позначити, що до проблем визначення складу фінансового законодавства останнім часом зверталось багато вчених-фінансистів, зокрема, В.М. Вишновецький, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.О. Дмитрик, М.В. Карасьова, М. П. Кучерявенко, О.П. Орлюк та ін. У той же час низка питань залишилася без належного вирішення, що вказує на потребу подальшого дослідження означеної тематики. В цьому ракурсі її розробка на теоретичному рівні безпосередньо пов'язана з вирішенням практичних завдань: створення фінансового

законодавства як єдиної, цілісної, внутрішньо і зовнішньо узгодженої системи, якісної за змістом та належної форми актів, що входять до її складу. Дискусія навколо поняття "фінансове законодавство" не є випадковою і пов'язана, на наш погляд, з пошуком нової методології дослідження теоретичних питань функціонування та розвитку фінансового права, їх вирішенням, передусім, у законодавчому процесі з метою забезпечення ефективної за змістом, формою й методами моделі правового регулювання відносин у сфері публічної фінансової діяльності.

Категорія "фінансове законодавство" є однією з фундаментальних у сфері фінансово-правового регулювання. Фінансове право як галузь права входить до єдиної системи права та, у свою чергу, є системою нижчого рівня, яка охоплює сукупність взаємопов'язаних фінансово-правових норм, об'єднаних внутрішньою єдністю цілей, завдань, предмета регулювання, принципів і методів такого регулювання. Норми фінансового права групуються законодавцем у різні акти, утворюючи інститути й підгалузі. Таке поєднання відбувається з урахуванням низки чинників: 1) їх функцій (регулятивна, координуюча, стимулююча, зовнішньоекономічна, контрольна, фінансова та ін.); 2) спрямованості на об'єкт регулювання (справляння податків і зборів, бюджетну діяльність, провадження фінансового контролю та ін.); 3) території розповсюдження (державні, органів місцевого самоврядування); 4) повноважень відповідних державних органів тощо.

Наразі для сфери фінансово-правового регулювання характерне оновлення низки тих нормативно-правових актів, що упорядковують відносини щодо публічної фінансової діяльності. Так, прийнято Податковий кодекс України, нову редакцію Бюджетного кодексу України. У своїй сукупності вони мають визначати параметри системи фінансового законодавства, напрями його розвитку, місце й роль у створенні ефективного механізму правового регулювання фінансових відносин. У той же час, як влучно за-

значає О.О. Дмитрик, фінансове право розвивається в нашій державі не планомірно й системно, а, швидше, спонтанно: виникає потреба в урегулюванні певних відносин – і тоді з'являється, часто поспішно, з безліччю вад, відповідний фінансовий нормативно-правовий акт. Нормотворчість у цій галузі важко назвати ефективною: адже ні належної підготовки, ні відстеження системних зв'язків з іншими фінансово-правовими актами, а також актами інших галузей законодавства не відбувається. Окрім того, можна назвати як одну з негативних обставин включення норм фінансового права, й особливо податкового, до нефінансових нормативно-правових актів, які до фінансового права ніякого відношення не мають, а за предметом і методом правового регулювання належать до інших галузей права — цивільного, господарського, адміністративного, права соціального забезпечення тощо [2, с. 88, 89].

Щодо самого змісту терміна “фінансове законодавство”, то в теорії фінансового права ним позначаються не однакові за формою і за юридичною силою нормативно-правові акти. Наприклад, Л.К. Воронова стверджує, що система фінансового законодавства становить собою ієрархічну сукупність законів і нормативно-правових актів з фінансових питань [3, с. 111–113]. Схоже міркує й О.П. Орлюк, яка зазначає, що фінансове законодавство є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження [4, с. 32, 33]. Як форму реалізації фінансового права, що містить досить широке коло нормативних актів, які регламентують фінансову діяльність, розглядає фінансове законодавство М.П. Кучерявенко. При цьому вчений акцентує увагу на тому, що його основу повинні складати тільки закони й найбільш важливі підзаконні акти [5, с. 51].

До речі, на такій позиції стоїть і законодавець. Так, у ст. 3 Податкового кодексу України вказано, що податкове законодавство України складається з Конституції України, цього Кодексу; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи в частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, ухвалених на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом [6]. У ст. 4 Бюджетного кодексу України, що має назву “Склад бюджетного законодавства”, теж

вказано: бюджетне законодавство складається з: (1) Конституції України, (2) цього Кодексу, (3) закону про Державний бюджет України, (4) інших законів, що регламентують бюджетні відносини, (5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України; 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; (7) рішень про місцевий бюджет; (8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу [7].

Дещо інший підхід викладено у працях інших науковців. Так, О.М. Горбунова і О.Ю. Грачова наполягають на тому, що джерела фінансового права становлять собою сукупність законів та інших підзаконних нормативних актів представницьких і виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Іншими словами, в цьому контексті джерела фінансового права ототожнюються із фінансовим законодавством [8, с. 25].

Суттєву відмінність від наведених вище позицій має точка зору О.О. Дмитрик. Вона наполягає на необхідності включення до складу фінансового законодавства лише фінансових законів. Такий підхід, на думку вченої, забезпечить недопущення розмивання змісту цього досить ємного й системно структурованого поняття. Інші ж нормативно-правові акти, що містять фінансово-правові норми, на думку вченої, не входять до системи фінансового законодавства, але мають бути включені до системи джерелами фінансового права. Зважаючи на це, О.О. Дмитрик стверджує про необхідність розмежування таких понять, як фінансове законодавство як сукупність фінансових законів; законодавство про публічну фінансову діяльність держави як сукупність загальних законів, що містять окремі норми фінансового права й фінансових законів; нормативно-правові акти щодо упорядкування публічної фінансової діяльності – сукупність загальних законів, фінансових законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини [2, с. 158]. Про необхідність ототожнення системи фінансового законодавства й системи фінансових законів говорить і Г.Г. Пілікін. Однак він уточнює, що правова реальність показує, що сучасна система фінансового законодавства – це сукупність фінансових нормативних правових актів, прийнятих в установленому порядку [9, с. 180–189, с. 186].

Певною своєрідністю до розгляду фінансового законодавства різниться позиція Д.В. Нефедова, який вказує, що формування галузі законодавства в наш час вже не підпорядковується тим жорстким критеріям,

які висуваються для галузей права, серед яких виділяють специфіку суб'єктного складу, зміст правовідносин тощо. Інколи такий критерій виявити не просто. Неможливо використовувати, наприклад, таку ознаку, як "фінансове правовідношення", оскільки в процесі здійснення фінансової діяльності між різними за своїм статусом суб'єктами виникають різні за юридичною природою правовідносини. Тільки у своїй єдності вони всі називаються загальним терміном "фінансові", але, водночас, всі вони є різними. В одному випадку це імперативні відносини між податковим органом і платником податків, пов'язані з необхідністю сплати податків, в іншому – диспозитивні, наприклад, між банком і клієнтом, у межах кредитного договору. Безумовно, використаний у зазначених ситуаціях загальний термін "фінансові відносини" нічого не скаже нам про їх правову природу, а це робить визначення "фінансові" марним, з юридичної точки зору [10, с. 128–149]. Далі правник акцентує увагу на тому, що для вирішення проблеми необхідно знайти таку підставу для системи фінансового законодавства, яка, з одного боку, підкреслить загальну властивість цієї системи, а з іншого, – забезпечить тісний взаємозв'язок її норм. Цим критерієм, за словами Д.В. Нефедова, може бути об'єкт усіх фінансових відносин – гроші. Саме такий об'єкт як гроші пов'язує в єдину систему приватні й публічні правові відносини, незважаючи на те, що вони принципово різняться і навіть протистоять один одному [10, с. 145]. Дотримуючись такого підходу, вчений розкриває фінансові правовідносини як сукупність приватних і публічних відносин, що виникають у процесі регулювання фінансової діяльності. При цьому класифікація таких відносин, за його словами, може відбуватися за різними критеріями, але загалом їх можна поділити на дві групи: фінансові публічні й фінансові приватні відносини. До першої групи належать імперативні відносини, що опосередковують участь держави у фінансовій діяльності (бюджетні, податкові відносини, відносини в сфері державного страхування і державного кредиту), а в групу диспозитивних фінансових відносин входять кредитні, розрахункові, страхові, інвестиційні та інші приватні відносини. У підсумку Д.В. Нефедов наполягає на тому, що в сучасних умовах фінансове законодавство необхідно визначати як комплексну галузь законодавства, яка складається з публічних і приватних норм, які регулюють фінансову діяльність суспільства. Предметом регулювання такої галузі виступають різні відносини, об'єктом яких є гроші [10, с. 149].

Аналіз наведених та інших позицій дає змогу констатувати наявність чотирьох напрямів стосовно визначення складу фінансового законодавства: по-перше, його обсяг обмежується лише такими правовими

актами, як фінансові закони; по-друге, до його складу входять нормативно-правові акти вищих органів державної влади (парламенту, глави держави й уряду) та міжнародні договори, що містять норми фінансового права; по-третє, до його змісту включаються всі нормативно-правові акти, прийняті відповідно до своїх повноважень державними органами й органами місцевого самоврядування стосовно регулювання публічної фінансової діяльності; по-четверте, фінансове законодавство є комплексним і складається з публічних і приватних норм, які регулюють фінансову діяльність суспільства. Таким чином, у фінансово-правовій літературі та чинних законах на сьогодні окреслилися чотири основні підходи до визначення складових фінансового законодавства. При цьому в жодному з них не відображено підхід стосовно місця у складі фінансового законодавства актів Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини. Доцільно висловити власну позицію стосовно цього з метою встановити, який з них є найбільш оптимальним в умовах сьогодення.

Як вбачається, широкий підхід, за якого до складу фінансового законодавства мають входити будь-які нормативно-правові акти, не сприятиме ефективності правового регулювання фінансових відносин у надзвичайно важливій для держави сфері – фінансовій діяльності, зміцненню законності в діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, у яких реалізуються переважно публічні інтереси. Більше того, враховуючи те, що чимало положень як Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України та інших законів викладено занадто загально, їх застосування потребує офіційного тлумачення Конституційним Судом України, уточнення та конкретизації в інших нормативно-правових актах. Однак, тут потрібно враховувати той факт, що здійснення урядом та іншими центральними органами виконавчої влади правового регулювання фінансових відносин знижує рівень ефективності дії законів. З огляду на це, ми підтримуємо позицію Є.П. Євграфової та Г.І. Дудки, що визначення законодавства як сукупності всіх чинних нормативно-правових актів не є науково обґрунтованим і практично ефективним для становлення й розвитку правової держави, в якій закони після Конституції України мають найвищу юридичну силу в системі інших нормативно-правових (підзаконних) актів, а також інших форм права. Не можна вважати нормальною ситуацію, коли відомчий юридичний акт міністерства, державних комітетів або департаментів фактично підміняє закон у правовому регулюванні, зокрема у правозастосовній діяльності. Подібне явище свідчить про наявність рудиментів хибної практики у правовій системі України, а також несформованість системи націона-

льного законодавства, належної для правової держави [11, с. 23]. У цьому контексті наведено думку С.Л. Зівса, який підкреслював, що подібне розширене розуміння змісту законодавства мимоволі призводить до стирання меж між законами – актами законодавства в прямому й точному сенсі й усієї сукупності інших нормативних актів [12, с. 31].

Щодо визначення фінансового законодавства як комплексного конгломерату значимо, що такий підхід має певні вади вже тому, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета фінансового права. Не випадково В.М. Зуєв, визнаючи комплексним і виправданим висвітлення фінансового законодавства як комплексної системи, не розглядає фінансове право як комплексну галузь права, оскільки він вважає, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета, розмиття публічності і втрати значення основоположної галузі [13, с. 127].

Висновки. На наш погляд, фінансове законодавство – зовнішня форма виразу фінансового права. Воно лежить на поверхні юридичної дійсності, є відносно самостійним не тільки стосовно змісту (суспільних відносин), а й щодо внутрішньої форми права. Система та структура фінансового законодавства, безумовно, залежить від волі законодавця. І тут перед усім треба послатися на ст. 92 Конституції України, в якій вказано: виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [14]. З огляду на це, до складу фінансового законодавства пропонуємо включати саме фінансові закони.

Стосовно місця у складі фінансового законодавства актів Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини, у яких висловлюються правові позиції щодо публічної фінансової діяльності, то з огляду на положення Закону України “Про Конституційний Суд України” та Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” [15, ст. 260] навряд чи їх можна вважати складовими фінансового законодавства. Доречно вести мову про розгляд цих актів, як джерел фінансового права.

Список використаної літератури

1. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
2. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права : проблеми та перспективи розвитку: монографія / О.О. Дмитрик. – Х. : Апостроф, 2010. – 328 с.
3. Воронова Л.К. Финансовое право : учеб. пособ. / Л.К. Воронова, И.Е. Криницкий, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2006. – 384 с.
4. Воронова Л.К. Конституція України і фінансове законодавство // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 111–113.
5. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
6. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький та ін. ; [за ред. М.П. Кучерявенка]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 51 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229–230.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 143.
9. Финансовое право : учебник / [отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко]. – М. : Проспект, 2009.
10. Пиликин Г.Г. Понимание и соотношение категорий “система финансового права”, “структура финансового права” и “система финансового законодательства” в современный период / Г.Г. Пиликин // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 180–189.
11. Нефёдов Д.В. Система современного финансового права / Д.В. Нефёдов // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2011. – № 4. – С. 128–149.
12. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г.І. Дутка. – К., 2003. – 203 с.
13. Зивс Л.С. Источники права : монография / Л.С. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 240 с.
14. Зуев В.М. О системе отрасли финансового права / В.М. Зуев // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей ; [под ред. В.Ф. Воловича]. – Ч. 37. – Томск, 2007.
15. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
16. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.11.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2013.

Дорошенко Д.П. Составляющие финансового законодательства: проблемы определения

В статье рассмотрена система составляющих элементов финансового законодательства, акцентируется внимание на содержании самого понятия "финансовое законодательство". Проанализированы факторы, с учетом которых нормы финансового права группируются законодателем в различные акты, образуя институты и подотрасли. Очерчены направления относительно определения состава финансового законодательства.

Ключевые слова: финансовое законодательство, финансовое право, финансовые отношения.

Doroshenko D. The components of finance legislation: problems of organization

In the present article, the author considers the constituent elements of financial legislation, focuses on the meaning of the concept of "financial law". The factors, which are based on the norms of financial law legislators are grouped into different acts, creating institutions and sub-sectors. Identify areas on the definition of a financial legislation.

Category "financial law" is a fundamental in financial regulation. Financial law as a branch of law covers a set of related financial and legal norms, combined internal unity of goals, objectives, subject to regulation, the principles and methods of this regulation.

The rules of finance are grouped in various acts of the legislature, creating institutions and sub-sectors. This combination occurs based on several factors: 1) their functions (regulatory, coordinating, stimulating, foreign, control, fiscal, etc.). 2) focus on an object management (collection of taxes and fees, budget activities, implementation of financial control and etc...), and 3) distribution territory (state and local governments), and 4) the powers of relevant state agencies and others.

Analyzing the basic approaches to determining components of financial legislation, scientist, organize them and divides into four areas: First, its scope is limited to such acts as financial laws, and secondly, it includes regulations higher state government (parliament, heads of state and government) and international agreements that contain provisions finance, and thirdly to its content includes all regulations adopted pursuant to its powers of public authorities and local governments to regulate public financial activities; Fourth, the financial legislation is complex and consists of public and private rules governing the financial activities of the society.

In this case, none of the approaches is not the place of acts of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights in the system of financial regulations. On this occasion, the author notes that the decision referred to judiciary can hardly be precisely the relationship of financial legislation, but rather to the system of finance.

Key words: financial legislation, financial law, financial relationships.

ЕВОЛЮЦІЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ

У статті досліджено фінансово-правовий інститут грошового обігу, доведено, що цей інститут об'єктивно не можна виокремити від галузі фінансового права, здійснено порівняльне дослідження особливостей генезису фінансово-правового регулювання безготівкових розрахунків, висвітлено розрахункові правовідносини як елемент грошової системи країни та безготівкові розрахункові відносини згідно з доктриною радянського фінансового права.

Ключові слова: грошовий обіг, переказ, гроші, фінансова діяльність, платіжна система, безготівкові розрахунки, банкноти, монети.

Для виявлення фінансово-правової суті безготівкових розрахунків необхідно послідовно розглянути у взаємозв'язку суть грошових знаків і розрахункових правовідносин, що формуються в процесі їх обігу. Невипадково, однією з центральних особливостей грошей є те, що вони знаходяться в постійному русі. Як економічна категорія, гроші є засобом вираження вартості товарів, мірою вартості, загальним еквівалентом безлічі вартостей товарів. При цьому, як правило, відзначається, що суть грошей проявляється через їх функції. Тому для виявлення основних якісних особливостей грошей як фінансової категорії і видається необхідним аналіз вищезгаданих функцій.

Мета статті – висвітлити розвиток інституту безготівкових розрахунків у науці та практиці фінансового права.

У вітчизняній юридичній науці до правових проблем організації і функціонування національної грошової і платіжної систем, а рівно правовій природі грошей і грошового обігу традиційно не приділялося достатньої уваги. В дореволюційний період ці питання висвітлювалися в окремих працях С.І. Іловайського, В.А. Лебедева, І.Х. Озерова, М.М. Туган-Барановського, І.І. Янжула (але тільки щодо готівкового грошового обігу, монетної справи і паперових грошей). При цьому їх дослідження хоч і проводилися у межах єдиної фінансової науки, носили яскраво виражений економічний характер. У сучасний період ці питання досліджують Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Т.А. Латковська та ін.

Відмітимо, що в економічній науці з позиції вивчення грошей як економічної категорії не виникає особливих розбіжностей. Абсолютна більшість авторів визнає визначальними чотири економічні властивості грошей [10, с. 10]. По-перше, вважається, що гроші виступають мірилом вартості всіх товарів – розмір вартості

товарів визначається в результаті прирівнювання їх до певної кількості грошей. Основою сумірності є вартість, що "знаходиться в товарах, витрати суспільно необхідної праці на їх виробництво, втіленням якого є гроші" [2, с. 9]. Вартість обміну товару, виражена в грошах, визначає його ціну. По-друге, гроші є засобом обігу. Суть вказаної категорії можна висвітлити у вигляді відомої формули "товар – гроші – товар", з якої виходить, що гроші відіграють роль посередника внаслідок того, що продаж того або іншого товару дає змогу на виручену суму купувати інший товар. Отже, гроші втілюються в матеріальні знаки вартості і, будучи загальним еквівалентом, дають змогу здійснювати обмін товарів, оскільки приймаються кожним продавцем [6, с. 6]. По-третє, у сучасному світі гроші виступають засобом накопичення. Визначальною обставиною слугить можливість збереження цінностей у вигляді грошей внаслідок того, що останні мають найвищу міру ліквідності, вони можуть бути використані для платежу й мають фіксовану номінальну вартість [1, с. 10]. Таким чином, гроші, що тимчасово вилучаються із обігу, виконують функцію накопичення. По-четверте, гроші – це універсальний засіб платежу. Подібна функція грошей проявляється, наприклад, у момент фактичного продажу товару, коли потенційний покупець не має готівки, внаслідок чого вимушений здійснювати купівлю-продаж указаних товарів у кредит. Так, при використанні грошей з метою погашення боргового зобов'язання вони виконують функцію засобу платежу.

При цьому необхідно підкреслити, що офіційного визначення поняття "гроші" або "грошові знаки" чинне законодавство України не містить. В економічній науці під грошима, як правило, розуміється будь-який вид майна, який може використовуватися як засіб обігу й засіб платежу. Гроші – це засіб оплати товарів і послуг, засіб виміру вартості й засіб збереження накопичення вартості або загально визнаний засіб платежу, який приймається в обмін на товари й послуги, а також

при сплаті боргів. Платежі на території України здійснюються шляхом готівкових і безготівкових розрахунків, тим самим визнаючи безготівкові гроші грошовим платежем. Нині гроші (банкноти й монети), з точки зору макроекономіки, є лише символами, що означають товарні взаємобміни. У цьому полягає генезис історії еволюції грошових знаків.

Є.О. Алісов вважає, що фінансово-правовий інститут грошового обігу об'єктивно не можна відокремити від галузі фінансового права через: 1) зумовленість утворення фінансово-правового інституту фінансовими інтересами держави й суспільства, що знаходять свій прояв у суспільних відносинах, які становлять предмет регулювання галузі фінансового права й поза реалізацією яких він утрачає вслякий сенс; 2) використання для регулювання суспільних відносин, які становлять предмет розглядуваного інституту фінансово-правового методу; 3) системне поєднання суспільних відносин, які становлять предмети правового регулювання окремих фінансово-правових інститутів, фінансово-правового методу регулювання, цілей та принципів такого регулювання утворює та впроваджує цілісний правовий режим фінансових відносин [2, с. 29].

Є.О. Алісов визначає фінансово-правовий інститут грошового обігу як складову частину фінансово-правової галузі, що являє собою певну сукупність взаємопов'язаних фінансово-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей у різних формах їх матеріального буття, з одного боку, та у відповідних сферах, секторах, площинах і каналах руху в економіці – з іншого [2, с. 41].

Далі для виявлення суті сучасних розрахункових відносин, що здійснюються у безготівковій формі, уявляється необхідним звернутися до порівняльного дослідження особливостей генезису фінансово-правового регулювання безготівкових розрахунків з метою виявлення спадкоємності різних форм розрахунків і закономірностей їх правової еволюції до сучасного стану. При цьому, в першу чергу, відмітимо, що ще в доктрині радянського фінансового права справедливо звертали увагу на наявність подальшої закономірності. Як відмічав Л.М. Коган, правові особливості розрахунків підприємств і організацій між собою пов'язані за характером тих зобов'язань, які реалізуються в розрахункових операціях. Наприклад, правове регулювання розрахунків за виконання цивільно-правових договорів відрізняється від розрахунків за платежами до бюджету або по оплаті праці [4, с. 89]. Однак, для всіх розрахункових відносин характерна наявність фінансово-правового регулювання, адже платежі здійснюються через банки, які, будучи одним з суб'єктів цих відносин, організовують і здійснюють розрахунки, контролюють законність здійснення розрахункових операцій. Будучи за своїм змістом похідними від раніше

виниклих цивільно-правових та інших зобов'язань, розрахункові відносини за участю банків виступають як відносно самостійна сукупність суспільних відносин, що врегульовані нормами фінансового права. У конкретних розрахункових відносинах ці норми можуть поєднуватися з нормами інших галузей права залежно від характеру зобов'язань, що реалізуються за допомогою розрахунків.

Крім того, необхідно враховувати, що й у дореволюційний період, і за радянських часів безготівкові розрахунки регулювалися не нормами цивільного права, а банківськими інструкціями і правилами.

У радянському фінансовому праві розрахункові правовідносини розглядалися як елемент грошової системи країни. При цьому в радянський період розвитку регулювання безготівкових розрахунків найважливішим фінансово-правовим актом у цій сфері були Основні положення про розрахунки в народному господарстві СРСР, затверджені постановою Радою Міністрів СРСР 16.09.1983 р.

Згідно з доктриною радянського фінансового права, найважливішим розрахунковим центром був Держбанк СРСР, що здійснював дві функції – організація розрахунків у національній економіці та їх здійснення. З урахуванням галузевих особливостей і з метою забезпечення єдиної державної політики в сфері розрахунків у національній економіці Держбанк встановлював правила здійснення розрахункових операцій, обов'язкових як для всіх підприємств і організацій, так і для інших кредитних установ. У радянський період саме підзаконні акти містили правові норми, що визначають принципи й порядок розрахунків, права й обов'язки суб'єктів розрахункових правовідносин. Вони зумовлювали зміст і форму взаємовідносин банку з конкретними клієнтами в процесі здійснення розрахунків. При цьому для таких взаємовідносин було характерне поєднання організаційних і контрольних елементів з майновими, оскільки вони були безпосередньо пов'язані з рухом грошових коштів через банки. При проведенні операцій за розрахунками в національній економіці банки контролювали дотримання підприємствами й організаціями розрахункової дисципліни, тобто правил здійснення розрахункових операцій, договірної дисципліни. Крім того, в окремих випадках банки, здійснюючи свої управлінські функції, були уповноважені змінювати погоджені сторонами умови розрахунків.

Безготівкові розрахунки здійснювалися шляхом перерахування банком суми з рахунку юридичної особи – боржника на рахунок юридичної особи – кредитора. Розрахунки з населенням здійснювалися юридичними особами на суму до п'яти тисяч рублів готівкою, а за бажанням громадян у безготівковому порядку. Розрахунки на суму понад п'ять тисяч рублів здійснювалися строго у безготівковому порядку. При цьому безготівкові розрахунки юридичної особи здійснювалися при дотри-

манні таких умов: розрахунки здійснювалися через банки, а в установлених випадках – через ощадні каси; платежі здійснювалися після відвантаження товарно-матеріальних цінностей, виконання робіт і надання послуг. Попередня оплата допускалася лише у випадках, прямо передбачених законодавством; платежі мали місце з відома (акцепту) платника або за його дорученням. Без згоди платника або його доручення списання коштів з рахунків було можливе лише у випадках, передбачених законодавством; платежі здійснювалися за наявності на рахунках платника власних коштів або в установленому порядку за рахунок кредитів банків. Платежі однієї юридичної особи за рахунок коштів іншої не допускалися; зарахування коштів на рахунок одержувача здійснювалося лише після списання цих сум з рахунку платника, за винятком тих випадків, коли розрахунки здійснювалися чеками з нелімітованих чекових книжок і за перевезення вантажів [3, с. 78]. Таким чином, усі безготівкові розрахунки здійснювалися через банк на основі розрахункових документів, які були письмово оформленими вимогами або дорученнями юридичних осіб на перерахування грошових коштів у безготівковому порядку за відпущені (відвантажені) товарно-матеріальні цінності, виконані роботи й надані послуги, а також за іншими платежами. Основними розрахунковими документами виступали платіжні вимоги, платіжні доручення й розрахункові чеки. Зміст і форма розрахункових документів давали змогу банку і сторонам розрахункових відносин контролювати законність розрахункових операцій, їх відповідність договору. У разі порушення правил про розрахункові документи банк не приймав їх до виконання. Дотриманню розрахункової дисципліни мало сприяти й те, що за розрахунковими документами, не сплаченими в строк, банк нараховував і стягував на користь одержувача коштів законну пеню за прострочення платежу. При цьому сума цієї пені відносилася на фонд матеріального заохочення підприємств-покупців.

Доктрина радянського фінансового права розрізняла шість основних форм безготівкових розрахунків: акцепт платіжних вимог, акредитиви й особливі рахунки, платіжні доручення (переклади), розрахунки чеками з лімітованих і нелімітованих книжок, а так само взаємозаліки (заліки взаємних вимог) і списання коштів з рахунків у безспірному порядку. Крім того, як і зараз, допускалася можливість встановлення й інших форм безготівкових розрахунків. Застосування тієї або іншої форми розрахунків визначалося угодою одержувача коштів (постачальника, підрядника та ін.) і платника (покупця, замовника та ін.), тобто форма розрахунків визначалася в договорі сторін, якщо конкретна форма розрахунків не встановлена законодавством, а також іншими обов'язковими для сторін правилами, наприклад особливими умовами поста-

чань. Міжміські розрахунки за товарно-матеріальні цінності, виконані роботи й надані послуги мали здійснюватися переважно в порядку акцепту платіжних вимог, а розрахунки в межах одного населеного пункту й міжміські розрахунки за прийняті за відповідними документами товарно-матеріальні цінності проводилися платіжними дорученнями, чеками з лімітованих і нелімітованих чекових книжок. Суть акцептної форми розрахунків полягала в тому, що постачальник, відвантаживши товар (надавши послуги або виконавши роботу), виписував платіжну вимогу і пред'являв її до оплати через установу банку, в якому є його розрахунковий рахунок.

Для здійснення платежу банком у платника мали бути вільні кошти на рахунок або право на отримання банківського кредиту. Платник мав право відмовитися від акцепту платіжної вимоги повністю або частково у випадках, передбачених банківськими інструкціями або особливими умовами постачання або договором. Але в будь-якому випадку про таку відмову від акцепту платник був зобов'язаний повідомити й банку, й постачальникові зі вказівкою мотивів відмови. За необґрунтовану відмову від акцепту платник ніс би матеріальну відповідальність перед постачальником за рішенням арбітражу (а у випадках, коли стороною розрахункових відносин виступав колгосп, тобто суб'єкт, майно якого знаходилося не в державній, а в суспільній власності за рішенням суду). Крім того, були визначені випадки, коли банки зобов'язані були списувати кошти з рахунку платника без його акцепту. Наприклад, без акцепту оплачувалися вимоги за газ, воду, електричну й теплову енергію, виписані на підставі показників вимірювальних приладів і діючих тарифів. Крім того, у безакцептному порядку стягувалися з постачальника штраф і надмірно сплачені суми в разі постачання неякісної продукції (товарів). При розрахунках акредитивами платник доручав обслуговуючій його установі банку зробити за рахунок своїх коштів або позики, що депонують в установі банку платника, надати товарно-матеріальних цінностей і надати послуг за місцем знаходження одержувача коштів на умовах, передбачених платником у заяві на виставляння акредитиву. Проте акредитивна форма розрахунків застосовувалася украй рідко, адже вона потенційно надає найбільшу гарантію своєчасної оплати продукції, що поставляється іногороднім постачальником, але не сприяє прискоренню оборотності обігових коштів платника, оскільки депонування коштів на ці цілі і їх фактичне використання, як правило, не співпадають у часі. Акредитивна форма розрахунків застосовувалася у випадках, коли: така форма розрахунків була встановлена для окремих галузей національної економіки постановами й розпорядженнями

уряду або особливими умовами постачання; була передбачена договором або угодою між постачальником і покупцем; постачальник за систематичні необґрунтовані відмови від акцепту платіжних вимог, за систематичну затримку платежів і ухилення від своєчасної оплати товарів платіжними дорученнями (не менше трьох вимог підряд або три рази в черговий період постачання) переводив покупця на строк до трьох місяців на цю форму розрахунків. Акредитив виставлявся за рахунок власних коштів покупця або за рахунок кредиту банку, що надається йому спеціально на цю мету, відкривався на термін не більше 15 днів (у виняткових випадках до 25 днів), і призначався для розрахунків тільки з одним постачальником і не переадресовувався.

Сума акредитиву до її виплати постачальникові залишалася в покупця. За своєю правовою природою близькими до акредитивної форми розрахунків були розрахунки за особливим рахунком, аналог яких у сучасному фінансовому праві відсутній. Особливий рахунок відкривається тільки за умов постійних розрахунків, при цьому розрахункові відносини в покупця могли бути як з одним, так і з декількома іногородніми постачальниками. При цьому розрахункові документи постачальників за відвантажені покупцеві товари або надані послуги для оплати з особливого рахунку мали акцептуватися представником (уповноваженим) покупця.

Крім того, в цей період часу, при рівномірних постійних постачаннях товарів і наданні послуг, включаючи послуги транспорту, покупці могли розраховуватися з постачальниками в порядку планових платежів, при яких розрахунки здійснювалися не за кожною окремою угодою (відвантаженням, відпуском товарів або наданням послуг), а шляхом періодичного перерахування коштів. При цьому банки здійснювали постійні й разові розрахунки шляхом заліку взаємних вимог юридичних осіб одній або різних галузей національної економіки. Заліки взаємних вимог, висунутих банком, здійснювалися незалежно від наявних до учасників заліку першочергових претензій кредиторів.

Поширенішою формою безготівкових розрахунків, що використовується і зараз, виступало платіжне доручення – доручення юридичної особи обслуговуючій його установі банку про перерахування (переказ) певної суми коштів зі свого рахунку на рахунок іншої юридичної особи, що знаходиться в тій же або іншій установі банку [7, с. 56]. Крім того, ще однією поширеною формою розрахунків виступали платежі з використанням розрахункових чеків. При цьому доктрина фінансового права розрізняла такі види розрахункових чеків: чеки, що не акцептуються і акцептуються банком, чеки з лімітованих і нелімітованих книжок [5, с. 155]. Розрахунковий чек висту-

пав розрахунковим документом, що містить письмове доручення власника рахунку (чекодавця) обслуговуючому його банку про перерахування певної суми грошей з його рахунку на рахунок одержувача коштів (чековласника). Неважко помітити, що нині природа й механізм обігу таких чеків не зазнали істотних змін. Розрахунковий чек вручається покупцем-чекодавцем чековласникові для пред'явлення його до установи банку, що веде рахунок чековласника, для оплати. При недотриманні встановлених банком умов для їх оплати чеки повертаються чековласникові.

Іншою поширеною у цей період часу формою безготівкових розрахунків слід визнати списання коштів з рахунків у безумовному порядку, яке застосовувалося незалежно від наявності правових конфліктів між кредитором й боржником. Розрізнялися два основні види списання коштів з рахунків юридичних осіб без їх згоди: за розпорядженнями стягувачів і за виконавчими і прирівняними до них документами. Радянське законодавство надавало деяким органам влади право давати безпосередньо Держбанку розпорядження про списання коштів з рахунків підприємств і організацій без попереднього звернення до суду, арбітражу або інших органів, що санкціонують списання коштів, а також незалежно від згоди боржника. Крім того, були визначені як органи, що користуються цим правом, так і випадки, коли воно може бути реалізоване. Наприклад, правом на безперечне списання коштів з рахунків користувалися фінансові органи при стягненні платежів до бюджету, міністерств, відомств і інших органів державного управління – при перерозподілі обігових коштів і прибутків підвідомчих підприємств. Профспілкові організації мали право безперечного стягнення недоїмок, внесків і пені за державним соціальним страхуванням, а також коштів у відшкодування виплаченої фінансової допомоги з тимчасової втрати працездатності, що настала в результаті порушення адміністрацією підприємства, організації або установи правил охорони праці й техніки безпеки [9, с. 415].

При цьому необхідно відмітити, що таке списання грошових коштів набувало характеру стягнення тільки в тому випадку, якщо було пов'язано з невиконанням боржником своїх обов'язків, що тягнуло необхідність застосування примусу. У сучасних умовах таке списання завжди носить деліктний характер і тому, на нашу думку, не може розглядатися в якості однієї з форм безготівкових розрахунків.

Висновки. Узагальнюючи проведений аналіз безготівкових форм розрахунків, відмітимо, що з економічної точки зору під розрахунками слід розуміти обмін інформацією між платниками й одержувачами грошових коштів, а також фінансовими посе-

редниками (банками) про порядок і способи погашення зобов'язань. У свою чергу, нині під платежем слід розуміти безвідкличну й безумовну передачу грошових коштів платником одержувачеві, що завершує процес розрахунків. Остаточний платіж полягає в передачі грошових коштів, тобто загальновизнаного в цьому суспільстві виду фінансових активів, що приймаються всіма учасниками обороту на сплату за товари (роботи, послуги) і в погашення боргів.

Список використаної літератури

1. Абрамова М.А. Финансы, денежное обращение и кредит / М.А. Абрамова, Л.С. Александрова. – М., 1996. – 310 с.
2. Алісов Є.О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні / Є.О. Алісов. – Х. : Фоліо, 2004. – 288 с.
3. Коган Л.М. Значение и сущность расчетов в народном хозяйстве / Л.М. Коган // Актуальные проблемы административного и финансового права. – Свердловск, 1983. – 420 с.
4. Коган Л.М. Расчетные правоотношения в советском финансовом праве. Социально-философский аспект / Л.М. Коган // Социально-философские и методологические основы советского права. – М., 1988. – 189 с.
5. Коган Л.М. Расчеты чеками в народном хозяйстве СССР / Л.М. Коган // Эко. – 1989. – № 2. – С. 154–157.
6. Новоселова Л.А. Денежные расчеты в предпринимательской деятельности / Л.А. Новоселова. – М. : ЮрИнфоР, 1996. – 180 с.
7. Особенности ведения бухгалтерского учета при расчетах платежными поручениями. Инструктивные материалы. – М. : Госбанк СССР, 1987. – 350 с.
8. Поляков В.П. Основы денежного и кредита / В.П. Поляков, Л.А. Московкина. – М. : Инфра, 1996. – 280 с.
9. Советское финансовое право : учебник / [под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой]. – М. : Юридическая литература, 1987. – 560 с.
10. Финансы, деньги, кредит / [под ред. О.В. Соколовой]. – М., 2000. – С. 17.
11. Буюнов В.П. Анализ нормативного обеспечения банковских расчетов / В.П. Буюнов, Д.Г. Алексеева. – М. : Экзамен, 2002. – 120 с.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2013.

Елеазаров А.П. Эволюция финансово-правового регулирования безналичных расчетов

В статье исследован финансово-правовой институт денежного оборота, доказано, что этот институт объективно нельзя отделить от отрасли финансового права, осуществлено сравнительное исследование особенностей генезиса финансово-правового регулирования безналичных расчетов, рассмотрены в советском финансовом праве расчетные правоотношения как элемент денежной системы страны, исследованы безналичные расчетные отношения согласно доктрине советского финансового права.

Ключевые слова: денежный оборот, перевод, деньги, финансовая деятельность, платежная система, безналичные расчеты, банкноты, монеты.

Yeleazarov A. Evolution of financially-legal regulation of non-cash settlements

The author considers in the article the financially-legal institute of turnover, proves that this institute objectively can not be dissociated from the field of financial law, for the exposure of essence of modern calculation relations that come true in a cashless form, also suggests to appeal to comparative research of features of genesis of the financially-legal regulation of non-cash settlements, examines calculation legal relationships as element of the state money system in a soviet financial law, makes cashless calculation relations according to the doctrine of soviet financial law. The non-cash settlements came true in a soviet period by enumeration of sum a bank from the account of legal entity – debtor on the account of legal entity – creditor. Calculations with a population came true by legal entities to the amount of to five thousands roubles cashs, and at will of citizens in the cashless order. The doctrine of soviet financial law has been distinguished six basic forms of non-cash settlements: acceptance of collection orders, letters of credit and special accounts, payments (translations), calculations by cotter pins from the limited and unlimited books, and similarly tests of mutual requirements and writing of money from accounts in the indisputable order. Application of that or other form of calculations has been determined by the agreement of recipient of money (supplier, contractor and т. д.) and payer (customer, customer and other), the form of calculations has been determined in the agreement of parties, if the concrete form of calculations is not set by a legislation, and also other obligatory for parties rules. It is set that as the most widespread form of non-cash settlements, that is used and now, payment – commission of legal entity to attendant him establishment of bank came forward about enumeration (translation) of certain amount of moneys from the account on the account of other legal entity that is in the same or other establishment of bank. Under calculations it has been suggested to understand an exchange information between payers and recipients of monetary resources, and also by financial mediators (by banks) about an order and methods of redemption of obligations.

Key words: turnover, translation, money, financial activity, payment system, non-cash settlements, paper currencies, chinks.

УДК 347.73

К.В. Кисильова

здобувач

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРОКІВ ДАВНОСТІ СПЛАТИ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ

У статті висвітлено питання щодо визначення строків давності сплати податків і зборів. проаналізовано податкове законодавство Російської Федерації та України, яке має деякі відмінності у визначенні порядку й особливостей списання безнадійного боргу платників податків. Розглянуто момент початку відліку строку стягнення недоїмки. Висловлено думку про необхідність встановлення у податкових нормах спеціального (загального) строку давності сплати податку. Надано перелік ознак строку давності сплати податків чи зборів.

Ключові слова: строки давності, заборгованість, податок, недоїмка, безнадійний борг, пеня, штраф.

Строки давності сплати податку чи збору характеризують, перш за все, своєчасність виконання податкового обов'язку та опосередковано – можливість застосування негативних наслідків для платника у випадку пропуску такого строку. При цьому треба враховувати, що на сьогодні в податкових законодавствах закріпилося правило, що вплив строків давності відноситься до обставин, які виключають не вину, а притягнення особи до відповідальності за вчинення податкового правопорушення. Так, Вищий арбітражний суд Російської Федерації прийшов до висновку, що пропуск податковим органом трирічного строку не дає змоги притягнути платника до відповідальності за вчинення податкового правопорушення [1]. Треба погодитись з тими авторами, які підкреслюють, що в цій ситуації вплив строку давності не є реабілітуючою підставою для платника [2, с. 552–553]. Дійсно, така особа вважається винною у вчиненні правопорушення і в неї не зникає імперативний обов'язок щодо сплати штрафу. При цьому такий підхід необхідно розглядати в розширеному вигляді та застосовувати його не лише до основної суми податку, а й до різного роду нарахунків.

Мета статті – висвітлити правове регулювання строків давності сплати податків та зборів.

За останні 20 років підхід до застосування такого типу строків давності принципово змінився. Ще наприкінці ХХ ст. російський законодавець використовував досить приблизне формулювання можливості визнання та списання недоїмки – підстави економічного, соціального та юридичного характеру [3, ст. 59]. Навряд у цій ситуації можна спиратися на доцільність використання такої узагальненої оцінної категорії. Саме тому це призвело до того, що у 2001 р. було визначено в якості єдиної під-

стави для списання заборгованості – ліквідація організації або визнання індивідуального підприємця банкрутом. Безумовно, заборгованість такої особи враховується на розрахунковому рахунку платника та обов'язок її сплатити зберігається, навіть коли податковий орган не має можливості примусового стягнення.

У контексті цього цікавою виглядає позиція Конституційного суду Російської Федерації, який підкреслив, що звільнення від сплати податку навіть у випадку, коли його примусове стягнення неможливе, є однією із форм податкових пільг. У зв'язку з цим, встановлення підстав, коли сплата і стягнення недоїмки об'єктивно неможливі, як і звільнення платника за такими безнадійними боргами, є правом законодавця [4, с. 131]. При цьому хотілося б звернути увагу, що саме правом, а не обов'язком. Відповідно, це право може бути реалізоване, а може так і залишитись у якості потенційної можливості.

У 2010 р. у податковому законодавстві Російської Федерації з'явилися принципово важливі зміни – корегування редакції ст. 59 "Визнання недоїмки та заборгованості по пені і штрафам безнадійними до стягнення та їх списання" Податкового кодексу Російської Федерації. З цього моменту визначається можливість списання недоїмки після прийняття рішення судом, на підставі якого податковий орган втрачає можливість її стягнення внаслідок пропуску строків.

Норми податкового законодавства визначають порядок та особливості списання безнадійного боргу платників податків. Під податковим боргом розуміються сума узгодженого грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), але не сплаченого платником податків у встановлений Податковим кодексом України строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання [5]. Однією з підстав визнання такого боргу безнадійним є вплив строку давності, визначеного

Податковим кодексом України [5]. Днем виникнення безнадійного податкового боргу із зазначеної підстави вважається дата прийняття рішення керівника контрольного органу. Слід зауважити, що списанню підлягає також розстрочений (відстрочений) податковий борг (у тому числі нараховані на такий податковий борг відсотки), який визнано безнадійним.

При цьому, відповідно до п. 101.4 ст. 101 Податкового кодексу України органи стягнення відкликають розрахункові документи, якими передбачено стягнення пені, штрафних санкцій та безнадійного податкового боргу, списаних відповідно до цього Кодексу.

Можливість списання недоїмки в такому режимі дає змогу платникові позбутися безстрокового обов'язку по сплаті заборгованості через певний період часу. Навряд чи таку конструкцію можна вважати винаходом сучасного законодавця. Ще у ХІХ ст. європейські країни розмежовували право держави вимагати податок та право стягнути суму податку [6, с. 200–202]. При цьому застосовувалась дуже слушна та зрозуміла аргументація: право на податок неможна відмінити за строком давності, бо це є одним із вихідних прав держави, тоді як право на певну суму коштів з окремої особи можна визнавати втраченим за спливанням відповідного терміну.

Аналізуючи цю проблему, треба мати на увазі, що не завжди в законодавстві чітко визначаються строки, пропуск яких тягне визнання недоїмки безнадійною. У такій ситуації не завжди можна сформулювати системне уявлення та системне використання такої конструкції. Певною сталістю на сьогодні відрізняється лише строк подання заяви до суду про стягнення недоїмки, заборгованості з пені та штрафів.

Натепер, відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України, для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк. Такий строк обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів або з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог [7].

Податковим кодексом України закріплено, що орган державної податкової служби може здійснювати заходи щодо погашення податкового боргу такого платника податків шляхом стягнення коштів, які перебувають у його власності, а в разі їх недостатності – шляхом продажу майна такого платника податків, яке перебуває у податковій заставі. При цьому, стягнення коштів та продаж майна платника податків провадяться не раніше ніж через 60 календарних днів з дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги [5]. Таке стягнення коштів відбувається за рішенням суду. Із зазначеного випливає, що в цій ситу-

ації строк звернення до суду із заявою про стягнення коштів платника податків становить 60 днів. У Росії, до речі, йдеться про строки в шість місяців [3] та два роки [3].

Здається логічним встановлення в податковому законодавстві спеціального (загального) строку давності сплати податку. Певною аналогією можна розглядати строк давності притягнення до відповідальності [4, с. 132–133]. Виглядає логічним, що такий строк має починатись з моменту закінчення строку добровільного виконання податкового обов'язку, добровільної сплати податку. Саме з цієї миті виникає податковий борг, починається нарахування пені та штрафів. А.А. Архіпов слушно пропонує в цій ситуації виходити із трирічного терміну давності притягнення до відповідальності за вчинення податкового правопорушення [3], вплив якого виключає притягнення особи до відповідальності [3].

Показово, що це питання має певну історію. Так, строк у 1095 днів як строк давності було запропоновано ще до прийняття Податкового кодексу України. Зокрема, ст. 15 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" [8] встановлено право податкового органу самостійно визначати суму податкових зобов'язань платника податків не пізніше закінчення 1095 дня, наступного за останнім днем граничного строку подання податкової декларації, а в разі, коли така податкова декларація була надана пізніше, – за днем її фактичного подання. При цьому, якщо протягом зазначеного строку податковий орган не визначає суму податкових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого податкового зобов'язання, а спір щодо такої декларації не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку. У разі, коли податкове зобов'язання було нараховане податковим органом до закінчення строку давності, податковий борг, що виник у зв'язку з відмовою у самостійному погашенні податкового зобов'язання, може бути стягнутий протягом наступних 1095 календарних днів від дня узгодження податкового зобов'язання [8]. Наразі ідентична норма закріплена ст. 102 Податкового кодексу України [5].

У Росії Законом Російської Федерації "Про основи податкової системи в Російській Федерації" був закріплений строк позовної давності з претензій до фізичних осіб по стягненню податків до бюджету – у три роки, а безспірний порядок стягнення недоїмки за податками з юридичних осіб – шість років з моменту виникнення такої недоїмки. Хоча це правило й діяло до прийняття Податкового кодексу Російської Федерації у 1997 р., але широкого застосування воно не отримало. Це й призвело до того, що переважна більшість судових рішень при виникненні податкових спорів базується на строку давності

стягнення заборгованості з податків, зборів, пені у три роки. Такий висновок робиться на підставі системного аналізу та тлумачення положень ст. 23, 78, 87, 113 Податкового кодексу Російської Федерації.

Строк у три роки для стягнення недоїмки з платника податків починає розраховуватись з моменту виникнення підстав (перш за все, при несвоєчасному виконанні обов'язку по сплаті податку). При пропуску строку давності податковий орган втрачає можливість реалізовувати своє право на стягнення недоїмки. Чітка регламентація цих відносин: момент виникнення права, момент втрати такого права спрямована на досягнення рівноваги інтересів учасників податкових відносин, узгодження приватних і публічних інтересів.

С.В. Овсянников робить висновок, що на сьогоднішню судову практику сформувала позицію, відповідно до якої, строк давності стягнення недоїмки визначається як сукупність послідовно взаємопов'язаних строків [9]. Зрозуміло, що період з моменту закінчення строку добровільної сплати податку до моменту примусового стягнення недоїмки через суд можна відобразити низкою строків. У той же час, необхідно враховувати й те, що в різних конкретних обставинах така сума буде різною, тобто узагальнений характер складання внутрішніх етапів строку давності навряд чи може набути. Більш того, А.А. Архипов слушно звертає увагу, що в деяких випадках недоїмка може бути виявлена поза межами податкової перевірки [4, с. 134–135]. У цій ситуації відлік строку стягнення буде починатися з дня її виникнення. При цьому, що розуміє законодавець саме під "днем виявлення недоїмки" незрозуміло. Більш того, недоїмка може бути виявлена і через дуже великий термін з моменту її виникнення – понад 10 років. Навряд чи логічним у цьому випадку буде застосування саме такої процедури розрахунку строків.

Висновки. Таким чином, строк давності сплати податків чи зборів має характеризуватись такими ознаками:

1) повинен розпочинатися з моменту закінчення строку добровільної сплати податку чи збору;

2) з початком такого строку виникає підстава для визначення та нарахування недоїмки;

3) пропуск строку давності є остаточною підставою для визнання податковим органом недоїмки як безнадійної та її списання;

4) закінчення строку пов'язується з моментом виявлення недоїмки і на підставі цього розмежовуються судові строки давності та строки давності для апеляційного адміністративного оскарження;

5) строк давності сплати податку повинен кореспондуватись та узгоджуватись із відповідними строками обліку та звітності.

Список використаної літератури

1. Определение ВАС РФ от 22.09.2008 г. № 11512/08, от 27.10.2008 г. № 13658/08 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=73338>.
2. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации / [под ред. А.Н. Козырина]. – М. : Велби : Проспект. – Ч. 1 (постатейный). – 2005. – 648 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.10.2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/>.
4. Архипов А.А. Сроки в налоговом праве : монография / А.А. Архипов. – М. : Статут, 2011. – 199 с.
5. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
6. Энгельман И.Е. О давности по русскому гражданскому праву. Историко-догматическое исследование / И.Е. Энгельман. – СПб, 1867. – 243 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
8. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // ВВР. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
9. Овсянников С.В. О некоторых вопросах, связанных с внесением изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации / С.В. Овсянников // Арбитражные споры. – 2007. – № 2. – С. 121–130.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2013.

Кисилева К.В. Правовое регулирование сроков давности уплаты налогов и сборов

В статье рассмотрен вопрос определения сроков давности уплаты налогов и сборов. Проанализировано налоговое законодательство Российской Федерации и Украины, имеющее некоторые различия в определении порядка и особенностей списания безнадежного долга налогоплательщиков. Определён момент начала отсчета срока взыскания недоимки. Высказано мнение о необходимости установления в налоговых нормах специального (общего) срока давности уплаты налога. Представлен перечень признаков срока давности уплаты налогов или сборов.

Ключевые слова: сроки давности, задолженность, налог, недоимка, безнадежный долг, пеня, штраф.

Kysyleva K. Legal framework the statute of limitations taxes and fees

The article discusses the definition of statute of limitations taxes and fees. Analyzes the tax legislation of the Russian Federation and Ukraine, having some differences in the definition of the procedure and features of bad debt write-off taxpayers. We consider the time of starting the term recovery of arrears. Expressed the view that the need to establish a special tax rules (general) the statute of limitations tax. Sets out a list of features the statute of limitations taxes or fees.

The importance of the test questions to do with the fact that the statute of limitations tax or duty characterize timeliness of the tax obligation of, and opportunity to use negative consequences for the payer in case of admission of such term. It should be borne in mind that in today's tax laws fixed rule that the expiration of the term of limitation relates to circumstances which exclude not guilty, and bring the person to justice for committing a tax offense. Such person is guilty of an offense and it does not disappear imperative duty on payment of a fine. Thus, this approach should be considered in an expanded form and use it not only to the principal amount of the tax, and to various charges

According to the study the author concludes that the statute of limitations tax or duty shall be characterized by the following features: shall commence from the date of expiry of the voluntary payment of taxes or duties, with the beginning of the period there is a basis for the definition and calculation of arrears, skipping the statute of limitations is the ultimate reason for recognition of tax authority as uncollectible arrears and its cancellation, expiration is connected with the discovery of arrears and delineated on the basis of this legal limitation periods and time limits for appeal administrative appeal statute of limitations tax correspondence and should be consistent with the relevant terms of accounting and reporting.

Key words: *time limits, debt, tax arrears, bad debt, penalty, fine.*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглянуто методологічні та теоретичні проблеми правової науки, які гальмують розвиток адміністративного процесу в Україні. Запропоновано теоретичні та методологічні підходи, що сприятимуть розвитку правової організації діяльності публічної влади України, її спрямованості на реалізацію й захист прав громадян.

Ключові слова: об'єкт правознавства, діяльність органу публічної влади, адміністративний процес, методологія права, норма діяльності, норма права.

За сучасних умов розвитку науки та суспільства актуальним є вирішення ряду концептуальних, методологічних проблем, загальних для різних сфер теорії й практики. Результати дослідження цих проблем можуть стати важливою складовою й підставою розвитку юридичних, управлінських, економічних та інших наук.

Провідні вчені, аналізуючи стан розвитку вітчизняної правової науки, цілком слушно наголошують на необхідності більш широких і активних зусиль щодо виявлення проблем та їх аналізу, що сприятиме розвитку методологічних і теоретичних основ науки.

Проблемам теретико-методологічного плану юридичної науки присвячені монографії В.К. Бабаєва, Д.А. Керімова, В.А. Козлова, В.С. Нерсисянца, В.М. Протасова, В.М. Сирих, М.М. Тарасова, А.Ф. Шабаліна.

Результативність законодавства та юридичної науки можна достатньо ефективно оцінити за результативністю діяльності органів державної влади й забезпеченістю прав і свобод їх клієнтів – юридичних і фізичних осіб, впливу на їх діяльність і поведінку.

Адміністративне процесуальне право є важливим засобом забезпечення законності управлінської діяльності стосовно фізичної або юридичної особи та суспільства в цілому. Адміністративні процедурні закони спрямовані на зменшення стратегічно слабкого становища громадянина перед державною виконавчою владою. Але при всій різноманітності напрямів розвитку теорії і практики адміністративного права й адміністративного процесу залишається багато проблем теоретичного значення, без вирішення яких складно вдосконалювати державне управління та практичну юридичну діяльність. Зокрема, недостатньо вивчені у працях учених основні питання теорії адміністративного процесу, його поняття та змісту, а також співвідношення змісту таких поширених понять, як "юридична діяльність" і "юридичний процес".

Метою статті є аналіз проблем і розкриття методологічних та теоретичних основ розвитку адміністративного процесу.

"Виникнення проблемних ситуацій може бути викликане у сферах, де здійснюється нормування діяльності, зокрема таких: адміністративно-правовій (у нормах діяльності, визначених імперативно – силою влади), соціокультурній, а також у сфері ціннісних орієнтацій людини. Найбільш важливими формами вираження ціннісних орієнтацій людини є економічні інтереси, соціальні запити, ідеологія, етичні норми, правосвідомість" [1]. Усі ці сфери тісно пов'язані, але предмет нашого дослідження знаходиться переважно в адміністративно-правовій сфері нормування діяльності.

Основною причиною проблем практичного плану є відсутність системної моделі норм адміністративно-правової діяльності на організаційно-діяльнісному та законодавчому рівнях. Системне вирішення практичних проблем пов'язане зі створенням моделі норм діяльності, яка становитиме основу для її унормування правом. Необхідність системного усунення комплексу причин і проблем практичного плану переходить у площину вирішення проблем теоретичного й методологічного характеру.

В Україні наука адміністративного права дуже повільно розвивається в теоретичному та методологічному плані. Це відбувається з таких причин:

- 1) панування класичної методології пізнання у правознавстві;
- 2) елементи нових методологій не поспішають застосовувати в правовій науці, яка є найбільш консервативною;
- 3) певна "криза" в розвитку теорії права; як зазначають провідні правознавці, стара система вже не виправдовує себе як основа для розв'язання наявних проблем та реалізації нових завдань, які формуються у правовій сфері;
- 4) не пропонується цілісна концепція наукового дослідження або новизна в теоретич-

них конструкціях адміністративно-правової науки;

5) відсутність системного підходу при формуванні механізмів реалізації нових завдань адміністративного права на основі презумпцій права, що проголошуються, але до впровадження яких ще далеко;

6) недостатньо наукових праць з філософії та методології права, у яких би пропонувалися нові підходи до права й у праві;

7) провідним у праві залишається підхід, що характеризується вузькою спеціалізацією за галузями права;

8) неможливість поглиблювати й підвищувати імовірність моделювання процесів у сфері суспільних наук (включаючи юридичну) на основі "старого" інструментарію класово орієнтованої суспільної науки.

Обмеженість дослідження й дослідників призводить до того, що системність методології тільки проголошується, а нову концепцію розвитку вітчизняної юридичної науки не сформовано. "Неможливо ефективно керувати суспільством, організовувати діяльність державного апарату, функціонування економіки, інших сфер життєдіяльності суспільства ..., спираючись лише на здоровий глузд, керуючись тільки емпіричним досвідом, стереотипами політичної волі" [2, с. 18].

"Методологічний підхід є формою залучення в юриспруденцію дослідницьких засобів як філософського та метанаукового плану, так й інших наук. При цьому сам методологічний підхід не є елементом методу юриспруденції, а використовується в процесі конкретних юридичних досліджень" [3, с. 238].

Варіантом системного розв'язання більшості проблем теорії права та правової діяльності може стати подання процесів правового регулювання й реалізації права у якості діяльності та елементів діяльності, яка має системну і процесну складові. Тобто, правове регулювання можна розглядати у двох значеннях: як систему і як процес, що дуже тісно переплітається з процесом реалізації права.

Якщо розглядати правове регулювання та реалізацію права як процеси, то можна дійти висновку, що це елементи певної поліструктурної діяльності, яку необхідно упорядковувати та унормовувати, тобто організовувати правом й у сфері дії права.

У теорії права епізодично розглядають деякі складові цих процесів і їх форми, визначають деякі їх елементи (цілі, засоби, відносини тощо). А на інші елементи системи діяльності не звертають уваги, що суперечить системному підходу та сучасним можливостям науки.

В.М. Протасов у праці "Что и как регулирует право?" зазначає, що "Моделі юридичних процедур можуть бути як нормативними (які містяться в процедурних нормах), так й індивідуальними (установлени-

ми правореалізуючим договором або іншим індивідуальним юридичним актом), тому знання правил побудови юридичної процедури, теоретичних основ створення її моделей необхідне в процесі правотворчої діяльності та в процесі правореалізації.

Нормативну модель процедури не можна зводити ні до окремої процедурної норми, ні до якої-небудь групи процедурних норм. Неможливо її ототожнити й з тією або іншою фактичною процедурою. Нормативна модель процедури є нормативним еталоном, описом ідеальної процедури, тобто описом того, якою повинна бути фактична процедура. Нормативна модель має інформаційну природу і являє собою *зміст цілісної сукупності процедурних норм*" [4, с. 87]. Далі автор досить докладно розписав параметри й вимоги формування належних нормативних моделей процедур. Водночас В.М. Протасов вважає, що "процедурний механізм у праві – це той механізм реалізації закону, про відсутність якого так часто говорять. Інша причина, більш важлива – незадовільний якісний стан процедур у праві. У їх удосконаленні слід ураховувати вимоги до моделей належних правових процедур" [4, с. 91]. На нашу думку, причини цих основних проблем для правової науки криються глибше – відсутня теоретична основа дослідження і проектування не тільки юридичних процедур, а й процедурної основи правового регулювання, реалізації права та правової практики. Тобто відсутність чітко сформованих понять механізму і процесу та невизначеність їх змісту – основна проблема вітчизняного правознавства. Отже, насамперед, необхідним є пошук нових шляхів до визначення об'єкта та предмета правознавства, зміни в яких, можливо, й приведуть до розв'язання основних проблем правознавства.

Дослідження об'єкта правової науки або правознавства має принципово важливе значення, тому що за допомогою цієї категорії окреслюється коло явищ і процесів реальності, які пізнають юридичні науки, й недоліки в його визначенні тягнуть за собою помилки в процесі формування предметів науки.

Визнання об'єктом предметів науки діяльність [5] спонукає до застосування в правових дослідженнях системомислєдіяльності (СМД) методології, що займає площину загальної методології й методології науки (за Г.П. Щедровицьким, основні категорії теорії діяльності описано в його працях [6–8]) та, на думку багатьох учених, відповідає парадигмам постнекласичної науки. Крім того, існує успішний досвід використання системодіяльності підходу в наукових дослідженнях і розробках у сфері соціального управління та під час розробки програм адміністративної реформи й реформи судової системи Російської Федерації.

Визначення об'єктом правознавства діяльності поглиблює його, вносячи певні зміни

щодо об'єкта "нормування діяльності (як системи) за допомогою нормативно-правових актів", дає змогу більш системно підходити до дослідження державно-правових явищ і процесів, вийти на нові горизонти щодо організації правової діяльності, використовуючи форми організації діяльності й мислення, викладені в СМД-методології, завдяки можливостям: формалізувати основні моделі правової практики; дослідити основні зв'язки з іншими видами діяльності, які є визначальними для правової; створювати системи кооперації діяльності, пов'язані з правом; вийти на нові обрії під час досліджень з правової теорії і практики, зокрема, використовуючи досягнення прaxeології, синергетики, системології тощо.

Правову організацію діяльності можна подати як упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм діяльності й норм права, необхідних для набуття якостей та закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток певної діяльності й відповідної соціальної системи.

Таким чином, правова організація діяльності забезпечує цілісність та ефективність систем норм права і діяльності та полягає в організації систем діяльності з реалізації норм права й організації системи норм, що визначають діяльність. До цієї системи залучається різне коло суб'єктів, яке визначається досліджуваними видами діяльності [9].

Принципове значення має комплексна правова організація всієї системи публічної діяльності як системи і процесу. Отже, необхідна модель, яка б відображала процес, систему й механізм правової організації соціальних процесів і систем.

Якщо ми розглядаємо певний соціальний об'єкт, то його, насамперед, має бути подано через певні процеси (діяльності), пов'язані між собою. Об'єкт організації потрібно визначати залежно від обраного (основного) процесу.

У діяльності може проходити одночасно багато процесів, частину з яких за ознаками суб'єкта дій назвали адміністративними. Отже, адміністративний процес – це, певно, не діяльність, а сукупність дій (процедур) публічної (включаючи судову) влади, визначених нормативно-правовими актами та технологічно спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ.

Можливо, зміни треба шукати й на шляху розвитку системно-процедурного напрямку, починаючи з діяльності, правової діяльності, їх системного та процесного зображення, що виявляється можливим за сучасного розвитку методології та науки в цілому.

Стосовно юридичного процесу і процедури в теорії права склалися різні погляди. На нашу думку, реалізація їх лежить у площині розуміння того, що об'єктом правознавства і, зокрема, теорії юридичного процесу є діяльність [5]. Підтверджується

це й думкою В.М. Горшенєва, що в "розвинутій системі права завжди виявляється наявність багатопрофільних і багатогалузевих його компонентів – сфери матеріального та процесуального права. Їх співвідношення полягає в тому, що матеріальне право регулює відносини, що організуються, в яких суб'єкти відповідають на запитання "що робити?", "що не робити?". Процесуальне право регулює організаційні відносини і відповідає на запитання "як робити?", "в якому порядку (послідовності) діяти?" [10, с. 79]. Усі ці питання стосуються організованості діяльності. А діяльність більш повно зображується як система і процес.

При цьому поняттям "процес" позначається змінюваність дій у часі як загальна характеристика властивостей будь-якої діяльності. А поняттям "процедура" називається формалізована структура об'єднання дій певного суб'єкта (носія) у часі із зображенням умов переходу від однієї дії до іншої. Така формалізована структура придатна і зазвичай призначена для багаторазового відтворення процесу. Тобто поняття юридичного процесу і процедури є поняттями різного порядку стосовно діяльності.

За Д.М. Бахрахом та іншими вченими, юридичний процес – це діяльність владних суб'єктів, урегульована правом, а складові – процесуальні форми її упорядкування. Але процес – це або дуже широке й абстрактне поняття змін у часі, або характеристика діяльності.

Правильним буде висновок, що "юридичний процес" лише означає правову форму діяльності, тобто якості частини діяльності органів державної влади та інших суб'єктів права, регламентованої правовими нормами.

Методологія повинна забезпечити дослідження окремих процесів і явищ у середовищі й системі та на основі утворення моделі системи й вивчення її зв'язків розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування найбільш перспективним шляхом – правовою організацією явищ і процесів у соціальній системі.

У теорії держави і права співвідношення між державою та правом учені трактують по-різному. Учені-адміністративісти підкреслюють різнобічність їх зв'язку. "З одного боку, адміністративне право (адміністративне законодавство) – знаряддя держави, важіль для проведення політики й управління у сфері відносин влади. З іншого – і це є сьогодні, мабуть, головним – держава, політика та управління виступають засобом проведення в життя адміністративного права як втілення справедливості (рівності, суспільної та державної доцільності) у виконавчо-розпорядчій діяльності" [11, с. 7].

Якщо виходити з категорій публічного та приватного права, то такий поділ "... слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного й адміністративного

як двох головних, визначальних галузей права" [12, с. 80]. Основною ознакою публічного права є те, що воно регулює діяльність органів державної виконавчої влади, тобто, якщо характеризувати цю діяльність як систему, можна зазначити її характерну особливість – нерівність, що полягає в ієрархії прав і обов'язків. Зокрема, в системі діяльності суб'єктом є представники влади, засобами – правові (юридичні) та неправові (неюридичні) впливи на предмет – діяльність юридичних і неюридичних осіб, тобто їх діяльність можна розглядати як поліструктурну систему кооперації різних діяльностей і суб'єктів.

Основна складність моделювання та нормування публічної діяльності в тому, що необхідно моделювати два визначальні для неї види діяльності: діяльність органів публічної влади та діяльність їх клієнтів. Тобто необхідно відтворити моделі двох діяльностей і привести їх у відповідність для подальшого відтворення цих моделей норм діяльності в нормах публічного права. Якщо цього не зробити, тоді моделі організованості публічної діяльності будуть неповні й, відповідно, нормування буде здійснено частково не тільки на рівні законодавчих, а й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. При здійсненні правотворчої діяльності основним повинен бути підхід закріплення в адміністративному законодавстві замкнених технологічних циклів (схем) діяльності органів публічної влади, які виключають сваволю під час прийняття адміністративних рішень та процедурний і процесуальний захист від помилок і незаконних рішень у цій діяльності.

Ефективність діяльності публічної влади безпосередньо залежить від технологічної забезпеченості її діяльності – наявності якісних схем адміністративних процедур, прописаних у законодавстві, технологічної дисципліни – виконання законних технологічних схем або законності в діях працівників адміністрацій, відповідності функціональних та організаційних структур основним процедурам, наявності системи виявлення кризових (ризикових) ситуацій в основних видах діяльності та реагування на них.

Визначаючи юридичний процес як діяльність, ми помиляємося, розкриваючи вузьке поняття через більш загальне (широке), і внаслідок такого підходу досліджуємо лише або переважно процесуальні складові діяльності. Для отримання більш достовірної системної моделі діяльності, унормованої правом, зокрема адміністративно-правової, потрібно розглядати її компоненти, елементи процесуальної й матеріальної складових та їх взаємозв'язків. Тобто особливих суперечностей у визначенні юридичного процесу через діяльність немає, а є суперечність у підходах до дослідження, уявлення та подання цієї діяльності.

Річ у тім, що діяльність передбачає не тільки дію, а й визначення цілей, завдань,

добір норм, методів і засобів, що забезпечать виконання завдань, і лише після цього – використання цих засобів і методів до об'єкта, тобто безпосередня дія.

Кожен із напрямів діяльності відповідно до функціональної спрямованості розглядається за різними аспектами. Кожен із аспектів дослідження (організаційний та правовий) має в основі власну функціональну модель, що відображує певний напрям функціонування системи й побудований за ієрархічним принципом, від планетарного масштабу до масштабу окремої людини. Окрім статичного подання діяльності, необхідно моделювати її процесуальну складову. Динаміка діяльності утворюється багатовимірним уявленням діяльності як структурних зображень актів діяльності та процесів їх змін.

Висновки. Таким чином, провідною має бути модернізована або нова концепція розвитку правової науки на основі широкого використання новітніх загальних і спеціальних методологій, що особливо важливо для адміністративного права як основного інструменту державно-правової організації суспільства та правової організації системи й діяльності конкретного органу виконавчої влади. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що основним завданням подальшого розгляду є застосування сучасних методологічних підходів та формування правових понять і категорій, які зроблять можливим вирішення більшої частини системних проблем, окреслених вище.

За допомогою чого і як можна створити системні моделі норм діяльності органів публічної влади на організаційно-діяльницькому та законодавчому рівнях – це питання методології. На думку провідних методологів, "основу знань про методи і засоби утворюють онтологічні уявлення щодо мислення та діяльності, тому що говорити про методи й засоби можна тільки стосовно діяльності та мислення" [1].

Список використаної літератури

1. Цлаф В.М. Как формулировать и решать проблемы [Электронный ресурс] / В.М. Цлаф. – Режим доступа: <http://www.finansy.ru/publ/tslaf01.htm>.
2. Селіванов В.М. Від "здорового глузду" до теорії державного управління / В.М. Селіванов, В.В. Цветков // Право України. – 2001. – № 5. – С. 18–23.
3. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург : Издательство Гуманитарного университета, 2001. – 263 с.
4. Протасов В.Н. Что и как регулирует право? / В.Н. Протасов. – М. : Юристъ, 1995. – 95 с.
5. Кунев Ю.Д. Об'єкт правознавства: системодіальнісний підхід / Ю.Д. Кунев // Право України. – 2008. – № 3. – С. 35–38.
6. Щедровицкий Г.П. Принципы и общая схема методологической организации

- системно-структурных исследований и разработок [Электронный ресурс] / Г.П. Щедровицкий // Системные исследования. Методологические проблемы. – 1981. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/45/>.
7. Щедровицкий Г.П. К характеристике категориальных определений деятельности [Электронный ресурс] / Г.П. Щедровицкий // Проблема деятельности в советской психологии : тезисы докладов к V Всесоюзному съезду Общества психологов. – М., 1977. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/43/>.
8. Щедровицкий Г.П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности / Г.П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – С. 72–161.
9. Кунев Ю.Д. Діяльність митної служби України : проблеми правової організації : монографія / Ю.Д. Кунев. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.
10. Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории и юридического процесса / В.М. Горшенев // Проблемы теории социалистического государства и права / Ин-т государства и права АН СССР / ред. Н.В. Витрук. – М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1979.
11. Самсонов В.Н. Административное законодательство : понятие, содержание, реформа / В.Н. Самсонов. – Х. : Основа, 1991. – 120 с.
12. Харитонов О.І. Сутнісні ознаки адміністративного права як галузі публічного права / О.І. Харитонов // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2013.

Кунев Ю.Д. Методологические и теоретические аспекты развития административного процесса

В статье рассмотрены методологические и теоретические проблемы правовой науки, тормозящие развитие административного процесса в Украине. Определены теоретические и методологические подходы, способствующие развитию правовой организации деятельности публичной власти Украины, ее направленности на реализацию и защиту прав граждан.

Ключевые слова: объект правоведения, деятельность органа публичной власти, административный процесс, методология права, норма деятельности, норма права.

Kunev Y. Methodological and theoretical aspects of development of the administrative process

The article is devoted to the methodological and theoretical problems, which hamper the development of administrative law and process in Ukraine. The main cause of practical problems defined by the absence of a systemic model of norms of administrative and legislative activity on organizational activity and legislative levels. The necessity of systematic elimination of complex practical problems enters the realm of the decision of problems of theoretical and methodological character.

Outlines main advantages of new methodological approaches that allow systematic approach to the study of state and legal phenomena and processes through the ability to: formalize the basic model of legal practices; and to explore the linkages with other activities that are crucial for the legal. Recognition of the subject of the legal science activity encourages the application of legal studies of existing advanced scientific approaches, in particular analyst of the activity methodology.

Noted that the main difficulty of modeling and regulation of the public activities that need to model two defining types of activity: activity of public authorities and activities of their clients. That is, you must recreate the model of these two activities and to adjust them for further playback of these models norms of activity in the norms of public law. If you do not, then the model organizations public activities are not complete and rationing will be done partially not only on the level of legislative and regulatory legal acts.

In a conclusion that the leading needs to be modernized or new concept of the development of legal science on the basis of wide use of the latest General and specific methodologies, which is especially important for administrative law as the basic instrument of the state-legal organization of the company and the legal system organization and activity of a particular body of Executive power.

Key words: the object of law, activity of public authority, the administrative process, methodology rights, the rule of activity, rule of law.

УДК 342

О.В. Ларіна

здобувач

Національний університет "Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого"

ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБОРГОВАНOSTІ З ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ СУПУТНІХ ПОСЛУГ

У статті висвітлено особливості застосування податку на додану вартість та неоднакове тлумачення положень законодавства із зазначеного питання при розгляді судових справ, зокрема, стосовно оподаткування супутніх послуг.

Ключові слова: податок на додану вартість, супутні послуги, бюджетна заборгованість.

Визначення місця й особливостей податку на додану вартість у системі загальнообов'язкових платежів, місця об'єкту в системі елементів правового механізму податку, підстави виникнення правовідносин зі справляння зазначеного податку натеper цікавить як науковців, так і практиків. В той же час, варто зазначити, що особливої актуальності воно набуло з моменту прийняття Податкового кодексу України. До цього часу зазначене питання досліджували такі вчені, як Л.К. Воронова, П.М. Дуравкін, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.

Метою статті є висвітлення особливостей застосування податку на додану вартість в Україні. Пропонується внести відповідні зміни до чинного податкового законодавства задля того, щоб уникнути неоднакового застосування судами норм матеріального права. При цьому акцентується увага на існуючих ставках оподаткування супутніх послуг.

Упродовж 2006–2008 рр. Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку було переглянуто низку справ, пов'язаних із застосуванням нульової ставки з податку на додану вартість щодо надання супутніх послуг під час експорту товарів за межі митної території України [1]. В усіх випадках предметом розгляду були операції з надання послуг із навантаження-вивантаження або транспортно-експедиційних послуг, здійснювані платниками податку на додану вартість на митній території України стосовно товарів, які були в подальшому експортовані іншими платниками податку (експортерами).

Аналіз ухвалених Вищим адміністративним судом України судових рішень свідчив про неоднакове застосування в розглядуваних справах положень п. 6.2 ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість". Зокрема, в одних випадках судові колегії доходили висновку, що супутні послуги повинні оподатковуватися за нульовою ставкою незалежно від місця їх поставки. В ін-

ших випадках суди вважали, що надання супутніх послуг на митній території України має оподатковуватися за ставкою 20%.

У справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю "Спільне підприємство "НІБУЛОН" до Державної податкової інспекції у м. Миколаєві про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення Верховним Судом України [2] було сформульовано правову позицію щодо застосування нульової ставки податку на додану вартість до операцій з поставки супутніх експорту послуг на митній території України. Відповідно до пп 3.1.1 п 3.1 ст. 3 Закону України "Про податок на додану вартість", об'єктом оподаткування є операції платників податку з поставки товарів та послуг, місце надання яких знаходиться на митній території України, в тому числі операції з передачі права власності на об'єкти застави позичальнику (кредитору) для погашення заборгованості заставодавця, а також з передачі об'єкта фінансового лізингу в користування лізингоотримувачу (орендарю).

Згідно із п. 6.1, 6.2 ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість" [3], об'єкти оподаткування, визначені ст. 3 цього Закону, за винятком операцій, звільнених від оподаткування, та операцій, до яких застосовується нульова ставка згідно з цим Законом, оподатковуються за ставкою 20%. Податок становить 20% бази оподаткування, визначеної ст. 4 цього Закону, та додається до ціни товарів (робіт, послуг). При експорті товарів та супутніх такому експорту послуг ставка податку становить 0% до бази оподаткування. У силу вимог п. 1.14 Закону України "Про податок на додану вартість", супутні послуги – послуги, вартість яких включається відповідно до норм митного законодавства до митної вартості товарів, що експортуються або імпортуються.

Статтями 259, 260 Митного кодексу України встановлено, що митна вартість товарів – це заявлена декларантом або визначена митним органом ціна, що була сплачена або підлягає сплаті за товари, які

переміщуються через митний кордон України, і обчислюється на момент перетинання товарами митного кордону України. Статтею 274 Митного кодексу України визначено, що митна вартість товарів, що вивозяться (експортуються) з України на підставі договору купівлі-продажу або міни, визначається на основі ціни, яку було фактично сплачено або яка підлягає сплаті за ці товари на момент перетинання митного кордону України. До митної вартості товарів, що вивозяться (експортуються), також включаються фактичні витрати, якщо вони не були раніше до неї включені: а) на навантаження, вивантаження, перевантаження, транспортування та страхування до пункту перетинання митного кордону України; б) комісійні та брокерські винагороди; в) ліцензійні та інші платежі за використання об'єктів права інтелектуальної власності, які покупець повинен прямо чи побічно здійснити як умову продажу (експорту) товарів, що оцінюються.

Акти передачі-прийому виконаних робіт, довідки, а також вантажно-митні декларації підтверджують вартість та обсяг послуг наданих нерезиденту через перевантажувальний термінал і включення їх вартості безпосередніми резидентами-експортерами до митної вартості товарів, які експортуються. Вказані послуги із транспортної обробки та перевалки товарів, які експортуються є супутніми такому експорту, а включення декларантом до вантажно-митної декларації їх вартості як складової митної вартості експортованого товару дає підстави для оподаткування цих послуг відповідно до пункту 6.2 Закону України "Про податок на додану вартість" за нульовою ставкою.

Аналогічні висновки зроблені Верховним Судом України [4] у справі за позовом Відкритого акціонерного товариства "Херсонський комбінат хлібопродуктів" до Державної податкової інспекції у м. Херсоні про визнання нечинними актів індивідуальної дії. Основною причиною виникнення різної судової практики в цій категорії спорів є недосконалість законодавчої техніки в пп. 3.1.3 пп. 3.1 ст. 3 та п. 6.2 ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість". Буквальне тлумачення норми ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість" (у редакції Закону України від 25.03.2005 р. № 2505-IV) викликає певні ускладнення. Граматичний аналіз гіпотези розглядуваної норми дає змогу зробити висновок про те, що слова "супутніх такому експорту послуг" належать до слів "при експорті". Отже, фактично законодавець вживає поняття "експорт послуг, супутніх експорту товарів". Виходячи з логіки законодавця, право на застосування нульової ставки виникає тоді, коли платником податку здійснюється експорт послуг, супутніх експорту товарів. Однак, виходячи з визначення митних режимів, наведених у ст. 274 Митного кодексу

України, експорт може застосуватися лише щодо товарів, а не послуг.

З урахуванням наведеного доцільно внести пропозиції щодо внесення змін до чинної редакції зазначених норм матеріального права з метою усунення підґрунтя для неоднакової практики їх застосування судами. Зокрема, доцільно зазначити в пп. 3.1.3 п. 3.1 ст. 3 Закону України "Про податок на додану вартість", що об'єктом оподаткування є операції платників податку з вивезення товарів (поставки супутніх послуг) у митному режимі експорту або реекспорту. Аналогічно, у п. 6.2 ст. 6 Закону України "Про податок на додану вартість" слід зазначити, що при експорті товарів та поставці супутніх такому експорту послуг ставка податку становить 0% до бази оподаткування.

Аналіз судової практики показав, що проблемними для застосування є положення пп. 7.7.3 п. 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість" щодо права платника податку на стягнення бюджетної заборгованості з нарахуванням відсотків, а саме: суди неправильно визначають період, з якого вказана норма, що містилась у Законі України "Про податок на додану вартість", втратила чинність у частині нарахування відсотків на суму бюджетної заборгованості [1]. Верховним Судом України [5] у справі за позовом Відкритого акціонерного товариства "Металургійний комбінат "Азовсталь" до Державної податкової інспекції у м. Маріуполі Донецької області та відділення Державного казначейства України у м. Маріуполі Донецької області про стягнення бюджетної заборгованості з податку на додану вартість було зазначено таке.

Скасовуючи рішення судів першої та апеляційної інстанцій, Вищий адміністративний суд України виходив із того, що позивач не має права на отримання процентів, нарахованих на суму бюджетної заборгованості з податку на додану вартість за період з 19 червня по 29 липня 2005 р., оскільки в цей період таке нарахування не було передбачене законом. Відмову на зазначеній підставі у стягненні суми, нарахованої за прострочення бюджетного відшкодування, не можна визнати обґрунтованою. Суди попередніх інстанцій встановили, що Відкритим акціонерним товариством "Металургійний комбінат "Азовсталь" у передбачений законом строк не було відшкодовано податок на додану вартість за квітень 2005 р. Отже, органи державної влади допустили протиправну бездіяльність, яка могла призвести до фінансових втрат позивача, тобто йому могло бути завдано шкоду.

Відповідно до ст. 13 Закону України від 04.12.1990 р. № 509-XII "Про державну податкову службу в Україні", посадові особи органів державної податкової служби зобов'язані дотримуватися норм Конституції та законів України, інших нормативних ак-

тів, прав і охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на ці органи функцій, повною мірою використовувати надані їм права. За невиконання або неналежне виконання зазначеними особами своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Збитки, завдані неправомірними діями цих осіб, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету. Протягом періоду, за який позивач спочатку просив стягнути бюджетну заборгованість із податку на додану вартість з процентами, її погашення регулювалося певним способом.

До 01.06.2005 р., згідно з пп. 7.7.3 п. 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість", у разі, коли за результатами звітного періоду сума, визначена відповідно до пп. 7.7.1 цієї статті, має від'ємне значення, вона підлягає відшкодуванню платнику податку з Державного бюджету України протягом місяця, наступного після подачі декларації. Суми, не відшкодовані платнику податку протягом визначеного в цьому пункті строку, вважаються бюджетною заборгованістю. На суму такої заборгованості нараховуються проценти на рівні 120% від облікової ставки Національного банку України, встановленої на момент її виникнення, протягом строку її дії, включаючи день погашення.

Законом України від 25.03.2005 р. № 2505-IV з пп. 7.7.3 п. 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість" було виключено норми, що передбачали нарахування процентів за невчасне відшкодування бюджетної заборгованості з податку на додану вартість та було встановлено, що платник податку може прийняти самостійне рішення про зарахування належної йому повної суми бюджетного відшкодування у зменшення податкових зобов'язань із цього податку наступних податкових періодів. Зазначене рішення відображається платником податку в податковій декларації, яку він подає за наслідками звітного періоду, в якому виникає право на подання заяви про отримання бюджетного відшкодування згідно з нормами цієї статті. При прийнятті такого рішення зазначена сума не враховується при розрахунку сум бюджетного відшкодування подальших податкових періодів.

Пункт 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість" у редакції Закону № 2505-IV було доповнено пп. 7.7.8, згідно з яким, сума бюджетного відшкодування, не сплачена у строки, визначені цим пунктом, вважалася бюджетною заборгованістю. На суму бюджетної заборгованості нараховувалася пеня на рівні ставки, розмір якої визначався відповідно до пп. 16.4.1 п. 16.4 ст. 16 Закону України "Про порядок пога-

шення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами". Зазначена пеня самостійно розраховувалася та сплачувалася органом державного казначейства разом зі сплатою суми бюджетного відшкодування платнику податку. Відповідно до п. 13 "Перехідні положення" розділу 2 Закону № 2505-IV п. 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість" набирав чинності з 01.06.2005 р., крім пп. 7.7.8 цього пункту, який мав набрати чинності з 01.01.2006 р. До цієї дати слід було застосовувати процедуру узгодження суми та надання бюджетного (експортного) відшкодування, яка діяла до набрання чинності Законом № 2505-IV, з урахуванням того, що таке бюджетне відшкодування надавалося протягом 30 календарних днів, наступних за днем надання податкової декларації податкового періоду, за наслідками якого виникало право на таке отримання згідно з редакцією пп. 7.7.2 п. 7.7 ст. 7 цього Закону.

Законом України від 07.07.2005 р. № 2771-IV "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законів України", який набрав чинності з 28.07.2005 р., редакцію пп. 7.7.8 п. 7.7 ст. 7 Закону України "Про податок на додану вартість" було змінено і цим підпунктом передбачено, що в разі, коли за результатами перевірки сум податку, заявлених до відшкодування, платник податку або податковий орган розпочинає процедуру адміністративного оскарження, податковий орган не пізніше наступного робочого дня за днем отримання відповідного повідомлення від платника або ухвали суду про порушення справи зобов'язаний повідомити про це орган державного казначейства. Останній призупиняє процедуру відшкодування в частині оскаржуваної суми до прийняття остаточного рішення з адміністративного або судового оскарження. Після закінчення процедури адміністративного або судового оскарження податковий орган протягом п'яти робочих днів, наступних за днем отримання відповідного рішення, зобов'язаний надати органу державного казначейства висновок із зазначенням суми податку, що підлягає відшкодуванню з бюджету. Тобто, з 28.07.2005 р. Закон України "Про податок на додану вартість" перестав містити норми, що надавали право платникам податку на нарахування процентів за несвоєчасне відшкодування податку на додану вартість.

Висновки. Таким чином, Вищий адміністративний суд України помилково скасував рішення судів попередніх інстанцій. Разом із тим, ухвалюючи рішення про стягнення процентів за несвоєчасне відшкодування податку на додану вартість за період з 19.06.2005 р. по 29.07.2005 р., суди першої та апеляційної інстанцій не звернули

уваги на те, що позивач мав таке право тільки до 28.07.2005 р., у зв'язку з чим нарахування процентів за 28 і 29 липня 2005 р. є неправильним. Таким чином, Верховним Судом України було визнано, що згідно із Законом України "Про податок на додану вартість" платники податку мають право на нарахування відсотків на суму несвоєчасно відшкодованого податку на додану вартість до 28.07.2005 р.

Список використаної літератури

1. Інформаційний лист ВАСУ від 20 липня 2010 р. № 1112/11/13-10.
2. Постанова Верховного Суду України від 24.03.2009 р. реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3634357.
3. Про податок на додану вартість : Закон України від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР.
4. Постанова Верховного Суду України від 25.03.2009 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3634355.
5. Постанова Верховного Суду України від 20.01.2009 р., додаток до інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 13.11.2009 р. № 1530/13/13-09.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2013.

Ларина О.В. Особенности оценки бюджетной задолженности на добавленную стоимость при налогообложении сопутствующих услуг

В статье рассмотрены особенности применения налога на добавленную стоимость и неодинаковое толкование положений законодательства по данному вопросу при рассмотрении судебных дел, в частности, относительно налогообложения сопутствующих услуг.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость, сопутствующие услуги, бюджетная задолженность.

Larina O. Features assessment of budgetary arrears on value-added in taxation treaties related services

The author draws attention to the particular application of VAT and differential interpretation of the law on this issue in the litigation, including the taxation of services related to the underlying services. The author offers suggestions on amending the current version of substantive law in order to eliminate the basis for unequal practice of their application by the courts. In particular, it is useful to note the Law of Ukraine "On Value Added Tax", which is subject to tax payers operations for the export of goods (supply of related services), customs regime of export or re-export.

Similarly, the Law of Ukraine "On Value Added Tax" should be noted that the export of goods and the supply of related services such export tax rate is "0" percent of the tax base. Analysis of judicial practice has shown that problem is to apply the provisions of the Law of Ukraine "On Value Added Tax" on the right of the taxpayer to recover fiscal debts with interest. Attention is focused on the fact that the courts in resolving tax disputes should carefully analyze tax legislation in order to avoid uneven interpretation and application of the laws.

The reason for unequal judicial practice also has shortcomings legislative technique. Thus, points 3.1.3, paragraph 3.1 of Article 3 and paragraph 6.2 of Article 6 of the Law of Ukraine "On Value Added Tax". Literal interpretation of Article 6 of the Law of Ukraine "On Value Added Tax" (as amended by the Law of Ukraine on March 25, 2005 № 2505-IV) causes some complications. Grammatical analysis of the hypothesis under examination regulations suggests that the words "such export related services" includes the words "upon export." So actually the legislator uses the term "export services related commodity exports." Based on the logic of the legislator, the right to apply a zero rate occurs when the taxpayer of export services related exports. However, based on the definition of customs regimes set out in Article 274 of the Customs Code of Ukraine can export is applicable only to goods and not services.

Key words: value added tax, related services, fiscal debt.

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання правового регулювання бюджетного контролю, необхідною умовою здійснення якого є дотримання прав і свобод громадян, які реалізуються в бюджетній діяльності країни.

Ключові слова: бюджет, бюджетне право, фінансовий контроль, бюджетний контроль.

Питання правового регулювання контролю в межах бюджетних відносин в умовах реформ, що проводяться в Україні, та за необхідності врахування досвіду світової фінансової кризи і її прояву в економіці Української держави викликають потребу вдосконалення та проведення відповідного дослідження з метою запровадження дієвих механізмів захисту від наслідків кризи й розроблення концептуально нових підходів форми управління публічними фінансами. Контроль, який існує як у межах функціонування державного механізму, так і при здійсненні місцевого самоврядування, виступає важливою формою управління публічними фінансами, пронизуючи всю сутність організації та реалізації публічної влади.

Протягом останніх років відбулися суттєві зміни в системі та структурі органів державної влади, в правовому регулюванні їх діяльності. Реформи торкнулися всіх сфер функціонування державних органів, а також фінансово-контрольної діяльності країни. Для реалізації зазначеного напрямку діяльності у 1996 р. був утворений постійно діючий орган контролю [7], пізніше з'явився цілий комплекс міністерств.

Цілі забезпечення завдань та функцій держави й місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку Української держави вимагають підвищення ефективності та результативності використання коштів державного та місцевих бюджетів.

Ураховуючи положення конституційного законодавства про те, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і застосування законів, діяльність законодавчої й виконавчої влади, місцевого самоврядування, необхідною умовою здійснення бюджетного контролю є дотримання прав і свобод громадян, які реалізуються в бюджетній діяльності країни. Для цього правове регулювання бюджетного контролю має відповідати сучасним потребам суспільства, сучасному рівню розвитку бюджетної системи України.

Внесок у розвиток наукових досліджень про фінансовий контроль, у тому числі і про

бюджетний контроль як різновид фінансового, зробили такі вчені, як Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачева, Ю.А. Крохіна, М.П. Кучерявенко, І.Б. Лагутін, Н.Ю. Пришва, І.В. Рукавишникова, Л.А. Савченко, Н.Я. Якимчук та ін.

Метою статті є висвітлення питань правового регулювання бюджетного контролю, результативність проведення якого безпосередньо залежить від якості його правового регулювання.

Соціально-економічні процеси, що відбуваються в Україні, ставлять нові умови до організації та функціонування системи державного управління. У цьому контексті особливої актуальності набуває пошук нових напрямів вдосконалення системи державного управління в цілому і його окремих функцій. Нині світовий досвід свідчить про ускладнення й розширення такої функції державного управління, як бюджетний контроль, який можна визнати гарантом стабільності бюджетної системи будь-якої держави, особливо на етапі подолання багатьма державами наслідків світової фінансової кризи.

Не є винятком і Українська держава: для швидкого переходу на інноваційний шлях розвитку, позначений керівництвом країни, необхідно реформувати всю систему державного управління, приділяючи особливу увагу бюджетному контролю. У цілому бюджетний контроль є категорією і правовою, і політичною, й економічною.

У зв'язку з цим, як політична, так і економічна ситуація, яка щорічно змінюється в країні та світі, розставляє нові акценти в напрямках проведення бюджетного контролю, що зумовлює актуальність питань, які виникають у ході його реалізації. Складність і масштабність завдань у сфері соціально-економічної політики держави, гострота існуючих проблем вимагають кардинального підвищення якості стратегічного управління економікою та публічними фінансами [6, с. 273–283].

Учені розглядають бюджетний контроль як різновид фінансового контролю [8, с. 68; 2, с. 37–40; 4, с. 401–409].

Загальновідомо, що фінансовий контроль характерний для всіх фінансово-правових інститутів. Тому поряд із фінансово-правовими нормами, які регулюють організацію і порядок здійснення фінансового контролю в цілому, є норми, що враховують його специфіку в окремих фінансово-правових інститутах. Серед таких норм особливої уваги заслуговують бюджетно-правові норми, які регулюють суспільні відносини при формуванні бюджетної системи, розподілі доходів і видатків між окремими її ланками, здійсненні міжбюджетних трансфертів, а також визначають правову регламентацію бюджетного процесу й компетенції його учасників [5, с. 219]. Норми бюджетного права останніми роками розвиваються швидкими темпами, адже в них закріплюються загальні принципи й форми фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, методи акумуляції коштів у публічні фонди, порядок отримання та використання коштів з публічних фондів.

Посідаючи провідне місце в системі фінансового права, бюджетне право розглядається вченими як підгалузь фінансового. Більше того, бюджетне право є своєрідним "ядром" фінансового права, з яким тісно пов'язані інші фінансово-правові інститути. Серцевиною організації публічних фінансів виступає бюджет країни. Тож, виходячи з необхідності забезпечення законного й ефективного формування та використання коштів бюджету, впливає необхідність наявності загальних вимог до організації та здійснення контрольної діяльності у сфері бюджету. Ці вимоги становлять основу фінансового контролю в українській державі і є обов'язковими для всіх суб'єктів бюджетних правовідносин.

Основні завдання фінансового контролю зводяться до: перевірки виконання юридичними й фізичними особами фінансових зобов'язань перед державою й органами місцевого самоврядування; перевірки виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування покладених на них функцій з формування, розподілу (перерозподілу) та використання публічних грошових фондів; перевірки дотримання вимог чинного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо збереження коштів і матеріальних активів, порядку здійснення фінансових операцій та розрахунків, а також їх змісту; перевірки правильності та ефективності використання публічних грошових ресурсів; виявлення порушень фінансової дисципліни та примушення до їх усунення; запобігання порушенням законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування завданого матеріального збитку, виявлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності; перевірки правильності здійснення валютних операцій, ведення бухгалтерсь-

кого обліку та складання звітності; виявлення резервів зростання фінансових ресурсів, з'ясування внутрішнього потенціалу підвищення ефективності виробничої діяльності, найбільш ощадливого використання наявних матеріальних та грошових фондів. У разі виявлення порушень фінансової дисципліни у встановленому державою порядку притягаються до відповідальності організації, посадові особи і громадяни, забезпечується відшкодування матеріальної шкоди державі, організаціям, громадянам.

Реалізація вищезазначених завдань фінансового контролю є необхідною умовою досягнення правопорядку й законності у процесі здійснення фінансової діяльності.

Таким чином, фінансовий контроль зводиться, у загальному розумінні, до спостереження фактичного стану показників фінансової діяльності суб'єктів фінансових правовідносин порівняно із заданими нормативними актами показниками.

Одним з найважливіших напрямів фінансового контролю є забезпечення публічних інтересів держави. При здійсненні бюджетного контролю публічні інтереси полягають у такому:

- 1) виявленні всіх матеріальних та фінансових резервів для досягнення цілей і завдань, що стоять перед суспільством в умовах ринку;

- 2) визначенні доходів бюджету за окремими податками і зборами та іншими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозованих показників та цільових програм соціально-економічного розвитку;

- 3) встановленні видатків бюджету за цільовим призначенням, а також загального обсягу, виходячи з потреб безперервного фінансування всіх заходів загальносоціального значення, передбачених бюджетом;

- 4) узгодженні бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці – основної функції центрального банку країни;

- 5) здійсненні бюджетного регулювання з метою збалансованості бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними, а також між сферами господарства, економічними регіонами;

- 6) підвищенні ролі перспективного бюджетного планування або прогнозування, що має забезпечити пропорційність і збалансованість усіх великомасштабних соціально-економічних програм, включаючи пріоритетні національні проекти;

- 7) здійсненні контролю за фінансовою діяльністю юридичних осіб та доходами окремих громадян при виконанні ними податкових зобов'язань;

- 8) автоматизації процесу складання та виконання бюджетів через систему автоматизації фінансових розрахунків.

Основними завданнями бюджетного контролю є контроль за: правильним обчисленням, повним і своєчасним надходженням коштів до бюджетів; законним, раціональним, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів; витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів; виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів; умовами надання кредитів з бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням; своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; проведенням таємних видатків; здійсненні бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями.

До завдань бюджетного контролю слід зарахувати також припинення фінансових зловживань, економічних злочинів та розтрат, неефективного використання державних коштів і державної власності шляхом внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері бюджетних правовідносин.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує [1]:

- 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- 4) проведення аналізу та оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Дійсно, правове регулювання як фінансового, так і бюджетного контролю, потребує вдосконалення. Нині законодавством нормативно не закріплені ознаки бюджетного контролю (як і ознаки фінансового), його предмет, а також необхідні елементи

правового статусу суб'єктів бюджетно-контрольних правовідносин.

Особливого значення набуває бюджетний контроль в умовах сучасної ринкової економіки, адже бюджет – основний фінансовий план держави, через який перерозподіляється національний дохід та валовий внутрішній продукт в інтересах держави та її громадян. За Бюджетним кодексом України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Таким чином, бюджет є головним інструментом регулювання економіки країни. Це регулювання здійснюється за допомогою введення пільгового оподаткування та шляхом безпосередньої підтримки окремих галузей господарства виділенням коштів у вигляді різних трансфертів. Тому великого значення набуває контроль за доходами бюджету, його видатками, особливо за ефективністю витрачання бюджетних коштів (аудит ефективності, контроль ефективності).

Доходна частина державного бюджету, залежачи від багатьох зовнішніх чинників, не дає змоги реалізовувати один з принципів бюджетної системи – принцип збалансованості бюджету. Сьогодні особливу увагу необхідно приділяти ефективному управлінню бюджетними коштами. Підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій Україна – ЄС, можна досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління.

Розподіл бюджетних коштів повинен здійснюватися не лише і не стільки з метою фінансового забезпечення функціонування державного апарату, але, передусім, відповідно до засадничого принципу Конституції України, що проголошує вищою цінністю права та свободи людини і громадянина [3].

Пріоритет забезпечення гідного рівня життя громадян над потребами самої держави дасть Українській державі змогу реалізувати основну функцію будь-якої сучасної демократичної країни – соціальну.

Усе це зумовлює підвищений інтерес до організації бюджетного контролю в країні, покликаною давати об'єктивну та детальну картину не лише розподілу й витрачання фонду бюджетних коштів, а і його утворення, оскільки більша його частина формується на принципах обов'язковості та безвідплатності за рахунок коштів платників податків. Таким чином, бюджетний контроль перебуває одночасно у сфері і державних, і суспільних інтересів. Увага держави

зумовлена необхідністю забезпечення стійкості та поступальності державного розвитку, неприпустимості банкрутства країни. Інтерес громадян як єдиного джерела влади в Українській державі до організації системи бюджетного контролю викликаний необхідністю реалізації конституційного права на контроль за національним добробутом, землею, її надрами, атмосферним повітрям та природними ресурсами, які становлять основу життя і діяльності українського народу та є об'єктами його права власності.

Висновки. Дослідження питань правового регулювання бюджетного контролю зумовлене цілим рядом причин: соціальними – зміною умов організації та здійснення контрольної діяльності; гносеологічними – необхідністю теоретичного виявлення специфіки бюджетного контролю на сучасному етапі; практичними – зростанням вимог до його ефективності.

Сучасні проблеми розвитку бюджетного контролю пов'язані з недосконалістю законодавчої основи й бюджетною реформою, що проводиться. Отож, залишається багато невивчених питань. Рішення проблем удосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах багато в чому залежить від виявлення причин їх виникнення та розробки механізмів їх усунення.

Аналіз діяльності органів державної влади у сфері проведення бюджетного контролю свідчить, що його здійснення ускладнене багатьма причинами. Звідси і проблеми блокування платежів, які наявні в державі, що не дає змоги вчасно розрахуватися з організаціями і підприємствами. Це, зі свого боку, призводить до проблем установ бюджетної галузі й соціальної інфраструктури, зокрема до виникнення заборгованості з виплати заробітної плати. Усе це формує негативні наслідки: створює передумови для порушень бюджетного законодавства України.

Здійснення бюджетного контролю в умовах переходу до ринкових відносин, а також тенденції розвитку бюджетного контролю в Україні свідчать про становлення нового на-

прямую бюджетного контролю – бюджетного контролю ефективності, покликаною оцінювати діяльність учасників бюджетного процесу не лише з позицій дотримання ними чинного бюджетного законодавства, а й з позицій економічності, продуктивності та результативності їх діяльності.

Метою здійснення бюджетного контролю ефективності має стати виявлення економічності, продуктивності та результативності дій з бюджетними коштами. Адже реалізація стратегічного завдання формування ринку в нашій державі об'єктивно зумовлює принципові зміни в правовому регулюванні та організації здійснення бюджетного контролю, включаючи його завдання й принципи функціонування.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Грачева Е.Ю. Финансовое право : учебник / Е.Ю. Грачева. – М. : Норма, 2010. – 352.
3. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Крохина Ю.А. Бюджетное право : учебник / Ю.А. Крохина. – М. : ИД Юрайт, 2010. – 447 с.
5. Орлюк О.П. Финансовое право. Академичний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 810 с.
6. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / [под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой]. – М. ; Х. : Право, 2011. – 592 с.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
8. Финансовое право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін. ; [за ред. М.П. Кучерявенка]. – Х. : Право, 2013. – 400 с.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2013.

Латковский П.П. Вопросы правового регулирования бюджетного контроля в Украине

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования бюджетного контроля, необходимым условием исполнения которого является соблюдение прав и свобод граждан, реализующихся в бюджетной деятельности страны.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное право, финансовый контроль, бюджетный контроль.

Latkovsky P. Questions of the legal adjusting of budgetary control are in Ukraine

The questions of the legal adjusting of budgetary control are considered in the article, the necessary condition of execution of that is an observance of rights and freedoms of citizens that will be realized in budgetary activity of country.

It is marked, that control that exists both within the framework of functioning of state mechanism and during realization of local self-government, comes forward as an important form of public financial management, piercing all essence of organization and realization of public power.

Drawn conclusion, that research of questions of the legal adjusting of budgetary control is stipulated by a number of reasons. To such reasons social reasons that is related to the change of terms of organization and realization of control activity are attributed. Gnosiological reasons are

caused by the necessity of theoretical exposure of specific of budgetary control on the modern stage. Practical reasons specify on the increase of performance specifications budgetary control.

The analysis of activity of public authorities testifies in the spheres of realization of budgetary control, that his realization is complicated by many reasons. From here and problems blocking of payments, that take place in the state, that does not allow in time to settle up with organizations and enterprises. It from the side results in the problems of establishments of budgetary sphere and social infrastructure, in particular to arising of debt out of payment of salary. All of it forms negative consequences: creates pre-conditions for violations of budgetary legislation of Ukraine.

Realization of budgetary control is in the conditions of passing to the market relations, and also progress of budgetary control trends in Ukraine testify to becoming of new direction of budgetary control – the budgetary control of efficiency, called to estimate activity of participants of budgetary process not only from positions of inhibition by them current budgetary legislation but also from positions of economy, productivity and effectiveness of their activity.

Key words: *budget, budgetary right, financial control, budgetary control.*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

У статті досліджено організаційно-правову форму Національного банку України як юридичної особи публічного права.

Ключові слова: центральний банк, Національний банк України, організаційно-правова форма юридичної особи публічного права.

Організаційно-правова форма Національного банку України є невирішеним питанням сучасного фінансового законодавства України. Насамперед, це пов'язано з тим, що центральні банки держав завжди мали подвійну правову природу: з одного боку, виступали як банк банків, а з іншого – як орган державного управління.

Дослідженню організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права присвячено праці, як правило, цивілістів, серед яких можна відзначити І. Кучеренко, О. Кравчук, Т. Блащук та ін.

Наділенням Національного банку України організаційно-правовою формою юридичної особи у фінансово-правовій літературі присвячені публікації О. Гайвандова, С. Голубева, С. Єгоричевої, Т. Латковської, Є. Лукашева, Я. Макарової та ін.

Метою статті є визначення організаційно-правової форми Національного банку України як юридичної особи публічного права.

Частина 2 ст. 4 Закону України "Про Національний банк України" встановлює, що Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні. При цьому організаційно-правова форма центрального банку України в зазначеному законі не визначена. Ця прогалина в законодавстві на практичному рівні може негативно впливати при регулюванні відносин у сфері грошового обігу, в тому числі відносин у сфері емісії, на функціонування всієї грошово-кредитної системи держави, оскільки ускладнює взаємовідносини з органами державної влади та іншими комерційними банками. А тому визначення організаційно-правової форми має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Правові основи діяльності Національного банку України, закріплені в ст. 2 цього ж закону, визначають, що Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. Законодавство визначає, що

центральний банк одночасно є банком та особливим органом державного управління. Тієї самої думки щодо правового статусу цього державно-правового інституту дотримується більшість науковців. Припускаючи формальне й системне тлумачення законодавства, можна зауважити, що Національний банк України, будучи банком, як наслідок, повинен за організаційно-правовою формою бути створеним у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку (мати приватноправовий характер), що є імперативною нормою ст. 6 Закону України "Про банки і банківську діяльність" і ч. 1 ст. 336 Господарського кодексу України. З іншого боку, той самий системний метод тлумачення законодавства дає право стверджувати, що жоден суб'єкт приватного права не може бути органом державної влади, оскільки це суперечитиме самій сутності державно-владних установ та положенням чинного законодавства України. Очевидно, такі припущення при тлумаченні законодавства будуть помилковими та недопустимими.

З іншого боку, згаданий системний метод тлумачення законодавства вимагає застосування єдиного підходу до організаційно-правових форм юридичних осіб, як у приватному, так і в публічному праві. Звернемось до цивільного законодавства, до предмета відання якого належить визначення юридичних осіб та організаційно-правових форм юридичних осіб як учасників правовідносин. Стаття 2 Цивільного кодексу України серед учасників цивільних відносин виділяє дві групи, до яких належать: фізичні і юридичні особи та публічно-правові утворення, серед яких названі: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні утворення, іноземні держави, інші суб'єкти публічного права. Формально-правове тлумачення цієї норми цивільного законодавства дає право стверджувати, що публічно-правові утворення не є особами, в тому числі в значенні юридичних. Вітчизняний законодавець закріпив ідею в ст. 2 Цивільного кодексу, згідно з якою публічно-правові утворення не потре-

бують наділення їх статусом юридичної особи, оскільки участь у цивільних відносинах для них не є основною функцією, а лише зумовлюється потребами здійснення публічних інтересів.

Очевидно, законодавець вважає, що зазначені публічно-правові утворення є суб'єктами публічних правовідносин і носіями публічних повноважень, юридично відокремлених унаслідок наділення їх власною, відмінною від інших суб'єктів публічного права, компетенцією, у зв'язку з чим необхідність наділення публічно-правових утворень правами юридичної особи відсутня.

З іншого боку, Господарський кодекс України визнає учасниками відносин у сфері господарювання суб'єктів господарювання, споживачів, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією (ч. 1 ст. 2 ГК України). При цьому поділ на осіб і органи державної влади цим кодексом не проведений, що є колізією Цивільного та Господарського кодексів.

Незважаючи на такі дещо поверхові висновки щодо визначення кола учасників цивільних правовідносин, ЦК України, хоч і не послідовно, однак виділяє серед юридичних осіб осіб приватного і публічного права (ч. 2 ст. 81 ЦК України), що явно суперечить попередній статті щодо визначення учасників цивільних правовідносин. Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права проведений тільки за одним критерієм – порядком їх створення. Головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а публічні – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади АР Крим або органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81 ЦК України). Інші нормативно-правові акти у сфері публічного права, наприклад Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”, визначаючи статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відносять їх до юридичних осіб публічного права (ч. 1 ст. 4).

Щодо організаційно-правових форм, то ч. 1 ст. 83 ЦК України закріплює можливість створення юридичних осіб у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Ці організаційно-правові форми, очевидно, повинні застосовуватись як до приватних, так і до публічних юридичних осіб. При цьому варто зауважити застереження законодавця про можливість існування інших організаційно-правових форм юридичних осіб. Вочевидь, зазначене має стосуватись особливо юридичних осіб публічного права. З іншого боку, у ч. 3 ст. 63 Господарського кодексу України, вжито таке поняття, як “підприєм-

ство”, і наведено різновиди підприємств, в основу класифікації яких покладено форму власності, зокрема: приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання; підприємство, яке діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, яке діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності). У галузевому законодавстві, наприклад у Законі України “Про акціонерні товариства”, серед організаційно-правових форм товариств, статутний капітал яких поділений на акції, додатково виділено: державні холдингові компанії, Державну керуючу холдингову компанію. Аналізуючи чинне законодавство України у сфері публічного права, можна зробити висновок, що на сьогодні не прийнято жодного нормативно-правового акта, який би визначав організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. Наприклад, Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” визначає статус, атрибути, повноваження тощо міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, разом із тим, не визначає організаційно-правові форми цих юридичних осіб. Ці самі положення стосуються й законів, що визначають організаційно-правові основи діяльності органів публічного права фінансово-правового напрямку, в тому числі й організаційно-правову форму Національного банку України.

Таке становище законодавства вимагає від сучасної науки чіткого визначення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, в тому числі Національного банку України.

Цікавим видається вивчення досвіду застосування організаційно-правових форм центральних банків різних країн світу. Так, наприклад, у Великій Британії, Німеччині, Франції, Канаді, Росії це форма унітарного державного банку зі 100-відсотковою участю держави в його капіталі. Це може бути акціонерне товариство з річною часткою участі держави (у Бельгії 50% акцій належить державі, в Австрії – 70%, у Японії – 55%, у Швейцарії 58,6% акцій належить кантонам, інша частина акцій – приватним особам, фінансовим інститутам). Лише у США існує унікальна модель – система банків, які в сукупності виконують функції центрального банку [1, с. 9].

Отже, на основі аналізу стану чинного законодавства та світового досвіду застосування організаційно-правових форм центральних банків різних країн вбачаємо можливим вирішення зазначеного питання двома наглядними напрямками: 1) шляхом створення нової організаційно-правової форми юридичних осіб публічного права,

наділених повноваженнями з управління тими чи іншими суспільними відносинами, в тому числі для Національного банку України; 2) шляхом "підлаштування" діючих організаційно-правових форм під законодавство й надання юридичним особам публічного права, в тому числі Національному банку України, існуючих організаційно-правових форм.

Перш ніж розпочати дослідження шляхів удосконалення чинного законодавства, необхідно визначити поняття "організаційно-правова форма юридичних осіб", оскільки ні Цивільний, ні Господарський кодекси, ні інші нормативно-правові акти не визначають сутності поняття організаційно-правових форм юридичних осіб чи організаційних форм підприємництва (підприємств, некомерційної господарської діяльності).

І. Кучеренко зазначає, що організаційно-правова форма юридичної особи – це визначена нормами права сукупність пов'язаних між собою елементів (ознак), яка дає підставу в зовнішньому прояві вирізнити один вид юридичної особи від іншого. Іншими словами, це певна сукупність ознак, визначених у правовій нормі: порядок створення (на підставі засновницького договору чи рішення установчих зборів); установчі документи (статут, засновницький договір, меморандум, установчий акт); права та обов'язки учасників (акціонерів, засновників), зокрема наявність чи відсутність об'єктів права власності на пай (частку, акції); відповідальність учасників (акціонерів, засновників) за борги юридичної особи; порядок управління юридичною особою; порядок реорганізації, ліквідації юридичної особи та ін. [2, с. 19]. На нашу думку, такий підхід до визначення поняття організаційно-правової форми юридичних осіб є виправданим, оскільки саме вияв пов'язаних зовнішніх ознак, що дають змогу виявити форму (тобто зовнішній прояв певного явища) юридичної особи, надає можливість класифікації у правовій літературі організаційно-правових форм юридичних осіб за обґрунтованими правовими критеріями.

Щодо можливості створення нових організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, то, на нашу думку, заслуговують на увагу запропоновані в літературі підходи до створення закладу (О. Кравчук пропонує створити форму юридичної особи – "заклад") [4, с. 88].

Окремих досліджень, присвячених створенню організаційно-правової форми центрального банку України, в українській науці майже не було.

Так, відомий український учений Т. Латковська запропонувала створення нової організаційно-правової форми Національного банку – публічної юридичної особи. Як довід учена зазначає, що Національний банк не може вважатися повністю некомерцій-

ною організацією, а є особливою юридичною особою [6, с. 320].

Натомість полеміка з приводу створення нових організаційно-правових форм центральних банків є тривалою в російській юридичній науці. Так, російська дослідниця Я. Макарова пропонує наділити Центральний банк Російської Федерації організаційно-правовою формою "державна корпорація". На думку вченої, Банк Росії – державна корпорація з особливим конституційним статусом, що заснована РФ для здійснення захисту та забезпечення стабільності рубля, наділена виключним правом емісії на території РФ і здійснює свої функції незалежно від органів державної влади [7, с. 12].

Російський державний діяч С. Голубев пропонує визначити таку організаційно-правову форму, як Центральний банк [8, с. 7].

Проаналізуємо підходи, викладені в літературі з фінансового права, що стосуються загальних організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. Так, на нашу думку, необхідність набуття статусу юридичної особи лише в разі необхідності участі в цивільних правовідносинах, поперше, не відповідає загальним вимогам законодавства про державну реєстрацію фізичних та юридичних осіб. По-друге, не враховано вимоги, що містяться в Господарському кодексі України, щодо визначення кола учасників господарських правовідносин, у зв'язку із чим виникає колізія, за якої необхідність визнання в цивільних відносинах як юридичної особи відсутня, а в господарських правовідносинах – наявна. Більше того, виникає питання щодо дій юридичної особи публічного права, коли, наприклад, необхідність участі в цивільних правовідносинах відпала. Чи необхідно в такому разі припиняти статус юридичної особи?

Позиція щодо заміни такої організаційно-правової форми юридичної особи, як установа на фонд, є цікавою. Варто зазначити, що в основу створення такої організаційно-правової форми, як фонд, покладений порядок створення та мета діяльності цієї форми юридичної особи, оскільки фонд займається акумуляцією грошових коштів, призначених для конкретної мети. При цьому в чинному законодавстві зазначений термін уже досить тривалий час вживається. Однак при цьому ні чинне цивільне законодавство, ні законодавство в галузі публічного права не містить та не розкриває сутності такої організаційно-правової форми юридичної особи, як фонд. Не всі особи публічного права мають на меті акумуляцію й використання фондів грошових коштів, хоча можуть створюватись на підставі індивідуального акта (в тому числі на підставі акта президента країни, органу державної влади тощо), у зв'язку з чим можна зробити висновок, що фонди як юридичні особи публічного права є різновидом установ. А тому заміна такої організаційної форми, як

установа, на фонд, є недоцільною, скоріше, правильним видається виділення фондів як виду установ.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що запропоновані в літературі пропозиції щодо створення нових організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, хоча в науковому аспекті є перспективними, однак їх застосування при визначенні організаційно-правової форми Національного банку України видається малообґрунтованим. Запропоновані підстави для виділення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права явно не відповідають меті та функціям діяльності НБУ.

Погоджуємось і з думкою Я. Гайвандова, який зазначає, що "установа" як організаційно-правова форма може бути визнана характерною для всіх юридичних осіб, які здійснюють у Російській Федерації управлінську діяльність, спрямовану на досягнення суспільних благ [9].

У юридичних осіб публічного права, в тому числі й НБУ, можна виділити дві основоположні ознаки – це реалізація публічних інтересів держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією України та законодавчими актами, та їх створення на підставі розпорядчого акта. При цьому можливість участі юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах потребує покладення цивільної відповідальності на державу, АР Крим, органи місцевого самоврядування за юридичних осіб публічного права. Зазначене повинно стосуватись і НБУ. Відповідно до ч. 3 ст. 83 ЦК України, установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Таким чином, під установою необхідно розуміти організацію, в якій для постійного служіння певній меті засновником (засновниками) призначається майно та визначаються ті органи, які експлуатуватимуть це майно відповідно до його призначення. Установа не має членів, а керується відповідно до волі засновника, яка виражена в установчому акті. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України "Про Національний банк України", відповідно до Конституції України основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України. По суті виконання цієї функції є метою створення та діяльності названого особливого органу державного управління, що спрямований на досягнення суспільної мети. Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 3 зазначеного закону, НБУ має статутний капітал, що є державною власністю. Таким чином, держава наділила і передала в повне господарське відання статутний капітал НБУ. Тому можна стверджувати, що засновником цієї установи є держава, яка призначила майно (гро-

шові кошти) в статутний капітал НБУ і визначила органи, які його використовують та здійснюють (Правління, Рада, Голова). Вважати НБУ публічною юридичною особою можна на підставі критерію розпорядчого акта його створення – Закону України "Про Національний банк України". Економічна самостійність НБУ, передбачена ст. 4 цього закону, свідчить про невторчання держави й відсутність управління національним банком. Разом з тим, апелювання до призначення та формування Ради, Правління НБУ лише свідчить про порядок формування структурних частин банку, а не управління цією установою. Наділення організаційно-правовою формою Національного банку узгоджує позицію з приводу можливості здійснення банком емісії грошей і цінних паперів та можливості правового регулювання випущених ним банкнот як його безумовних, абстрактних зобов'язань.

Висновки. Виявивши всі суттєві ознаки установи як організаційно-правової форми Національного банку України, можна стверджувати, що цей орган належить за організаційно-правовою формою до установ, що відповідно повинно бути відображено в чинному законодавстві України.

Частиною 1 ст. 5-1 Закону України "Про Національний банк України" передбачено, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку. У зв'язку з цим можна стверджувати, що НБУ також належить до неприбуткових установ.

Список використаної літератури

1. Єгоричева С.Б. Організація діяльності банків у зарубіжних країнах : навч. посіб. / С.Б. Єгоричева. – К. : Центр навчальної літератури, 2007. – 208 с.
2. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : монографія / І.М. Кучеренко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
3. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах / Т.В. Блащук // Приватне право і підприємництво. – 2009. – № 8. – С. 51–56.
4. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України / О. Кравчук // Право України. – 2003. – № 12. – С. 86–88.
5. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права / І.М. Кучеренко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2 (22). – С. 134–146.
6. Латковська Т.А. Фінансово-правові питання формування центральних та державних банків в Україні : монографія / Т.А. Латковська. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2007. – 290 с.
7. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального Банка Россий-

- ской Федерации как юридического лица : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.М. Макарова. – М., 2001. – 29 с.
8. Голубев С.А. Интервью с директором юридического департамента Центрального банка РФ, заслуженным юристом РФ С.А. Голубевым / С.А. Голубев // Законодательство. – 2003. – № 1. – С. 2–7.
9. Гайвандов А.Я. Организационно-правовая форма Банка России как юридического лица [Электронный ресурс] / А.Я. Гайвандов. – Режим доступа: <http://rfbs.ru/content/view/51/72/>.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2013.

Лещенко А.В. Организационно-правовая форма Национального банка Украины

В статье исследована организационно-правовая форма Национального банка Украины как юридического лица публичного права.

Ключевые слова: *центральный банк, Национальный банк Украины, организационно-правовая форма юридического лица публичного права.*

Leshenko A. Legal form of the National bank of Ukraine

The article research regulations issues of legal form of National bank of Ukraine as the public legal entity. It is marked that legal frameworks of activity of the National bank of Ukraine determine that the National bank of Ukraine is the central bank of Ukraine, special central organ of state administration.

A national bank is a legal entity, has the separated property that is the object of right of state ownership and is in his complete economic knowing. Thus the legal form of central bank of Ukraine in the indicated law is not certain. The indicated blank in a legislation at practical level can negatively influence at adjusting of relations in the field of turnover, including relations in the field of emission on functioning of all money-and-credit system of the state, as complicates mutual relations with public authorities and other commercial banks. And that is why determination of legal form carries not only theoretical but also practical value.

A legislation, as well as most scientific looks, in relation to legal status of the indicated state-right institute determines that a central bank simultaneously is a bank, and from other side – by the special organ of state administration. Assuming formal and system interpretation of legislation, then it is possible to assume that the National bank of Ukraine, being a bank, as a result, must after a legal form be created in form a public joint-stock company or cooperative bank (to have privately legal character) that is the imperative norm of article 6 law of Ukraine "About banks and bank activity" and part 1 article 336 the Commercial code of Ukraine. On the other hand, the same system method of interpretation of legislation gives a right to assert that not a single private legal subject can be public authority, as it will conflict with essence of the indicated state-imperious establishments and positions of current legislation of Ukraine. Obviously, such suppositions at interpretation of legislation will be erroneous and impermissible.

Educing all substantial signs of establishment as a legal form of the National bank of Ukraine, it is possible to assert that the indicated organ belongs after a legal form to establishments, that accordingly must be it is represented in the current legislation of Ukraine.

Key words: *central bank, National bank of Ukraine, legal form of legal entity.*

УДК 334.764.2:336.226(045)

С.М. Поповакандидат економічних наук
Харківський національний університет внутрішніх справ**Л.М. Попова**кандидат економічних наук
Харківський національний університет будівництва та архітектури**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТЯГНЕННЯ
ПОДАТКОВОГО БОРГУ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ
МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто виконання платниками податків України своїх податкових зобов'язань, а також досліджено організаційно-правові засоби стягнення податкового боргу територіальними органами Міністерства доходів і зборів України.

Ключові слова: Міністерство доходів і зборів України, Податковий кодекс України, податковий контроль, законодавство України, податковий борг.

Чинне законодавство України покладає на платників податків обов'язок самостійно сплачувати податки та збори в строки й у розмірах, встановлених відповідними нормативно-правовими актами. Джерелами самостійної сплати грошових зобов'язань або погашення податкового боргу платника, як зазначено у ст. 87 Податкового кодексу України [1], є будь-які власні кошти, в тому числі ті, що отримані від продажу товарів (робіт, послуг), майна, випуску цінних паперів, отримані як позика (кредит) та з інших джерел.

Проблемам адміністрування податків, а також засобам стягнення податкового боргу присвячено багато праць вітчизняних науковців і фахівців, таких як М.Я. Азаров, О.О. Бандурка, А.В. Головач, М.П. Кучерявенко, О.В. Покатаєва, О.П. Угровецький та інші. Але впровадження багатьох реформаторських змін, у тому числі передбачених Податковим кодексом України та пов'язаних з утворенням Міністерства доходів і зборів України, потребує нових підходів до вирішення цих питань.

Метою статті є дослідження добровільного виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань і розкриття організаційно-правових засобів стягнення податкового боргу територіальними органами Міністерства доходів і зборів України.

Саме добровільне виконання своїх податкових зобов'язань платниками податків у Харківській області забезпечує стабільний приріст надходжень до бюджету та акумулювання коштів, необхідних державним і місцевим органам для виконання своїх функцій. Так, у 2012 р. збір платежів до Державного бюджету в області становив 15,3 млрд грн, що на 0,9 млрд грн або на 6,5% більше, ніж у 2011 р. А до місцевого

бюджету Харківської області у 2012 р. надійшло 5,4 млрд грн, тобто темп зростання до минулого року становив 120,2% (плюс 909,5 млн грн). Показники надходжень, затверджені місцевими Радами, були виконані на 100,6% (плюс 32,5 млн грн).

Але жодна, навіть найдосконаліша, податкова система не забезпечує достатньої мотивації платників податків сплачувати в повному обсязі кошти до бюджету. Тому основною відмінністю податкових правовідносин від інших майнових відносин (наприклад, цивільних) є нерівність становища їх учасників. Податкові відносини засновані, перш за все, на повному підпорядкуванні однієї сторони (платників податків) іншій (державі в особі її органів, зокрема органів Міністерства доходів і зборів України). А важливим засобом забезпечення виконання платниками податків своїх зобов'язань перед бюджетом є застосування державного примусу.

Як зазначає О.П. Угровецький [2, с. 155–156], примус у сфері оподаткування виражається в системі заходів, які застосовуються уповноваженими державними органами стосовно осіб – платників податків при порушенні ними обов'язків зі сплати податків та обов'язкових платежів і притягнення їх до відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Застосування податкового примусу, як правило, пов'язано з висновками податкового контролю.

За М. Кучерявенко заходи податкового примусу характеризуються такими ознаками:

а) вони регулюються нормами адміністративного, фінансового, а в окремих випадках і кримінального права;

б) застосовуються як до юридичних, так і до фізичних осіб;

в) використовуються для забезпечення надходжень податків і зборів;

г) передбачають застосування фінансових санкцій, заходів адміністративного і кримінального покарання;

д) допускають позасудове застосування заходів податкового примусу;

е) податковий примус поєднує стягнення податкових платежів (у тих розмірах, які обумовлені певними податковими обов'язками платників) і сплати податків (з урахуванням санкцій за прострочку, ухилення тощо), інакше кажучи, ухилення від податкових обов'язків;

є) мають спрощений порядок застосування [3, с. 549–550].

Засоби державного впливу на платників податків повинні, з одного боку, забезпечувати наповнення державного бюджету, а з іншого – стимулювати розвиток суспільного виробництва в нашій країні. Метою застосування методів державного примусу є своєчасне та повне виконання платниками податків своїх зобов'язань перед бюджетом та забезпечення їх ефективної діяльності в умовах дії Податкового кодексу України, в якому збалансовано інтереси держави і платників податків. Причому, як зауважив Прем'єр-міністр України М.Я. Азаров на конференції “Шляхи та перспективи ділового партнерства України та світу”, основні податки, такі як податок на прибуток і ПДВ, будуть зменшувати. Але це не стосується податку на розкіш та акцизного збору на алкоголь і тютюн [4].

Для використання засобів примусового стягнення податків територіальні органи Міністерства доходів і зборів України повинні бути наділені відповідними правами, за допомогою яких і здійснюється виконання ними цих обов'язків. Загальні права територіальних органів Міндоходів України, означені в Положенні про Міністерство доходів і зборів України, затверджене Указом Президента України від 18.03.2013 р. №141/2013 [5]. Але ці права повинні бути конкретизовані у відповідних нормативних документах кожного територіального органу Міністерства доходів і зборів України.

Значення і зміст державного примусу можна визначити як сукупність обов'язків платника податків розрахувати, задекларувати та сплатити свої податкові зобов'язання. Погашення податкового боргу з відповідного платежу може бути здійснено також за рахунок надміру сплачених сум такого платежу (без заяви про це платника) або за рахунок помилково й надміру сплачених сум з інших платежів (на підставі відповідної заяви платника) до відповідних бюджетів. Інші активи платника податків можуть бути примусово стягнуті в рахунок погашення його податкового боргу виключно за рішенням суду.

Якщо ж платника податків визнано банкрутом, порядок сплати податкового зобов'язання або погашення податкового боргу такого платника визначається Законом

України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” [6]. По Харківській області станом на 01.01.2013 р. у загальній сумі податкового боргу майже 85 % (2145 млн грн) становить податковий борг, неможливий до стягнення, з яких 1346 млн грн – податковий борг підприємств, що перебувають у процедурах банкрутства.

Основними засобами забезпечення виконання платниками податків своїх обов'язків є:

- порука;
- податкова застава;
- адміністративний арешт майна;
- примусове вилучення готівки та коштів і продаж майна, що перебуває у податковій заставі.

Податкова порука – це видана банком гарантія погашення податкового боргу платника податків. Податковою порукою гарантується погашення грошового зобов'язання, що входить до складу податкового боргу, якщо нарахування такого грошового зобов'язання оскаржується платником податків в адміністративному або судовому порядку.

Забороняється уступка податкового боргу платника податків третім особам, крім гарантів повного та своєчасного погашення грошових зобов'язань платника, якщо таке право їм передбачено чинним законодавством.

Якщо платник податків протягом 10 календарних днів після закінчення процедури оскарження не погасив податковий борг, гарантований податковою порукою, такий борг вважається податковим боргом банку, що видав податкову поруку, і до такого банку застосовуються всі процедури, передбачені податковим законодавством для погашення податкового боргу.

Банк, який здійснив погашення податкового боргу платника податку, має право відшкодувати за рахунок такого платника завдані такому банку збитки.

Податкова порука не може бути відкликана банком або платником податків.

Податкова порука підлягає реєстрації в органі Міністерства доходів і зборів України, де перебуває на обліку платник податків, що має податковий борг. До здійснення реєстрації податкова порука не має сили, не створює правових наслідків.

Одним з найефективніших засобів забезпечення податкових зобов'язань є податкова застава, оскільки в цьому випадку обмежуються права платника податків щодо розпорядження власним майном, що значною мірою впливає на подальше ведення фінансово-господарської діяльності.

Право податкової застави виникає у разі:

- несплати у строки, встановлені Податковим кодексом України, суми грошового зобов'язання (суми коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету як податкове зобо-

в'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію), самостійно визначеної платником податків у податковій декларації, – з дня, що настає за останнім днем зазначеного строку;

- несплати у строки, встановлені Податковим кодексом України, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної контрольним органом, – з дня виникнення податкового боргу (суми грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій), узгодженого платником податків, але не сплаченого в установленний строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання).

Право податкової застави не потребує письмового оформлення. Майно, на яке поширюється право податкової застави, оформляється актом опису, один примірник якого надсилається платнику податків з повідомленням про вручення. Але Конституційний Суд України своїм рішенням від 24.03.2005 р. вирішив, що право податкової застави поширюється не на всі активи платника, а залежить від суми його податкового боргу. Тому Податковий кодекс України [1] встановлює, що право податкової застави поширюється на будь-яке майно платника податків, яке перебуває в його власності (господарському віданні або оперативному), управлінні в день виникнення такого права й балансова вартість якого відповідає сумі податкового боргу, а також на інше майно, на яке платник податків набуде прав власності у майбутньому.

Орган Міністерства доходів і зборів України зобов'язаний безоплатно зареєструвати податкову заставу у відповідному державному реєстрі.

Право податкової застави має пріоритет перед:

- а) правами будь-яких інших застав, які не були зареєстровані в державних реєстрах до виникнення права на таку податкову заставу;
- б) будь-якими правами інших застав, що виникли після моменту виникнення права на податкову заставу;
- в) будь-якими правами інших застав, що виникли в той самий день, коли виникло право податкової застави.

Одночасно з введенням податкової застави керівник органу Міністерства доходів і зборів України за місцем реєстрації платника податків, що має податковий борг, призначає такому платнику податків податкового керуючого, який повинен бути посадовою (службовою) особою цього органу.

Такий податковий керуючий складає акт опису майна, на яке поширюється податкова застава. Опис майна в податкову заставу здійснюється на підставі рішення керівника органу Міністерства доходів і зборів України, яке пред'являється платнику, що має податковий борг. До акта опису включається лише ліквідне майно, яке можна

використати як джерело погашення податкового боргу. У разі, якщо платник податків не допускає податкового керуючого для здійснення опису майна в податкову заставу або не подає документів, необхідних для такого опису, податковий керуючий повинен скласти акт про відмову платника податків від опису майна в податкову заставу.

Платник податків зберігає право користування майном, що перебуває у податковій заставі, якщо інше не передбачено законом. Але платник податків може відчужувати майно, що перебуває в податковій заставі, тільки за згодою органу Міністерства доходів і зборів України, а також у разі, якщо орган Міністерства доходів і зборів України впродовж десяти днів з моменту отримання від платника податків відповідного звернення не надав такому платнику податків відповіді щодо надання (ненадання) згоди.

Відчуження платником податків майна, яке перебуває в податковій заставі, без попередньої згоди органу Міністерства доходів і зборів України, якщо отримання такої згоди є обов'язковим, відповідно до ст. 124 Податкового кодексу України [1], тягне за собою накладення штрафу в розмірі вартості відчуженого майна.

У разі, якщо в податковій заставі перебуває лише готова продукція, товари й товарні запаси, платник податків може відчужувати таке майно без згоди органу Міністерства доходів і зборів України за кошти за цінами, що не є меншими за звичайні, та за умови, що кошти від такого відчуження будуть направлені в повному обсязі в рахунок виплати заробітної плати, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та/або погашення податкового боргу.

Майно платника податків звільняється з податкової застави з дня:

- отримання органом Міністерства доходів і зборів України підтвердження повного погашення суми податкового боргу в установленому законодавством порядку;
- визнання податкового боргу безнадійним;
- прийняття відповідного рішення судом у межах процедур, визначених законодавством з питань банкрутства;
- отримання платником податків рішення відповідного органу про скасування раніше прийнятих рішень щодо нарахування суми грошового зобов'язання або його частини (пені та штрафних санкцій) унаслідок проведення процедури адміністративного та судового оскарження;
- реєстрації в органі Міністерства доходів і зборів України податкової поруки.

Винятковим способом забезпечення виконання платником податків грошових зобов'язань перед бюджетом, визначених законом, є адміністративний арешт його майна.

Арешт на майно може бути накладено рішенням керівника органу Міністерства

доходів і зборів України (його заступника), обґрунтованість якого протягом 96 год має бути перевірена судом.

Рішення керівника органу Міністерства доходів і зборів України (його заступника) щодо арешту майна може бути оскаржене платником податків в адміністративному або судовому порядку.

У всіх випадках, коли орган Міністерства доходів і зборів України вищого рівня або суд скасовує рішення про арешт майна, орган Міністерства доходів і зборів України вищого рівня повинен провести службове розслідування щодо мотивів прийняття керівником органу Міністерства доходів і зборів України (його заступником) рішення про арешт майна та прийняти рішення про притягнення винних до відповідальності відповідно до закону.

Арешт майна може бути повним або умовним.

Повним арештом майна визнається заборона платнику податків на реалізацію прав розпорядження або користування його майном. У цьому випадку ризик, пов'язаний із втратою функціональних чи споживчих якостей такого майна, покладається на орган, який прийняв рішення про таку заборону.

Умовним арештом майна визнається обмеження платника податків щодо реалізації прав власності на таке майно, яке полягає в обов'язковому попередньому отриманні дозволу керівника відповідного органу Міністерства доходів і зборів України на здійснення платником податків будь-якої операції з таким майном. Зазначений дозвіл може бути виданий керівником органу Міністерства доходів і зборів України, якщо за висновком податкового керуючого здійснення платником податків окремої операції не призведе до збільшення його податкового боргу або до зменшення ймовірності його погашення.

Функції виконання рішення про арешт майна платника податків покладаються на податкового керуючого або іншого працівника органу Міністерства доходів і зборів України, який:

а) надсилає рішення платнику податків про арешт майна з вимогою зупинити відчуження арештованого майна;

б) організовує опис майна платника податків.

Опис майна проводиться в присутності посадових осіб платника податків чи їх представників, а також понять. У разі потреби для проведення опису майна може залучатися незалежний оцінювач. Оцінка майна платників повинна проводитися згідно з Порядком проведення оцінки для цілей оподаткування, затвердженим постановою КМУ від 04.03.2013 р. №231 [7].

Представникам платника податків, майно якого підлягає адміністративному арешту, роз'яснюються їх права й обов'язки. А поса-

дова особа, яка виконує рішення про адміністративний арешт майна платника, визначає порядок його збереження та охорони.

Звільнення майна платника податків з податкової застави і припинення адміністративного арешту його майна має здійснюватися, на нашу думку, лише після фактичної перевірки з боку органів Міністерства доходів і зборів України підстав такого звільнення та припинення.

Платник податків має право на відшкодування збитків та немайнової шкоди, завданих органом Міністерства доходів і зборів України внаслідок неправомірного застосування арешту майна такого платника податків, за рахунок коштів державного бюджету. Рішення про таке відшкодування приймає суд.

З дня складання акта опису майна платника податків у податкову заставу зупиняються видаткові операції на його рахунках. Арешт коштів на рахунку платника податків здійснюється виключно на підставі рішення суду шляхом звернення органу Міністерства доходів і зборів України до суду. Такий орган здійснює за платника податків на користь держави заходи щодо погашення податкового боргу такого платника, насамперед, шляхом примусового стягнення його коштів, а вже в разі їх недостатності – шляхом продажу майна, яке перебуває в податковій заставі. Примусове стягнення коштів з рахунків платника здійснюється за рішенням керівника органу Міністерства доходів і зборів України шляхом надіслання банку, який обслуговує такого платника, платіжної вимоги на суму податкового боргу або його частини. Спрямування коштів платником податків на погашення податкового зобов'язання перед погашенням податкового боргу забороняється, крім випадків спрямування коштів на виплату заробітної плати та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

У рахунок погашення податкового боргу також спрямовується готівка, виявлена працівниками органів Міністерства доходів і зборів України у касі платника податків, у тому числі у скриньці реєстратора розрахункових операцій, та в інших місцях зберігання коштів. Правила її вилучення вказані в Порядку стягнення готівки, яка належить платникові податків, у рахунок погашення його податкового боргу [8].

Стягнення коштів та продаж майна платника податків провадиться не раніше ніж через 60 календарних днів з моменту надіслання йому податкової вимоги.

Продаж майна платника податків здійснюється на публічних торгах або через торговельні організації. Інформація про час та умови проведення торгів майном платника податків повинна бути оприлюднена. Витрати, пов'язані з організацією та продажем майна, покриваються, насамперед, за рахунок сум, отриманих від такого продажу.

Порядок компенсації витрат, пов'язаних з оприлюдненням інформації про склад призначеного для продажу майна, затверджено постановою Кабінету Міністрів України [9].

Під час продажу майна на товарних біржах орган Міністерства доходів і зборів України укладає відповідний договір з брокером (брокерською конторою), яка вчиняє дії з продажу такого майна за дорученням органу Міністерства доходів і зборів України на умовах найкращої цінової пропозиції.

Брокер (брокерська контора) здійснює продаж майна на біржових торгах у строки, передбачені договором, але не пізніше ніж через два місяця після його укладення.

Якщо платник податків у будь-який момент до укладення договору купівлі-продажу його майна повністю погашає суму податкового боргу, орган Міністерства доходів і зборів України скасовує рішення про проведення його продажу та вживає заходів щодо зупинення торгів.

У разі, якщо сума коштів, отримана в результаті продажу майна платника податків, перевищує суму його грошового зобов'язання та податкового боргу, різниця перераховується на рахунки такого платника податків або його правонаступників.

З метою пом'якшення порядку погашення своїх грошових зобов'язань та виплати податкового боргу платник податків має право звернутися до контролюючого органу із заявою про їх розстрочення або відстрочення. Причому платник податків, який звертається до контрольного органу з такою заявою, автоматично вважається таким, що узгодив суму грошового зобов'язання.

Розстрочення і відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу є фактично перенесенням строків їх сплати під відсотки, розмір яких дорівнює 120% річних облікової ставки Національного банку України, чинної на день виникнення грошового зобов'язання (податкового боргу) або на день його (його частини) погашення, залежно від того, яка з таких ставок є більшою за кожний календарний день відстрочки. Якщо до розстроченої (відстроченої) суми береться пеня, то для розрахунку відсотків береться сума за вирахуванням суми пені. Але розстрочення або відстрочення податкового боргу не звільняють майно платника податків з податкової застави.

Висновки. Усі заходи, передбачені Податковим кодексом України, є стимулом поліпшення діяльності для сумлінних платників податків. І це дало можливість знизити загальну суму податкового боргу до зведеного бюджету за 2012 р. по Харківській області на 933,1 млн грн, або на 26,9% (з 3464,0 млн грн до 2530,9 млн грн). Хоча загальна сума податкового боргу на 01.01.2013 р. по області ще становила 2530,9 млн грн.

Вочевидь, до таких фізичних та юридичних осіб повинна бути застосована більш

жорстка юридична відповідальність. Сьогодні за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на територіальні органи Міністерства доходів і зборів України, застосовуються такі види юридичної відповідальності:

- а) фінансова;
- б) адміністративна;
- в) кримінальна;
- г) дисциплінарна.

Найбільш поширеною є юридична відповідальність за порушення податкового законодавства, яка застосовується у вигляді штрафів та пені. Але сьогодні розмір фінансових санкцій в Україні не завжди відповідає дійсній шкоді, яка завдається державі та окремим громадянам у разі вчинення певних правопорушень.

Так, за інформацією Голови Державної інспекції України з питань праці, рівень нелегального працевлаштування в Україні становить від 2 до 4,7 млн осіб, а це 14–33% від офіційно працюючих [10]. У результаті цього зведений бюджет нашої країни щорічно недоотримує 12–26 млрд грн. Водночас серед країн Східної Європи Україна має найнижчі штрафні санкції за порушення законодавства про працю (від 510 до 850 грн), контроль за дотриманням якого, відповідно до ст. 80 Податкового кодексу України [1], покладається на територіальні органи Міністерства доходів і зборів України. При цьому мінімальні штрафні санкції за неоформлення трудового договору становлять від 8,3 тис. грн (Болгарія) до 100 тис. грн (Чехія), а максимальні – від 83 тис. грн (Болгарія) до 2 млн грн (Словаччина). Саме тому, на нашу думку, штрафні санкції за кожного працівника, з яким не оформлені трудові відносини, необхідно встановити мінімум на рівні 34 – 85 тис. грн.

Також слід посилити й кримінальну відповідальність, особливо за сплату акцизного збору за алкогольні напої та тютюн. Оскільки, як зауважив М.Я. Азаров, "тут справа не тільки у збільшенні доходів держбюджету, а йдеться ще й про здоров'я людей" [4].

Список використаної літератури

1. Податковий кодекс України : Закон України від 23.12.2010 р. № 2856-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
2. Угровецький О.П. Система оподаткування в Україні : становлення, адміністрування, реформування / О.П. Угровецький. – Х. : ТД "Золота миля", 2008. – 328 с.
3. Кучерявенко Н.П. Курс податкового права / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас : Право. – Т. 3. – 2005. – 600 с.
4. Азаров М. Ми обов'язково досягнемо того, що будемо у першій десятці / М. Азаров // Урядовий кур'єр. – 2013.

5. Положення про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
6. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2343-12>.
7. Порядок проведення оцінки для цілей оподаткування та нарахування і сплати інших обов'язкових платежів, які спра-вляються відповідно до законодавства : Постанова КМУ від 04.03.2013 р. № 231 // Урядовий кур'єр. – 2013.
8. Порядок стягнення готівки, яка нале-жить платникові податків, у рахунок його податкового боргу : Постанова КМУ від 29.12.2010 р. № 1244 // Урядо-вий кур'єр. – 2011.
9. Порядок компенсації витрат, пов'язаних з оприлюдненням інформації про склад призначеного для продажу майна плат-ників податків, яке перебуває у по-датковій заставі : Постанова КМУ від 29.12.2010 р. № 1244 // Урядовий кур'єр. – 2011.
10. Черкасов А. Роботодавці отримають економічні стимули надавати саме ле-гальні робочі місця / А. Черкасов // Урядовий кур'єр. – 2011.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2013.

Попова С.М., Попова Л.М. Организационно-правовые средства взыскания налого-вого долга территориальными органами Министерства доходов и сборов Украины

В статье рассмотрено выполнение налогоплательщиками Украины своих налоговых обяза-тельств, а также исследованы организационно-правовые средства взыскания налогового долга территориальными органами Министерства доходов и сборов Украины.

Ключевые слова: Министерство доходов и сборов Украины, Налоговый кодекс Украины, налоговый контроль, законодательство Украины, налоговый долг.

Popova S., Popova L. Organizational and legal means of collecting tax debt territorial bodies of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine

The article discusses the implementation of Ukraine taxpayers of their tax obligations, and explores the organizational and legal means of collecting the tax debt of the territorial bodies of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine.

Current Ukrainian legislation imposes the obligation on taxpayers to pay their own taxes and fees on the dates and in the amounts specified in the relevant legal acts .

The purpose of the article – the study of voluntary compliance of taxpayers with their tax liabilities and the disclosure of organizational-legal means of collecting tax debt territorial bodies of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine.

Activities provided by the Tax Code of Ukraine, as an incentive for improving the performance of honest taxpayers. And it is possible to reduce the total amount of the tax debt of the Unified Budget for 2012 in Kharkiv region to 933,1 mln or by 26,9% (from 3464,0 mln before 2530,9 mln). Although the total amount of the tax debt on 01.01.2013 in the province is 2530,9 mln.

These individuals and entities should be applied more stringent legal responsibility. Today, for violating laws on taxation and other legislation, enforcement of which is laid on the territorial bodies of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine are subject to the types of legal liability: financial, administrative, criminal, disciplinary. The most common is the legal responsibility for violation of tax legislation that applies in the form of fines and penalties. But today, the size of financial sanctions in Ukraine does not always correspond to the actual harm caused to the state and individual citizens in case of certain offenses.

Key words: Ministry of Revenue and fees Ukrainian Tax Code of Ukraine, tax control, Ukrainian legislation, the tax debt.

УДК 342

О.Л. Соколенко

кандидат юридичних наук, доцент
Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара**КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

У статті досліджено контрольно-наглядову діяльність як засіб забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів України. Зіставлено й чітко визначено зміст контролю та нагляду в діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: система правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, права громадян, адміністративно-правовий захист.

Діяльність правоохоронних органів – один із важливих, відповідальних і водночас складних сегментів функціонування державного механізму. Чільне місце в діяльності правоохоронних органів посідає саме правоохоронна діяльність, покликана забезпечити повну, всебічну, своєчасну охорону й захист засад конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку.

Перспективним і дієвим засобом захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів є контроль і нагляд. Разом із тим, попри потенціал контрольно-наглядової діяльності як засобу забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів України, на сьогодні слід констатувати як відсутність цілісного наукового розуміння сутності та розмежування контролю та нагляду, так і недостатню пов'язаність і узгодженість окремих різновидів контрольно-наглядової діяльності, що не може повною мірою гарантувати дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів.

Зазначимо, що різні аспекти контролю та нагляду як явищ правової дійсності розглядали такі вчені, як О.Ф. Андрійко, С.Ф. Денисюк, О.М. Музичук, А.Й. Присяжнюк, І.І. Троханенко, В.В. Шемчук та ін. Наукове вивчення контролю та нагляду спрямоване переважно на обґрунтування їх місця в механізмі державного управління в тих чи інших сферах суспільного життя, водночас поза увагою залишається значення контрольно-наглядової діяльності в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зокрема в такій пріоритетній сфері, як правоохоронна діяльність. Це свідчить про актуальність питання контрольно-наглядової діяльності як засобу захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України як основної функції правової держави.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Передусім відзначимо, що контроль та нагляд близькі за своєю суттю й місцем у захисті прав громадян. При цьому, на думку В.М. Гаращука, контроль та нагляд є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері управління, так і в суспільстві загалом [2, с. 4]. Подібна функціональна наближеність контролю й нагляду зумовлює певну неоднозначність їх співвідношення або навіть призводить до їх ототожнення чи взагалі поєднання в один різновид правоохорони – контрольно-наглядову діяльність. До того ж, зіставлення й чітке визначення змісту контролю та нагляду ускладнюється використанням вченими в їх характеристиці різних методологічних позицій, розглядом контролю і нагляду одночасно як форми [3, с. 35], способу [2, с. 59], засобу [4], методу [5, с. 47–68] тощо. Подібна відмінність підходів до розуміння контролю та нагляду цілком відповідає їх багатогранності, що дає змогу визначати контроль і нагляд як адміністративно-правові засоби захисту прав громадян, які забезпечують владно-розпорядчий вплив на організацію та реалізацію захисту прав громадян в Україні.

Повне встановлення специфіки контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів потребує їх точного розмежування, визначення основних характерних ознак і властивостей з метою більш раціонального застосування контролю та нагляду у сфері захисту прав громадян. Зазначимо, що В.Б. Авер'янов під контролем розуміє своєрідний юридичний процес, який

використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти [6, с. 349]. П.М. Чистяков розглядає державний контроль як функцію, здійснювану державою в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [7, с. 6]. На нашу думку, наведені дефініції є надто узагальненими й абстрактними, безпосередньо не вказуючи на сутнісні й характерні ознаки контролю, лише пов'язуючи його із здійсненням перевірок. Однак не можна не погодитись із А.О. Собакар'ю, що організаційні форми контролю й нагляду можуть збігатися [8], оскільки загалом будь-яка контрольно-наглядова діяльність полягає в перевірці певного об'єкта на відповідність визначеним критеріям, зокрема дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів. При цьому необхідно зважати й на те, що перевірка є лише однією з форм контролю та нагляду, якими залежно від цілей контрольно-наглядової діяльності також можуть бути моніторинг, звітування, опитування, одержання пояснень, інспектування, експертиза тощо. Тому, визначаючи контроль і нагляд, передусім, як перевірку, слід мати на увазі можливість їх вираження в інших формах спостереження за діяльністю правоохоронних органів.

Зазначимо, що контроль і нагляд вирішують єдине завдання забезпечення законності та дисципліни в певній сфері суспільних відносин, у тому числі в діяльності правоохоронних органів, зокрема, на предмет дотримання в ній прав громадян. Разом із тим, на нашу думку, в аспекті забезпечення дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів важливою є спеціальна спрямованість нагляду на перевірку відповідності діяльності піднаглядного об'єкта виключно вимогам чинного законодавства. У свою чергу, контроль може застосовуватись і за іншими підставами, його предметом може бути не лише законність діяльності підконтрольного об'єкта (правоохоронних органів), а і її доцільність. Контроль використовують для здійснення управлінського впливу не тільки з метою запобігання правопорушенням, а й для корегування поточної діяльності підконтрольного об'єкта. При цьому, на думку В.М. Манохіна [9, с. 250–252], якщо контроль є функцією будь-яких управлінських органів, то нагляд здійснюють тільки деякі з них. Підкреслимо, що перевірки під час і нагляду, і контролю на предмет дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів мають проводитись виключно за критерієм відповідності такої діяльності саме законодавству.

Більш повною з погляду характеристики відмінностей державного контролю від нагляду вбачається дефініція, запропонована

О.М. Музичуком [10, с. 86], котрий визначає контроль у державному управлінні як сукупність заходів із перевірки дотримання об'єктами контролю встановлених вимог, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності. Право суб'єкта контролю втручатися у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, можливість самостійного його притягнення до відповідальності як обов'язкові ознаки контролю називає більшість інших учених [2; 8; 11; 12]. Водночас В.М. Гарашук наводить додаткові ознаки контролю, а саме: повсякденність і безперервність; здійснення як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і спеціально створеними для цього контролюючими органами [2, с. 78]. На нашу думку, безперервність контролю, так само, як і його об'єктивність, оперативність, дієвість тощо, більшою мірою характеризує принципи контролю, ніж своєрідність цього адміністративно-правового засобу захисту прав громадян. Тому більш коректним видається стверджувати про постійність здійснення такого контролю, що виявляється в його перманентності, періодичності і систематичності стосовно певних конкретно визначених об'єктів.

Із урахуванням вищевикладеного, пропонуємо визначати контроль як такий адміністративно-правовий засіб захисту прав громадян, що полягає в перманентному здійсненні спеціально уповноваженими компетентними суб'єктами перевірки стану дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів з метою запобігання та виявлення порушень, а також їх усунення шляхом зміни та скасування актів і рішень правоохоронних органів, вчинення інших дій, що належать до компетенції підконтрольного об'єкта, притягнення винних до юридичної відповідальності.

Крім цього, не погодимось із А.О. Собакар'ю, що наглядові органи не завжди, але "мають право безпосередньо розглядати питання щодо притягнення винної особи до юридичної відповідальності" [8], хоча конкретних прикладів цього вчений не наводить. Іншої точки зору дотримуються М.Є. Черкес і А.С. Васильєв, на думку яких, нагляд допускає "можливість наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного суб'єкта на ті його порушення, котрі він виправляє сам чи виправляє його вищий орган" [13, с. 3]. У цьому випадку першочергово пропонуємо виходити з того, що можливість притягнення до юридичної відповідальності прямо суперечить іншій zasadі наглядової діяльності – невтручання в діяльність піднаглядного об'єкта, адже в процесі нагляду не повинно допускатися в ньому жодних змін. Зворотне ж свідчитиме, що такий "на-

глядовий" орган насправді є контролюючим органом. Тим більше, що законодавча практика України наразі не містить чіткого розмежування контрольної й наглядової діяльності, в результаті чого такі суб'єкти, як органи пожежного нагляду та органи санітарно-епідеміологічного нагляду, де-юре здійснюють нагляд, а де-факто – контроль.

Виходячи з принципу "невтручання", цілком логічною, на нашу думку, видається неможливість його поєднання із самостійною зміною чи скасуванням наглядовими органами певних актів або рішень піднаглядного об'єкта. Тому необхідно дещо конкретизувати зазначене Ю.П. Битяком призначення нагляду як профілактики, виявлення й усунення правопорушень [14]. Відзначимо, що факт проведення будь-яких перевірок (у межах контролю або нагляду) законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі на предмет дотримання в ній прав громадян, уже сам по собі забезпечує запобігання можливим правопорушенням, перешкоджаючи їх учиненню й стимулюючи правомірну поведінку працівників правоохоронних органів. Безпосереднім матеріальним результатом подібних перевірок є виявлення порушень прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Отже, функції запобігання та виявлення правопорушень однаково характерні як для контролю, так і для нагляду. Водночас, на відміну від контролю, нагляд не допускає втручання в діяльність піднаглядного об'єкта і в разі виявлення певних порушень передбачає не їхнє самостійне усунення, а лише постановку питання про усунення виявлених порушень самим порушником або іншими компетентними органами.

Отже, констатуємо, що нагляд не стільки виконує функцію усунення правопорушень у діяльності правоохоронних органів, скільки сприяє їх усуненню. У цьому випадку усунення виявлених порушень законодавства, на думку В.В. Мурзи [15], відбувається або добровільно порушником відповідно до його правової свідомості, або через систему державного примусу. До речі, подібна можливість добровільного усунення порушником виявлених порушень прав громадян, передбачена наглядом, більшою мірою, ніж контроль, відповідає вимогам сучасної демократичної соціальної правової держави і громадянського суспільства з достатнім рівнем правової свідомості. При цьому не погодимось із О.М. Музичуком, на думку якого призначення контролю полягає у "поєднанні заохочувальних та примусових заходів та методів у ході його здійснення, перевага під час реалізації яких повинна надаватись першим" [10, с. 5]. Насправді ж для контролю пріоритетним є саме примусове втручання контролюючих органів у діяльність правоохоронних органів, тоді як добровільність усунення виявлених порушень характеризує саме нагляд.

Названі функції спрямовані на реалізацію єдиної мети такого контролю та нагляду – забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів і дотримання в ній прав громадян. При цьому забезпечення дотримання прав громадян, які, відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [1], мають безпосередньо визначати зміст і спрямованість діяльності держави, не зовсім коректно визначено лише одним із поточних завдань такого цивільного контролю. До того ж, зауважимо, що в аспекті мети контролю й нагляду за діяльністю правоохоронних органів мова повинна йти про запобігання і недопущення порушень не лише "конституційних прав і свобод" (ст. 2 Закону України від 19.06.2003 р.), а загалом будь-яких інших прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Підбиваючи підсумки, виділимо такі характерні ознаки нагляду: по-перше, неможливість втручання в діяльність піднаглядного об'єкта (неможливість притягнення винних до юридичної відповідальності, зміни та скасування його актів і рішень, вчинення інших дій, що належать до компетенції піднаглядного об'єкта); по-друге, забезпечення усунення виявлених порушень шляхом ініціювання їх усунення самим порушником або іншими компетентними органами. Відповідно до цього, інтерпретуючи загальне розуміння нагляду, визначаємо нагляд за діяльністю правоохоронних органів як такий адміністративно-правовий засіб захисту прав громадян, що полягає в перманентному здійсненні спеціально уповноваженими компетентними суб'єктами перевірки стану дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів з метою запобігання та виявлення порушень, а також забезпечення їх усунення порушником або іншими компетентними органами без прямого втручання суб'єкта нагляду в діяльність піднаглядного об'єкта.

Зазначимо, що контроль і нагляд за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів охоплюють лише окремий сегмент соціальної контрольної-наглядової діяльності, в межах якої функціонує окрема підсистема контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів. Загальним предметом такого контролю й нагляду за діяльністю правоохоронних органів в Україні, згідно з О.М. Музичуком [10], є вся сукупність напрямів діяльності правоохоронних органів та їх безпосередня поведінка. При цьому наголосимо, що виявлення й усунення випадків порушення прав громадян у діяльності правоохоронних органів відбувається в межах єдиної системи контролю та нагляду за додержанням законності в діяльності правоохоронних органів, що забезпечує дотримання в ній прав як людини, так і юридичних осіб, а також загальносоціальних, державних і муніципальних інтересів.

В основу контролю та нагляду за дотриманням прав громадян в діяльності право-

охоронних органів як адміністративно-правових засобів захисту прав громадян відповідно до засад верховенства права і конституційної законності в умовах правової держави має першочергово покладатись відповідне адміністративно-правове регулювання, що особливо актуалізується у зв'язку з необхідністю формування цілісної системи такої контрольно-наглядової діяльності. Разом із тим, на сьогодні правові засади контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів здебільшого характеризуються фрагментарністю й поверховістю правових приписів, своєю неузгодженістю й відсутністю єдиних організаційно-правових механізмів забезпечення за допомогою контролю і нагляду законності в діяльності правоохоронних органів.

Висновки. Контроль і нагляд за діяльністю правоохоронних органів та дотриманням у ній прав громадян є важливими адміністративно-правовими засобами захисту прав громадян. Контрольно-наглядова діяльність здійснюється різними органами публічної влади й громадськістю, охоплюючи всі рівні функціонування різних правоохоронних органів України. Удосконалення системи контролю і нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів потребує чіткого встановлення сутності контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, а також законодавчого визначення дотримання прав громадян предметом такого контролю та нагляду, закріплення цілісної системи їх суб'єктів і порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
3. Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности / В.Г. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 176 с.
4. Адміністративне право України / [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
5. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет / Н.М. Кейзеров. – М. : Юрид. лит., 1973. – 264 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.
7. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 22 с.
8. Собакарь А.О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління / А.О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 2. – С. 58–63.
9. Советское административное право / [под ред. В.М. Манохина]. – М. : Юрид. лит., 1977. – 544 с.
10. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Музичук. – Х., 2010. – 486 с.
11. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
12. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія / А.Й. Присяжнюк. – Х. : Золота миля, 2012. – 397 с.
13. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. – 1991. – № 4. – С. 3–8.
14. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; [за заг. ред. Ю.П. Битяка та ін.]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
15. Мурза В.В. Сутність та значення наглядової функції держави / В.В. Мурза // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 505–509.
16. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.
17. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 708.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2013.

Соколенко О.Л. Контроль и наблюдение за деятельностью правоохранительных органов Украины

В статье исследована контрольно-наблюдательная деятельность как средство обеспечения соблюдения прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины. Сопоставлены и четко определены контроль и надзор в деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: система правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, права граждан, административно-правовая защита.

Sokolenko O. Control and monitor the activities of law-enforcement agencies

Summing up, we can identify the following distinctive features of supervision: firstly, the inability to interference in the supervised object (inability to bring the perpetrators to legal liability, modification and cancellation of its acts and decisions, other actions that fall within the competence of the supervised object), and secondly, ensuring elimination of violations by initiating their elimination by the offender or other competent authorities. Accordingly, interpreting the general understanding of supervision, determine supervision of law enforcement such as administrative and legal means of protecting citizens' rights, which is in constant exercise specifically authorized by the competent entities verification of compliance with human rights in law enforcement to prevent and detect violations, and to ensure their elimination offender or other competent authorities without the direct intervention of the subject of surveillance activities supervised object.

Also noteworthy is that the control and supervision over the observance of human rights in law enforcement spanning a separate segment of social control and supervision, under which individual subsystem functions of control and supervision of law enforcement. The general subject of such control and supervision of law enforcement agencies in Ukraine, according to A. Muzychuk [10], is a set of all activities of law enforcement agencies and their immediate behavior. At the same time, emphasize that the identification and elimination of violations of human rights in law enforcement takes place within a single system of control and supervision over the legality of law enforcement that enforces it as a human rights and legal persons, as well as general social state and municipal interests.

The basis of the monitoring and enforcement of citizens' rights in law enforcement as an administrative and legal protection of citizens' rights in accordance with the principles of the rule of law and constitutional law in law has primarily relied upon appropriate administrative regulation, most updated due to necessity of forming such an integrated system of control and supervision. However, today the legal principles of control and supervision of law enforcement is generally characterized by fragmentation and shallowness of the laws, his inconsistency and lack of common organizational and legal mechanisms to ensure through monitoring and supervision of legality in law enforcement.

Key words: *system of law enforcement authorities, law-enforcement activity, rights for citizens, administrative and legal defence.*

СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано стан наукових досліджень правової природи та надання адміністративних послуг в Україні, розглянуто формування різних підходів до визначення поняття "адміністративна послуга", напрями розробок елементів інституту адміністративних послуг, вивчено стан законодавчого регулювання процедури надання адміністративних послуг, визначено найбільш проблемні та перспективні напрями подальших досліджень.

Ключові слова: державна послуга, адміністративна послуга, ознаки адміністративної послуги, інститут адміністративних послуг, регулювання адміністративних послуг, класифікація адміністративних послуг, сервісна діяльність.

Прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" [3] сприяло активному зростанню наукових досліджень поняття, змісту та юридичної природи адміністративних послуг, їх видів і процедури надання. Таким чином, відбувається становлення та розвиток доктринальних засад інституту адміністративних послуг, що потребує, насамперед, аналізу й узагальнення наукових доробків учених з цього питання, які є науково-теоретичним підґрунтям для подальших досліджень.

Питання інституту адміністративних послуг тією чи іншою мірою торкалися у своїх дослідженнях такі учені, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голісниченко, Н. Гончарук, В. Гордєєв, В. Градовий, С. Дембіцька, Д. Денисюк, О. Задохайло, Ю. Ільницька, А. Кірмач, І. Коліушко, Є. Легеза, Л. Мілімко, А. Павленко, Г. Писаренко, Л. Прокопенко, В. Тимошук та ін.

Метою статті є визначення стану наукових досліджень правової природи адміністративних послуг та основних напрямів подальших досліджень. Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань: а) розглянути концептуальні підходи до визначення поняття адміністративної послуги; б) визначити стан і проблемні напрями досліджень інституту адміністративних послуг; в) з'ясувати перспективні напрями подальших досліджень адміністративних послуг.

Прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" спричинило активізацію наукових пошуків у цьому напрямі і, як наслідок, значно зросла кількість наукових публікацій щодо поняття, юридичної природи, властивостей адміністративних послуг. Ще одним підтвердженням актуальності цього питання є зростання кількості семінарів, громадських слухань, обговорень, круглих столів, тренінгів державних службовців. Ва-

жливість таких досліджень підтверджується і включенням до структури веб-сайтів найбільших науково-дослідних організацій окремих розділів, присвячених якості надання адміністративних послуг. З'явилися перші наукові проекти (наприклад, проект "Забезпечення прозорості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг" програми Міжнародного фонду "Відродження" "Демократизація та реформування місцевого самоврядування і державного управління"); проведено перші соціологічні дослідження щодо результатів реалізації Закону України "Про адміністративні послуги". До цієї проблеми підключилися журналісти соціально-політичних видань. У Вінниці, Івано-Франківську, Кривому Розі, Луганську, Тернополі, Харкові, Хмельницькому, Черкасах та інших містах відкрито центри надання адміністративних послуг.

Усі наукові дослідження щодо надання адміністративних послуг можна умовно розділити на два напрями. Перший напрям має суто теоретичне значення – наукові розвідки стосуються історії становлення, юридичної природи, властивостей адміністративних послуг. До нього слід зарахувати, окремі наукові статті, присвячені тим чи іншим аспектам надання адміністративних послуг. Другий напрям присвячений практичним аспектам їх упровадження та реалізації.

На сьогодні в Україні опубліковано декілька монографій, присвячених адміністративним послугам, які надають органи державної виконавчої влади (за загальною редакцією А. Чемериса [6]), а також органи місцевого самоврядування (Ж. Завальна, Ю. Ільницька [12]). У цих працях визначено поняття "управлінські послуги", "адміністративні послуги", розглянуто перелік послуг, з'ясовано шляхи покращення якості надання адміністративних послуг.

Окрім цього, захищено ряд дисертацій, у яких розглянуто організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг (Г. Пи-

саренко [20]), адміністративні послуги, що надаються конкретними органами державної влади (наприклад, надання послуг міліцією громадської безпеки досліджено Є. Легезою [17]), послуги, які надає державна податкова служба (О. Кузьменко [15]), митні органи (І. Бондаренко [7]).

У дослідженні адміністративних послуг сформувалися декілька підходів щодо їх юридичної природи. Більшість учених дотримується офіційно закріпленого в Законі України "Про адміністративні послуги" визначення, відповідно до якого адміністративна послуга є *результатом*. Так, наприклад, Є. Легеза вважає, що адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [18, с. 207]. Але постає питання: якщо у випадках, передбачених законодавством, особі було відмовлено в отриманні дозволу, реєстрації, чи можна тоді вважати такі дії результатом здійснення повноважень? Так, однією з послуг, які надає Чернівецька обласна державна адміністрація, є видача сертифіката племінних (генетичних) ресурсів. У технологічній картці щодо процесу надання адміністративної послуги визначено чотири дії: реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення; опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги, зокрема: прийняття рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або про відмову в його видачі; повідомлення про прийняття рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або про відмову у його видачі; скасування рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або прийняття рішення про визнання такого сертифікату племінних (генетичних) ресурсів недійсним, – якщо замовник (заявник) про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів не звернувся для отримання оформленого сертифіката; видача сертифіката племінних (генетичних) ресурсів; оскарження рішення адміністративного органу про відмову в наданні адміністративної послуги у порядку, визначеному Законом України "Про звернення громадян", або в судовому порядку. Якщо з наведеного переліку не буде виконано усіх дій, або буде виконано лише першу або другу з тих чи інших причин, які не залежать від суб'єкта, то в такому разі вважати це "адміністративною послугою" не можна, адже таким чином не буде досягнуто результату.

Суттєвим вбачається другий підхід, який поступово формується в дослідженнях багатьох учених, – це погляд на адміністративну послугу через **діяльність** відповідного суб'єкта. Такого підходу дотримуються В. Авер'янов (розпорядча діяльність), М. Гурковський (діяльність публічної адміністрації), О. Задохайло (сервісна діяльність), І. Коліушко (дозвільно-реєстраційна діяльність), В. Тимошук (публічно-владна діяльність адміністративного органу). Ці підходи більш близькі до розуміння поняття послуги у сфері економіки, де під нею розуміють певний процес, сукупність або ряд дій. Такий підхід знайшов своє вираження і в ст. 91 Цивільного кодексу України, де послугу сформульовано через "вчинення дії" або "діяльність".

Досить слушною видається думка Н. Гончарука, який вважав, що в країнах Північної Європи та Північної Америки категорія "послуги" стосовно публічного сектору вживається в досить широкому значенні ("публічні послуги", "послуги адміністрації", "послуги для громадян", "послуги для бізнесу"). При цьому акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Для країн романо-германської системи права погляд на "послуги" в публічному секторі і в публічному праві є менш поширеним. Там категорія послуг якщо і використовується, то має швидше політичне (ідеологічне), аніж правове значення [9, с. 26–27]. Звертаємо увагу на те, що в Україні в трактування адміністративної послуги закладено саме юридичну складову.

Як наслідок, можна говорити про наявність економічного, політичного та юридичного підходів щодо визначення адміністративної послуги. На жаль, цей напрям є взагалі малодослідженим на сьогодні, хоча окремі спроби розробок понятійно-категоріального апарату адміністративних послуг уже з'явилися в деяких дослідженнях ознак адміністративних послуг.

Ще одним напрямом дослідження є визначення адміністративної послуги як *сукупності правових норм*. Цієї позиції дотримується Г. Писаренко [20, с. 35]. Таким чином, якщо підходити до адміністративної послуги як до інституту адміністративного права, то в цьому разі таких підхід є цілком виправданим. Водночас, сама адміністративна послуга – це, скоріше, сукупність певних відносин.

Визначення адміністративної послуги як *правових відносин*, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату, дають С. Дембіцька [10, с. 58] та І. Литвиненко [19, с. 9–10].

Більшої уваги вимагає *функціональний підхід* до визначення послуги (за виконуваними функціями). Сьогодні цей підхід деякі вчені використовують щодо публічних та державних послуг. Крім того, перспективним є з'ясування місця адміністративної послуги в системі публічних послуг, вирішення проблеми відмежування та співвідношення адміністративної послуги з публічною послугою.

Таким чином, з'ясування природи адміністративних послуг напряму пов'язане з визначенням властивостей та ознак цих послуг. Багато вчених стверджують, що ознака платності не може бути характеристикою адміністративних (управлінських) послуг, а також звертають увагу на важливість такої ознаки, як "обов'язок держави щодо надання послуги" (В. Авер'янов, В. Гарашук, Л. Давиденко).

На нашу думку, особливо важливою проблемою, яка потребує більш глибокого вивчення, є класифікація адміністративних послуг. Різноманіття думок із цього питання вражає, оскільки законодавець намагається встановити чіткий перелік послуг. Окремі вчені вважають, що така класифікація має ґрунтуватися на загальному поділі державних (управлінських) послуг залежно від форми їх реалізації на відповідні групи (В. Долечек [11, с. 37]). Водночас, послуги можуть класифікуватися й залежно від суб'єкта їх надання та суб'єкта їх отримання.

На класифікації послуг в електронному вигляді зосереджується І. Куспляк [16]. Значну увагу видам адміністративних послуг приділяє О. Соловйова [21], виокремлюючи як критерії класифікації рівень регулювання, спосіб отримання, зміст адміністративної діяльності, предмет, природу послуги, платність. Досить важливим є питання, підняте дослідницею, щодо локальної класифікації адміністративних послуг, яку запроваджують суб'єкти їх надання на місцевому рівні [21, с. 428]. У цілому це питання є малодослідженим: не з'ясовані переваги, недоліки такого підходу та його необхідність.

Досить перспективним напрямом подальших наукових розробок є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Слід зазначити, що в прикінцевих та перехідних положеннях Закону України "Про адміністративні послуги" (ст. 20) йдеться про необхідність прийняття закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання й нічого не вказано щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [3]. І. Голосніченко, здійснюючи дослідження особливостей правового регулювання надання державних управлінських послуг, зазначає, насамперед, що воно полягає у встановленні порядку звернення за послугою, інформування про послуги, подання заяви та вимоги до заявників, визначення строків провадження, надання управлінських

послуг та самого порядку їх надання. Усі ці питання певною мірою регулює Закон України "Про адміністративні послуги". Виникає закономірне питання: чи потрібно приймати новий кодекс, чи доцільнішим є вдосконалення наявної нормативної бази у сфері надання адміністративних послуг?

Таким чином, незважаючи на активізацію наукових пошуків щодо дослідження інституту адміністративних послуг, значна кількість питань потребує глибокого ґрунтовного та всебічного з'ясування з урахуванням розвитку інформаційних, комунікаційних та електронних технологій, тенденцій державотворення й функціонування держави, розвитку громадянського суспільства.

Висновки. На сьогодні дослідження інституту адміністративних послуг в Україні перебуває на стадії становлення: формуються декілька концептуальних підходів до визначення поняття "адміністративна послуга", покладено початок створення нормативної бази щодо надання адміністративних послуг, триває дослідження ознак адміністративних послуг, визначення критеріїв їхньої класифікації, надаються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері адміністративних послуг. Перспективними в найближчому часі є: здійснення аналізу якості адміністративних послуг в електронному вигляді, визначення необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, визначення співвідношення адміністративної послуги та адміністративного договору.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.06.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев та ін. ; [за заг. ред. А.О. Чемериса]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
7. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : дис. ... канд. юрид. наук :

- 12.00.07 / І.О. Бондаренко. – О., 2006. – 205 с.
8. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 1. – С. 64–67.
 9. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 26–32.
 10. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Л. Дембіцька. – Л., 2010. – 185 с.
 11. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 / В.С. Долечек. – К., 2005. – 222 с.
 12. Завальна Ж.В. Адміністративні послуги як функції органів місцевого самоврядування : монографія / Ж.В. Завальна, Ю.М. Ільницька. – Суми : Поліграф, 2012. – 186 с.
 13. Кельдер Т.Л. Міжнародний ринок послуг: тенденції та проблеми розвитку [Електронний ресурс] / Т.Л. Кельдер, Н.С. Венгерська // Держава та регіони. – 2011. – № 5. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua>.
 14. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
 15. Кузьменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Кузьменко. – Ірпінь, 2009. – 19 с.
 16. Куспляк І.С. Адміністративні послуги в електронному вигляді: питання класифікації [Електронний ресурс] / І.С. Куспляк // Гілея. – 2011. – № 50. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal>.
 17. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.О. Легеза. – Д., 2011. – 20 с.
 18. Легеза Є.О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 203–208.
 19. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.Л. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.
 20. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.
 21. Соловійова О.М. Види адміністративних послуг / О.М. Соловійова // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 423–431.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2013.

Фуглевич К.А. Состояние научных исследований правовой природы административных услуг

В статье проанализировано состояние научных исследований правовой природы и предоставления административных услуг в Украине, рассмотрены формирование различных подходов к определению понятия "административная услуга", направления разработок элементов института административных услуг, изучено состояние законодательного регулирования процедуры предоставления административных услуг, определены наиболее проблемные и перспективные направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: государственная услуга, административная услуга, признаки административной услуги, институт административных услуг, регулирование административных услуг, классификация административных услуг, сервисная деятельность.

Fuglevich K. The state of scientific researches of the legal nature of administrative services

The emphasis on the state of scientific researches and of the legal nature and provision of administrative services in Ukraine was done, the formation of various approaches to the definition of concept "administrative service".

All scientific researches in relation to the grant of administrative services are conditionally divided into two directions. The first direction has a theoretical value especially – scientific developments touch history of becoming, legal nature, properties of administrative services. To him the separate scientific articles sanctified to those or other aspects of grant of administrative services are taken, mainly. The second direction is sanctified to the practical aspects of their introduction and realization.

Among the researchers of administrative services a few approaches were formed in relation to their legal nature. The first is consideration of administrative service that is a result. The substantial is see the second approach that is gradually formed among many scientists is a look to admin-

istrative service through activity of corresponding subject. Such direction of determination of administrative service as bodies corporate and politic of laws is examined yet and.

Attention is accented on determination of administrative service as legal relations that arise up during realization of equitable rights of physical or legal personality (after their) in the process of publicly-imperious activity of administrative organ for the receipt of result.

More wide attention is required by the functional going near determination of service (after executable functions). On present tense this approach was used by some scientists in relation to public and state services. In addition, perspective for today there is finding out of place of administrative service in the system of public services, decision of problem of dissociation and correlation of administrative service in public service. Was looked throw, the direction of development of elements of the institute of administrative services was analyzed, the state of legislative regulation of the procedure of administrative services provision was looked throw, the most problematic and promising directions of future researches were determined.

Reasonably, that on present of research of institute of administrative services tense in Ukraine are on the stage of becoming. Beginning of creation of normative base is fixed in relation to the grant of administrative services, the signs of administrative services are investigated, the criteria of their classification are determined, suggestions are given in relation to the improvement of current legislation in administrative service business. Perspective in the nearest time is realization of analysis of quality of administrative services in an electronic kind, determination of necessity of acceptance of Administratively-procedural code, determination of correlation of administrative service and administrative agreement.

Key words: *public service, administrative service, features of administrative services, the institution of administrative services, regulation of administrative services, the classification of administrative services, service activities.*

УДК 347.73

Р.О. Яцкін

прокурор прокуратури
Шевченківського району м. Києва**СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ З БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ
ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті досліджено поняття правового регулювання та його предмет, доведено, що бюджетний контроль – це форма бюджетної діяльності і правовідносини з бюджетного контролю є видом фінансових правовідносин, розглянуто особливості бюджетно-контрольних правовідносин.

Ключові слова: бюджетний контроль, фінансовий контроль, бюджетний механізм, бюджетні кошти, державний бюджет, місцевий бюджет, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

У суспільстві існує безліч різних відносин: економічні, політичні, управлінські, культурні, сімейні тощо. Оскільки ці відносини виникають між індивідами та їх об'єднаннями, їх прийнято називати суспільними або соціальними. Як зазначав П.М. Рабінович, суспільні відносини є відносинами, що встановлюються самими людьми, тому вони не можуть ні існувати, ні змінюватися незалежно від людської діяльності [4, с. 35].

Право традиційно визнається особливим офіційним державним регулятором суспільних відносин. У цьому вбачається його головне значення. Саме за допомогою права держава переводить певні відносини під свою юрисдикцію й захист, надає їм упорядкованості і стабільності, стійкості та бажаної спрямованості. У результаті правового регулювання відносини стають підконтрольними й керованими.

Забороняючи одні дії, дозволяючи інші, заохочуючи треті, встановлюючи відповідальність за порушення правових приписів, держава за допомогою права встановлює бажані моделі поведінки суб'єктів суспільних відносин у тих або інших випадках. У сучасному суспільстві право – найбільш ефективний, владно-примусовий і водночас цивілізований регулятор [5, с. 472].

Далеко не всі суспільні відносини потребують регулювання їх змісту за допомогою правових норм. Допомога права потрібна лише в тому випадку, якщо суспільні відносини характеризуються підвищеною соціальною значущістю або викликають чи можуть викликати конфлікт між їх учасниками. У юридичній літературі існує думка щодо відсутності необхідності правового регулювання більшості суспільних відносин.

Мета статті – проаналізувати суспільні відносини з бюджетного контролю як предмет правового регулювання.

Проблеми правового регулювання бюджетного контролю досліджували такі провідні вчені-юристи, як: Л.К. Воронова, О.П. Гет-

манець, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчук та інші.

Усі суспільні відносини можна поділити на регульовані і нерегульовані правом. Процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) дістав у правовій науці назву "правове регулювання". Предмет правового регулювання становить певна форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою норм. Предмет правового регулювання є головним чинником, що зумовлює відмінність однієї галузі права від іншої [6, с. 356].

П.М. Рабінович стверджує, що правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [4, с. 153].

Урегульовані правом суспільні відносини набувають статусу правовідносин, який, не позбавляючи суспільні відносини їх фактичного змісту, видозмінює їх, наповнюючи юридичним змістом. На відміну від будь-яких інших суспільних відносин, правовідносини характеризуються наявністю у їх учасників кореспондуючих прав і обов'язків, які встановлені державою і перебувають під її захистом, тобто їх реалізація гарантується державною владою, що має виключне право на застосування державного примусу.

Таким чином, у правовідносинах завжди спостерігається присутність держави як регулятора й гаранта дотримання норм права, що регламентують ці відносини.

Фінансові відносини як один з видів грошових відносин у різні періоди розвитку суспільства відігравали неоднакову роль в економічному житті, що неминуче відбивалося на мірі їх регулювання з боку держави. В умовах фрагментарності товарно-грошових відносин фінанси також мали фрагментарний характер, чим була зумовлена відсутність правового регулювання цього виду відносин. Коли товарно-грошові від-

носини стали основою розвитку економіки, фінансові відносини набули всеосяжного характеру, що зумовило розвиток правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. У соціалістичному суспільстві фінансові відносини були обмежені переважанням відносин виробничо-планового розподілу, у зв'язку з чим фінансово-правове регулювання було істотно звужене. Для України в сучасних умовах бурхливого розвитку ринкових відносин фінанси відіграють одну з провідних ролей у житті суспільства. Цим пояснюється досить динамічний розвиток вітчизняного фінансового законодавства в останні двадцять років.

Об'єктивно сучасна держава не може не регулювати фінансові відносини, оскільки вони виникають з приводу формування, розподілу (перерозподілу) та використання централізованих і децентралізованих публічних фондів грошових коштів і контролю за названими процесами. Цей пласт відносин пов'язаний із діяльністю держави, тобто є формою публічної діяльності, що пояснює високу міру соціальної значущості фінансових відносин для суспільства в цілому, зумовлюючи необхідність їх правового регулювання.

Відносини у сфері фінансової діяльності держави є предметом регулювання фінансового права. Будучи врегульовані нормами фінансового права, відносини у сфері фінансової діяльності держави набувають характеру фінансових правовідносин [9, с. 35].

Варто зазначити, що бюджетний контроль є формою бюджетної діяльності, а отже, і фінансової діяльності держави в цілому. Відносини з бюджетного контролю, таким чином, є видом фінансових правовідносин.

Як і всі види фінансових правовідносин, бюджетно-контрольні правовідносини мають усі загальні ознаки цієї групи правових відносин [7, с. 33]. По-перше, відносини з бюджетного контролю виникають і розвиваються в межах фінансової діяльності держави. Бюджетний контроль, як контроль за дотриманням бюджетного законодавства, здійснюється в межах бюджетної діяльності держави, яка безпосередньо пов'язана з функціонуванням усієї бюджетної системи держави. Відносини, що виникають у межах бюджетної системи, належать до фінансових відносин, є центральними в межах фінансової системи й регулюються фінансовим правом.

По-друге, бюджетно-контрольні правовідносини є формою реалізації публічних інтересів, у зв'язку з чим характеризуються як публічно-правові відносини. Оскільки бюджетні відносини пов'язані з централізованими державними (муніципальними) фондами грошових коштів, основною метою формування, розподілу (перерозподілу) та використання яких є матеріальне забезпечення публічних інтересів, бюджетна діяльність є публічною діяльністю. Звідси, бюджетний контроль як форма бюджетної діяльності також характеризується публічністю.

По-третє, бюджетно-контрольні правовідносини є владними відносинами, в яких однією із сторін завжди виступає держава в особі її компетентних органів влади. Відносини у сфері державного контролю завжди пов'язані з реалізацією державою владних повноважень за допомогою дій уповноважених державних органів. При цьому одним з варіантів розвитку контрольних правовідносин є можливість застосування заходів державного примусу за порушення норм законодавства.

По-четверте, фінансово-правові відносини завжди за своєю суттю є економічними відносинами. На перший погляд, відносини з бюджетного контролю не мають цієї ознаки. Проте у вітчизняній літературі з фінансового права справедливо зауважено, що фінансова діяльність держави не обмежується тільки фінансовими відносинами, а включає й нефінансові (з економічної точки зору) відносини. Останні також визначені станом економіки і спрямовані на те, щоб відрегулювати в потрібному режимі власне фінансові відносини. До таких традиційно належать відносини з контролю за використанням фінансових ресурсів.

По-п'яте, фінансові правовідносини завжди є майновими. І тут знову-таки підкреслюється неоднорідність фінансових правовідносин, серед яких виділяються так звані організаційні або процесуальні (процедурні) правовідносини, не опосередковуючи процес переходу грошових коштів від одних суб'єктів до інших. До останніх Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва включають ті, що спрямовані на організацію, планування; які виникають у процесі встановлення форм мобілізації грошових коштів, порядку їх розподілу, контролю за їх використанням. Той факт, що організаційні правовідносини безпосередньо не обслуговують рух грошових коштів, не заперечує характеристики їх як майнових, оскільки організаційні відносини кінцевою метою мають рух грошових коштів [8, с. 122].

Окрім названих ознак, бюджетно-контрольні правовідносини характеризуються так званою вторинністю. Ця особливість виявляється в тому, що відносини з бюджетного контролю розвиваються в рамках складних фінансових правовідносин.

Теорія фінансового права виділяє залежно від структури та юридичного змісту прості і складні фінансові правовідносини. Прості фінансові правовідносини складаються з одного права й одного обов'язку. У складних фінансових правовідносинах існує декілька взаємозв'язаних суб'єктивних прав та обов'язків. Прості правовідносини зустрічаються в практиці досить рідко, в основному вони існують як деяка теоретична абстракція, що виділяється шляхом наукового аналізу [3, с. 29].

У реальному житті переважають складні правовідносини, в структурі яких виділяються основні й похідні правовідносини. Класичними складними фінансовими правовідносинами є міжбюджетні правовідно-

сини з виділення фінансових ресурсів іншому рівню бюджетної системи. Окрім основних правовідносин, де одна сторона зобов'язана виділити грошові кошти іншій стороні, яка, у свою чергу, має право вимагати такого виділення, виникають похідні контрольні відносини. У межах похідних правовідносин сторона, що виділила кошти, має право здійснювати контроль за цільовим витрачанням виділених коштів, а сторона, яка отримала фінансові ресурси, зобов'язана не перешкоджати уповноваженій стороні в реалізації її права контролю.

Аналогічна система правових зв'язків виникає при виконанні бюджету за видатками. Одержувач бюджетних коштів після отримання лімітів бюджетних асигнувань має право витрачати бюджетні кошти. Правовідносини з витрачання бюджетних коштів на основі платіжних документів, отриманих органами Державної казначейської служби України від одержувачів бюджетних коштів, є основними. Водночас, перш ніж зробити платіж, державна казначейська служба України перевіряє відповідність платіжних документів Бюджетному кодексу України, кошторису доходів і видатків бюджетної установи й доведеним лімітним довідкам, тобто здійснює попередній фінансовий контроль. Таким чином, контрольні правовідносини ніби нашаровуються на відносини з витрачання бюджетних коштів. Самі по собі ці правовідносини не можуть виникнути, обов'язковою передумовою їх виникнення є інші фінансово-правові відносини.

Показовий приклад з бюджетно-процесуальними правовідносинами. Відносини з контролю за бюджетним процесом виникають як вторинні (похідні) в межах здійснення бюджетного процесу. Основними будуть правовідносини зі складання проекту Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, або з його розгляду і затвердження у Верховній Раді України. Відносини ж з контролю за дотриманням законності на всіх стадіях бюджетного процесу мають статус вторинних, оскільки зав'язані на основні й неможливі без наявності основних.

Варто підкреслити, що всі контрольні фінансові правовідносини є похідними, вторинними. Болгарський учений С.І. Кучев, досліджуючи систему фінансового контролю, підкреслював, що правовідносини з фінансового контролю є вторинними, похідними від первинних фінансових правовідносин, тобто відносин з формування, розподілу (перерозподілу) й використання суспільного продукту та національного доходу [2, с. 15].

Бюджетно-контрольні правовідносини завжди мають регулятивний характер. Теорія права зараховує до регулятивних ті правовідносини, які пов'язані зі встановленням позитивних прав і обов'язків та їх реалізацією [4, с. 39]. Для контрольних правовідносин, у тому числі й у бюджетній сфері, справедлива тільки друга частина наведеної де-

фініції. Іншими словами, ці правовідносини пов'язані з реалізацією встановлених позитивних прав і обов'язків. Наприклад, такі правовідносини матимуть місце між Рахунковою палатою України та конкретним одержувачем бюджетних коштів з приводу реалізації права Рахункової палати на перевірку цільового витрачання бюджетних коштів.

Результатом бюджетно-контрольних правовідносин може стати виникнення охоронних фінансових правовідносин із залучення винних у порушенні бюджетного законодавства осіб до відповідальності. Проте це не обов'язково, такий розвиток регулятивних бюджетно-контрольних правовідносин можливий тільки в разі виявлення під час контрольної діяльності фактів правопорушень. Якщо ж проведення контрольних заходів показало відповідність діяльності підконтрольного об'єкта вимогам законодавства, то охоронні правовідносини не виникають.

При цьому бюджетно-контрольні правовідносини можуть бути тільки відносними, двосторонньо індивідуалізованими. Уповноваженою особою є компетентний орган бюджетного контролю, йому протистоїть як зобов'язаний абсолютно конкретна фізична або юридична особа – підконтрольний об'єкт. Наприклад, головний розпорядник бюджетних коштів виступає уповноваженою стороною у відносинах з бюджетного контролю, а зобов'язаною стороною буде конкретний одержувач бюджетних коштів.

Бюджетно-контрольні правовідносини не можуть бути абсолютними, де уповноваженій стороні протистоїть усякий і кожен. Це зумовлено сферою цього виду фінансового контролю – бюджетною діяльністю держави. Тому потенційно об'єктами контролю, тобто зобов'язаною стороною в бюджетно-контрольних правовідносинах, можуть бути тільки ті особи, які тим або іншим чином беруть участь у бюджетній діяльності як одержувачі бюджетних коштів, як розпорядники бюджетних коштів тощо. Особи, чия діяльність не пов'язана з бюджетними коштами, не підпадають під сферу бюджетного контролю, отже, у бюджетно-контрольних правовідносинах зобов'язаною стороною не можуть бути.

Бюджетно-контрольні правовідносини характеризуються також тим, що належать до регулятивних правовідносин пасивного типу. Розвиток таких правовідносин відбувається за рахунок активної поведінки уповноваженої сторони, яка завжди поєднана з правомочністю вимагати від зобов'язаних осіб утримуватися від дій, що перешкоджають здійсненню суб'єктивного права.

Уповноваженою стороною в бюджетно-контрольних правовідносинах є орган бюджетного контролю. Реалізуючи своє право на проведення контрольних заходів, суб'єкт контролю має право вимагати від підконтрольного об'єкта не заважати законним діям контролю характеру [3, с. 65].

Особливістю цього виду регулятивних правовідносин пасивного типу є компетенційний характер прав уповноваженої сторони. Уповноважена сторона, будучи органом держави, не може вільно розпоряджатися своїми правами, тобто вирішувати – використати ці права або відмовитися від їх використання. Усі права органів державної влади є компетенційними, отже, вони мають бути реалізовані за певних обставин. Так, Рахункова палата України відповідно до ст. 6 Закону України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України.

Відповідно до ст. 7 Закону України “Про Рахункову палату” Рахункова палата має такі повноваження: готувати і подавати висновки до Верховної Ради України та її комітетів щодо виконання Державного бюджету України, у тому числі доходів і видатків загальнодержавних цільових фондів, фінансування загальнодержавних програм за звітний рік.

Компетенційний характер прав уповноваженої сторони відрізняє бюджетно-контрольні правовідносини від інших фінансово-правових відносин пасивного типу, де уповноваженою стороною виступають не державно-владні органи, а фізичні та юридичні особи. Їх права необтяжені ознакою обов’язкової реалізації [1, с. 87]. Якщо проаналізувати зарубіжний досвід, то одним із таких прикладів регулятивних фінансових правовідносин пасивного типу є відносини між одержувачем бюджетних коштів та державою в разі неповного фінансування в Російській Федерації. Згідно з Бюджетним кодексом Російської Федерації, одержувач бюджетних коштів має право на отримання компенсації в розмірі недофінансування, проте ця компенсація здійснюється тільки на підставі судового акта (ст. 239 БК РФ) – у цьому виявляється принцип імунітету бюджетів. Таким чином, реалізація права на компенсацію в розмірі недоотриманих бюджетних коштів залежить від бажання одержувача бюджетних коштів і здійснюється на його розсуд. Іншими словами, в Російській Федерації одержувач бюджетних коштів самостійно вирішує – звертатися до суду за компенсацією чи ні, примусовий характер реалізації наданого права відсутній.

Характеризуючи далі бюджетно-контрольні правовідносини, необхідно зауважити їх процесуальний характер. Фінансові правовідносини традиційно класифікуються залежно від характеру норм, на основі яких вони виникають, на матеріальні і процесуальні [9, с. 68].

Через матеріальні фінансові правовідносини реалізуються права й обов’язки суб’єктів з отримання, розподілу, перерозподілу та використання певних фінансових ресурсів. У процесуальних фінансових правовідносинах виражається юридична форма, в якій відбувається отримання державою у своє розпорядження фінансових ресурсів, їх розподіл і використання.

У матеріальних правовідносинах виявляються конкретні права й обов’язки суб’єктів, а в процесуальних – порядок реалізації цих прав і обов’язків. До матеріальних, відповідно, належать правовідносини, які містять: обов’язок платника податків сплачувати податок і право податкового органу вимагати його сплати тощо. До процесуальних фінансових правовідносин можна зарахувати правовідносини з бюджетного процесу, правовідносини в ході податкового контролю тощо [1, с. 93].

Ми, проте, вимушені не погодитися із запропонованою класифікацією. Як відомо, будь-які правовідносини є формою реалізації норми права, результатом дії правової норми. Іншими словами, дія норми права означає, що її застосування завжди опосередковане правовідносинами. Якщо на основі правової норми не виникає ніяких суспільних відносин, то норма не “працює”, вона тільки потенційно може регулювати якісь відносини, але реально цього не робить, тобто норма не застосовується. Норма “оживає” тільки в правовідносинах. Таким чином, правовідносини – це завжди процес застосування правових норм, реалізації тих положень, які ці норми закріплюють.

З іншого боку, правовідносини завжди мають вольовий характер. Навіть за наявності норми права вони не виникають автоматично і не припиняються самі по собі – потрібне волевиявлення їх учасників, яке виявляється в різних діях. Тобто будь-яка матеріальна правова норма, що встановлює права й обов’язки, діятиме, тільки коли сторона, наділена відповідними правами, почне робити якісь кроки, спрямовані на реалізацію свого права або на примус зобов’язаної сторони виконати відповідні обов’язки.

Таким чином, реалізація будь-якої матеріально-правової норми можлива тільки за допомогою процесуальної норми. Матеріальна норма без наявності відповідної процесуальної норми працювати не буде. Процесуальні норми слугують гарантією реалізації матеріально-правових норм.

Наприклад, право на судовий захист – це матеріальна норма, реалізується за допомогою дії норм процесуального характеру, що регулюють процес подання позовної заяви до суду, розгляд позовної заяви в суді, винесення у конкретній справі судового рішення і його виконання. Також і право на отримання бюджетного кредиту – матеріальна норма, реалізується за допомогою процесуальних норм, що визначають суб’єктів,

порядок і умови звернення за бюджетним кредитом, процедуру розгляду цього звернення та прийняття відповідного рішення. Право держави на встановлення податків і зборів – матеріальна норма, реалізується за допомогою законодавчого процесу. Право держави на власний бюджет, на самостійне витрачання бюджетних коштів – реалізується за допомогою бюджетного процесу.

Тобто матеріальна норма є передумовою виникнення правовідносин, але правовідносини, що виникають на її основі, завжди є процесуальними, тому що будь-які правовідносини – це реалізація прав і обов'язків, встановлених правовими нормами. Не може бути правовідносин між платником податків і державою (в особі податкових органів) з приводу обов'язку сплати податку. Можуть бути тільки правовідносини з приводу виконання або невиконання цього обов'язку: відносини між цими суб'єктами виникають або з приводу сплати податку, або з приводу несплати податку.

Звідси, будь-які фінансові правовідносини, незалежно від характеру норми, на основі якої вони виникають, завжди є правовідносинами процесуальними, оскільки це завжди відносини з приводу реалізації фінансових прав або виконання фінансових обов'язків. Отже, і бюджетно-контрольні правовідносини, як вид фінансово-правових відносин, також є процесуальними.

Право (обов'язок) органів бюджетного контролю на проведення заходів з перевірки дотримання законності у сфері бюджетної діяльності реалізується в різних процесуальних діях, урегульованих нормами фінансового права. Наприклад, контроль за виконанням бюджету матеріалізується в правовідносинах з приводу перевірки своєчасного і повного зарахування доходів до бюджетного фонду, законності та цільового характеру виділення бюджетних коштів, ефективного, доцільного і цільового використання бюджетних коштів, здійснення систематичного і повного фінансового обліку бюджетних коштів тощо. Предметом цих правовідносин є документи фінансової звітності, фінансові операції, реальний фінансовий стан підконтрольних об'єктів.

Окрім названих характеристик бюджетно-контрольних правовідносин, необхідно звернути увагу на їх суть, що виявляється в їх об'єкті. Проблема об'єкта правовідносин активно досліджувалася вітчизняною правовою наукою, результатом чого стало виділення двох основних концепцій. Перша розуміє під об'єктом правовідносин матеріальні й нематеріальні блага, на які спрямована (впливає) поведінка усіх його учасників, здійснювана в рамках їх прав і обов'язків. Згідно з другою позицією, коло об'єктів правовідносин окреслюється через інтерес уповноваженого. Не вдаючись до теоретичної дискусії про об'єкт правовідносин, зазначи-

мо, що сучасне фінансове право сприйняло другу концепцію і під об'єктом фінансових правовідносин розуміє те, на що спрямована поведінка його учасників, детермінована їх інтересами в рамках суб'єктивних прав, що належать їм, і обов'язків.

Залежно від об'єкта в рамках фінансових правовідносин виділяються майнові і немайнові. Об'єктом майнових правовідносин є грошова субстанція – податок, трансферт, асигнування тощо. Об'єктом немайнових правовідносин є: фінансово-планові акти і їх проекти та фінансова діяльність як процес. Згідно з цією класифікацією, відносини з бюджетного контролю належать до немайнових. Об'єктом правовідносин з бюджетного контролю є контрольна діяльність як процес.

Висновки. Правовідносини з бюджетного контролю є різновидом фінансово-правових відносин, які виникають у межах бюджетної діяльності держави і відрізняються організаційною суттю, процесуальним змістом, двосторонньо індивідуалізованим суб'єктом складом, немайновим об'єктом, регулятивною функціональністю, похідною природою в складних фінансових правовідносинах і компетенційним характером прав уповноваженої сторони.

Норми, що регулюють відносини з бюджетного контролю, утворюють у своїй сукупності самостійний фінансово-правовий інститут у межах підгалузі бюджетного права.

Список використаної літератури

1. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М., 2001. – 215 с.
2. Кучев С.И. Систематика и финансовый контроль / С.И. Кучев. – София, 1974. – 398 с.
3. Монаєнко А.О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб. / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 182 с.
4. Рабінович П.М. Основы загалльної теорії права та держави : навч. посіб. / П.М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змін. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
5. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – 520 с.
6. Теория государства и права : учебник / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2005. – 489 с.
7. Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М., 2003. – 380 с.
8. Фінансове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
9. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький ; за ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2013.

Яцкин Р.О. Общественные отношения бюджетного контроля как предмет правового регулирования

В статье исследованы понятие правового регулирования и его предмет, доказано, что бюджетный контроль – это форма бюджетной деятельности и правоотношения бюджетного контроля являются видом финансовых правоотношений, рассмотрены особенности бюджетно-контрольных правоотношений.

Ключевые слова: бюджетный контроль, финансовый контроль, бюджетный механизм, бюджетные средства, государственный бюджет, местный бюджет, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Yatskin R. Public relations of the budgetary control as the article of legal regulation

The article is dedicated to the concept of the legal regulation and its object, the author proves that budgetary control is the form of budgetary activity and legal relationships of the budgetary control are the type of financial legal relationships, examines the features of budgetary-control legal relationships.

As well as all types of financial legal relationships, budgetary-control legal relationships have all general signs of this group of legal relations. Relations from budgetary control arise up and develop within the framework of financial activity of the state. Budgetary control, as control after the observance of budgetary legislation, comes true within the framework of budgetary activity of the state, that is directly related to functioning of all budgetary system of the state. Relations that arise up within the framework of the budgetary system behave to the financial relations are central within the framework of the financial system and regulated by a financial law.

A Budgetary-control legal relationship is the form of realization of public interests, in this connection characterized as a public relation. As budgetary relations are related to the centralized state (municipal) funds of monetary resources, by the primary purpose of forming, distribution (to the redistribution) and the use of that is material providing of public interests, budgetary activity is public activity. From here, budgetary control as a form of budgetary activity is also characterized by publicity.

A Budgetary-control legal relationship is an imperious relation in that one of parties the state always comes forward in the person of her competent government bodies. Relations in the field of state control are always related to realization of imperious plenary powers the state, by means of actions of the authorized public organs. Thus one of variants of development of control legal relationship there is possibility of application of measures of state compulsion for violation of norms of legislation.

Financially-legal relations always on the essence are economic relations. On the face of it relations from budgetary control do not have this line. However, in home literature from a financial law marked justly, that financial activity of the state is not limited to only the financial relations, but includes not financial (from the economic point of view) relations. Last also certain the state economies and sent to that, to regulate in the necessary mode actually financial relations. To such traditionally relations belong from control after the use of financial resources.

Financial legal relationships always are property. And here heterogeneity of financial legal relationships the so-called organizational or judicial (procedural) legal relationships exude between that is nevertheless underlined again. To the last include those, that is sent to organization, planning; what arise up in the process of establishment of forms of mobilization of monetary resources, order of their distribution, control after their use.

Legal relationships from budgetary control are the variety of financially-legal relations, that arise up within the framework of budgetary activity of the state and differ in organizational essence, judicial maintenance, bilaterally individualized subject composition, unproperty object, regulation functionality, derivative nature within the framework of difficult financial legal relationship.

Key words: budgetary control, financial control, budgetary mechanism, budget facilities, the state budget, local budget, public authorities, organs of local self-government.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.2/7:343

О.М. Бульба

аспірант
Класичний приватний університет

ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ САМОПРАВСТВА: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто питання соціальної обумовленості кримінальної відповідальності за самоправство. У контексті проблематики критеріїв і принципів криміналізації проаналізовано комплекс підстав криміналізації самоправства (ст. 356 КК України) як злочину проти авторитету органів влади. Розглянуто суспільну небезпеку самоправства, відповідні статистичні дані, соціально-психологічні фактори криміналізації, а також зарубіжний досвід кримінально-правової протидії цьому злочину.

Ключові слова: соціальна обумовленість, криміналізація, самоправство.

У кримінологічній та кримінально-правовій науці існує широкий спектр думок з питання обставин і передумов криміналізації діянь. Труднощі починаються уже з визначення відповідної термінології, оскільки для позначення обставин, що враховуються при криміналізації, використовуються різні терміни (критерії, підстави, принципи, умови), які іноді виступають як синоніми, а іноді розрізняються. Науково обґрунтований аналіз підстав криміналізації діянь дає змогу визначити наявність/відсутність передумов для включення того або іншого діяння до кримінального законодавства та, відповідно, боротьби з ним за допомогою кримінально-правових засобів. Різні аспекти проблематики соціальної обумовленості кримінально-правової заборони розглядали радянські й російські (П. Дагель, Г. Злобін, О. Коробєєв, В. Кудрявцев, С. Мілюков, О. Яковлев), а також українські вчені (Д. Балабанова, В. Гришук, А. Мітрофанов). Натомість у вітчизняній науці відсутні спеціальні дослідження, присвячені питанням криміналізації такого злочину проти авторитету органів влади, як самоправство, що й визначає актуальність теми статті.

Метою статті є аналіз підстав і критеріїв криміналізації самоправства в контексті кримінально-правових дискусій щодо соціальної обумовленості кримінально-правової заборони.

В науці висловлювалася думка про те, що наявна суттєва поліфонія в термінах, які позначають передумови криміналізації, є невиправданою, оскільки нічого не дає законодавцю [1, с. 66]. Більшість учених вважає,

що головною підставою кримінальної відповідальності є суспільна небезпека діяння. Зустрічається твердження про те, що ознака суспільної небезпеки є єдиною підставою для встановлення кримінально-правової заборони. Іноді до цих критеріїв додаються інші: забезпечення невідворотності покарання (П. Фефелов); поширеність діяння й неможливість успішної боротьби з ним менш суворими методами (П. Дагель) [2, с. 44–45]. Російський учений С. Мілюков вважає підставою кримінальної відповідальності, насамперед, кримінологічну характеристику діяння (соціально негативної поведінки), яка включає його поширеність, якісні та кількісні показники [3, с. 9]. Нарешті, чимало вчених виділяють цілий комплекс (групу) критеріїв криміналізації діянь. Так, О. Коробєєв формулює систему, що включає юридико-кримінологічні підстави (суспільна небезпека діяння і статистичні показники); соціально-економічні підстави (розмір завданої шкоди, відсутність негативних наслідків кримінально-правової заборони, наявність матеріальних ресурсів для її реалізації); соціально-психологічні умови, що визначають рівень суспільної правосвідомості і психології, а також історичні традиції [1, с. 67]. Детальну систему підстав і принципів криміналізації свого часу запропонував радянський учений Г. Злобін [4, с. 210–242].

У західній кримінології також були сформульовані різні підстави й критерії криміналізації. Так, англійський учений К. Кенні при вирішенні питання про можливість встановлення кримінальної караності того чи іншого "шкідливого діяння" вважав за необхідне упевнитися в одночасній наявно-

сті принаймні шести різних за змістом умов [5, с. 27–29]. Пізніше були запропоновані й інші критерії. Однією з найбільш розгорнутих і детальних є система критеріїв криміналізації, запропонована в 70-ті рр. ХХ ст. голландським кримінологом Л. Хулсманом [4, с. 154–157].

Питання соціальної обумовленості кримінально-правової заборони досліджують й українські вчені. Так, Д. Балабанова робить висновок про необхідність вивчення двох груп факторів, що впливають на криміналізацію: підстав кримінально-правової заборони, які слугують їй об'єктивними передумовами, і принципів криміналізації, що належать до законодавчої техніки. До підстав кримінально-правової заборони вона зараховує такі фактори: 1) суспільна небезпека – охоплює наявність достатньо серйозної матеріальної або моральної шкоди, що завдається потерпілим; 2) типовість і достатня поширеність антигромадської поведінки, але з урахуванням ступеня суспільної небезпеки і страху населення перед злочинністю; 3) динаміка суспільно небезпечних діянь з урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами при врахуванні того факту, що кримінальна репресія – крайня форма протидії небезпечним формам девіантної поведінки; 5) урахування можливостей системи кримінальної юстиції у протидії тим чи іншим видам антигромадської поведінки, і як їх складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації. Крім того, Д. Балабанова виділяє групу соціально-психологічних підстав криміналізації, до яких належать рівень суспільної правосвідомості і психології, історичні традиції [6, с. 11]. Інший український автор, А. Мітрофанов, пише про те, що криміналізація проводиться відповідно до загальних принципів кримінально-правової політики й формується на підставі юридико-кримінологічних, соціально-економічних і соціально-психологічних факторів [7, с. 60–78].

Проблеми криміналізації детально проаналізував також відомий український учений В. Гришук. Підстави криміналізації, на його думку, – це обставини, що детермінують необхідність і доцільність криміналізації кожного конкретного діяння людини. Залежно від характеру, сутності та походження підстав криміналізації цей науковець розділяє їх на дві групи: об'єктивні та суб'єктивні. У свою чергу, об'єктивні й суб'єктивні підстави можуть бути зовнішніми або внутрішніми. Об'єктивними внутрішніми підставами криміналізації, зокрема, є такі: 1) суспільна небезпека, критеріями оцінки якої є: а) очевидність шкоди; б) збиток перевищує ту шкоду, яка можлива у зв'язку із заборонаю діяння; в) поширеність діяння;

г) динаміка діянь; д) чинники надзвичайного характеру, що впливають на рівень суспільної небезпеки діяння; 2) відсутні інші ефективні засоби боротьби. Ключовими суб'єктивними підставами криміналізації В. Гришук називає: 1) громадську думку, засновану на правосвідомості, моральності суспільства; 2) пропозиції вчених про доцільність криміналізації; 3) пропозиції органів кримінальної юстиції та інших державних і громадських органів; 4) ініціативу законодавця [8, с. 62–64].

Не вдаючись до детальної дискусії з цієї проблеми, оптимальним вважаємо виділення таких ключових підстав криміналізації самоправства: 1) суспільна небезпека самоправних дій, що завдають значної шкоди (ст. 356 КК України); 2) статистичні показники самоправства; 3) неможливість і неефективність боротьби з подібним самоправством іншими, не кримінально-правовими, засобами; 4) соціально-психологічні чинники. Додатковою обставиною, яку може бути враховано при криміналізації самоправства, виступає зарубіжний досвід протидії цьому злочину. Незважаючи на те, що суспільна небезпека самоправства не настільки велика порівняно, наприклад, з такими майновими посяганнями, як крадіжка або вимагання, проте, безперечно, самоправство є своєрідним “лакмусовим папірцем”, який показує неефективність діяльності управлінського апарату.

Важливо також зазначити, що розмір заподіяних при самоправстві збитків у вивчених нами кримінальних справах варіюється від 130 грн до 210 тис. грн, тобто може бути дуже суттєвим. При цьому, на відміну від розкрадань майна, в ст. 356 КК України кваліфікуючі ознаки, зокрема за розміром заподіяної шкоди, не виділяються. У цілому суспільна небезпека самоправства полягає в тому, що воно порушує визначений порядок реалізації громадянами своїх прав і обов'язків, завдає значної шкоди державним, громадським інтересам або правам та інтересам окремих громадян [9, с. 531]. Об'єктом цього злочину є встановлений законом або іншим нормативно-правовим актом порядок здійснення своїх прав і обов'язків, а також охоронювані законом права та інтереси фізичних і юридичних осіб. Схожі думки висловлюють й інші вчені [10, с. 429]. У період дії КК УРСР 1960 р. самоправство належало до групи злочинів проти порядку управління, які, на думку В. Навроцького, посягають саме на авторитет органів державного управління [11, с. 576]. Аналогічний підхід зберігся в кримінальному законодавстві Росії, в якому самоправство (ст. 330 КК РФ) належить до злочинів проти порядку управління [12, с. 187]. Слід також зазначити, що в окремих випадках рейдерські захоплення підприємств починалися саме із самоправних дій. Таким чином, самоправні дії можуть не тільки пору-

шити встановлений законом порядок реалізації прав, а й викликати негативні зміни в інших об'єктах кримінально-правової охорони, включаючи більш значущі в ієрархії соціальних цінностей, ніж авторитет органів влади. Це стосується, наприклад, життя і здоров'я людини, власності, інтересів правосуддя. Крім того, негативним соціальним наслідком самоправства може виступати порушення нормального соціально-психологічного клімату в державі, оскільки цей злочин може зачіпати значну кількість людей. В окремих випадках незаконне позбавлення будь-яких прав може викликати значне невдоволення людей, спровокувати протиправні дії з їхнього боку, включаючи вчинення злочинів або звернення до злочинних угруповань. Поширення самоправства може також призвести до проникнення в суспільство ідеології та психології злочинного світу, елементів кримінальної субкультури. Не слід забувати і про елемент наслідування, своєрідного "зараження" осіб, схильних до протиправних дій, кримінальними традиціями, формування в них упевненості в допустимості порушення закону, захисту своїх інтересів злочинними способами. Населення ще більше зневірюється у здатності органів влади вирішувати існуючі конфлікти легальними способами, сприяє криміналітету в його злочинній діяльності. Недоліки цивільно-правового регулювання суспільних відносин є факторами, які активізують процес учинення самоправних дій. Таким чином, самоправство належить до тих діянь, протидія яким не може здійснюватися виключно в межах цивільних правовідносин або із застосуванням лише адміністративно-правових заходів.

Хоча питома вага самоправства у структурі злочинності є невеликою, однак цей факт не повинен уводити в оману, враховуючи його неповне відображення в офіційних даних через особливості статистичної звітності (фіксація більш тяжкого злочину при сукупності із самоправством). Самоправству властива також висока штучна латентність, яка взагалі притаманна українським реаліям, коли співробітники МВС не реєструють ті злочини, розкриття яких не є значущим у контексті покращення показників їх роботи (самоправство – злочин невеликої тяжкості). Статистичні дані свідчать про відносну стабілізацію криміногенної ситуації із самоправством в Україні. Так, у 2003 р. за ст. 356 КК України було засуджено 86 осіб, у 2004 р. – 53 особи. У період 2005–2008 рр. кількість засуджених за самоправство знижувалася, в 2009 і 2010 рр. кількість засуджених зросла, а в 2011–2012 рр. – знову знизилася. Так, кількість осіб, засуджених за ст. 356 КК України (вироки, що набрали законної сили), становить: у 2005 р. – 91 особа (за КК 1960 р. – 5 осіб), у 2006 р. – 62 особи, в 2007 р. – 50 осіб, у 2008 р. – 34 особи, у 2009 р. – 38 осіб, у 2010 р. – 47 осіб, у 2011 р. –

2010 р. – 47 осіб, у 2011 р. – 38 осіб, у 2012 р. – 26 осіб. При цьому слід зазначити, що щорічно велика кількість кримінальних справ про самоправство припиняються судами з різних підстав; високою є також кількість виправдальних вироків (у середньому – не менше ніж половина від обвинувальних, а в окремі роки – приблизно порівну).

Ю. Чаплинська наводить такі дані, що свідчать про поширеність самоправства як адміністративного правопорушення. Так, за ст. 186 КУпАП з винесенням постанов виявлено: у 2006 р. – 662 випадки, у 2007 р. – 719 випадків, в 2008 р. – 911 випадків, в 2010 р. – 649 випадків. У 2011 р. співробітниками міліції виявлено 374 таких правопорушення, з яких розглянуто з винесенням постанов про накладення стягнення – 240; виявлено 12 повторних фактів самоправства. На думку вченої, незважаючи на зменшення кількості адміністративно караного самоправства в 2011 р., можна прогнозувати збільшення його фактів через ускладнення соціальних суперечностей у зв'язку з економічною нерівністю між різними верствами населення, поширенням у суспільстві правового нігілізму і зневажливого ставлення окремих індивідів до прав та інтересів інших осіб [13, с. 10–12].

Як додатковий фактор, який може бути врахований при криміналізації самоправства, слід назвати зарубіжний досвід кримінально-правової протидії подібним діянням. В окремих пострадянських державах (Росія, Білорусь, Латвія, Азербайджан) самоправство за радянською традицією розуміється як злочин проти порядку управління. У державах Європи та інших розвинених країнах світу, що належать до різних правових сімей, зустрічаються різні підходи до обсягу та специфіки криміналізації самоправних дій. Наприклад, у Данії самоправство є злочином проти власності (майна), у Швейцарії та ФРН – злочином проти свободи, в Болгарії – проти порядку і громадського спокою, в Японії воно належить до злочинів, які полягають у погрозах. Однак не в усіх державах світу самоправство виділяється в окремий склад злочину. Так, у кримінальних кодексах Франції, Нідерландів, Австрії, Норвегії відсутня норма про самоправство в тому вигляді, в якому вона передбачена українським законодавством. Кримінальне законодавство Іспанії не містить самоправства як окремого складу злочину, але при цьому встановлює кримінальну відповідальність за його найбільш небезпечні форми – примус (ст. 172), який належить до злочинів проти свободи особи, а також незаконне здійснення власного права (ст. 455), що віднесено до злочинів проти судової влади. Останній злочин найближчий до самоправства за КК України і передбачає кримінальну відповідальність для тих, хто "для реалізації свого права, діючи поза законними шляхами, ви-

користовує насильство, залякування або застосування сили до речей". Його кваліфікуючою ознакою є застосування винним зброї чи інших небезпечних предметів [14, с. 141–142]. У КК Фінляндії під самоправством розуміється "самовільне, крім державної влади, здійснення свого дійсного або, принаймні, гаданого права" (параграф 14 гл. 16). КК Швеції встановлює кримінальну відповідальність за незаконне позбавлення володіння та самовільне відновлення у володінні (ст. 8–9 гл. 8) [15, с. 67]. Цей злочин належить у Швеції до діянь, пов'язаних з викраденням майна. Положення "про незаконне володіння застосовується до особи, яка, нічого не привласнюючи, шляхом встановлення або злому замка або іншими способами незаконно вторгається в чуже володіння або шляхом насильства або погрози насильством перешкоджає іншій особі у здійсненні її права утримувати або брати що-небудь, а при самовільному відновленні у володінні – до особи, яка з метою відновлення особистого права незаконно вторгається в чуже володіння. Це положення застосовується і щодо нерухомого майна, якщо особа "порушує чуже володіння шляхом зведення або руйнування огорожі, або шляхом побудови, копання, оранки, проведення дороги, або пускає для пасіння тварин або позбавляє іншу особу володіння нерухомим майном або його частини (ст. 11 гл. 8) [15, с. 69–71]. КК Польщі містить норму про примус, яка встановлює кримінальну відповідальність за примусшення з метою повернення боргу. КК Польщі передбачає також відповідальність за самоправні дії, які виражаються "у привласненні чужої рухомої речі або майнового права, вчиненому на шкоду самій близькій особі" (справа приватного обвинувачення) [16, с. 97].

Висновки. У кримінально-правовій та кримінологічній літературі існує широкий спектр підходів до питань критеріїв криміналізації діянь. Для їх позначення використовуються різні терміни, зокрема: передумови, підстави, критерії, принципи тощо, – в які вкладається однаковий або різний зміст залежно від теоретичних поглядів дослідника. У будь-якому разі йдеться про чинники, наявність яких робить обґрунтованим встановлення кримінальної відповідальності за певне діяння, яке заподіює шкоду суспільним інтересам.

На основі аналізу наукової літератури та вивчення кримінальних справ про самоправство обґрунтованим видається виділення таких підстав криміналізації цього злочину: 1) суспільна небезпека самоправних дій, що завдають значної шкоди (ст. 356 КК України); 2) статистичні показники самоправства; 3) неможливість і неефективність боротьби із самоправством іншими, не кримінально-правовими, засобами; 4) соціально-психологічні чинники; 5) досвід іноземних держав у кримінально-

правовій протидії цьому злочину. Огляд зарубіжного законодавства показує, що, незважаючи на відмінності в законодавчій техніці, історико-правові традиції та інші фактори, держави різних правових сімей різними способами і в різних формах встановлюють кримінальну відповідальність за самоправні дії, якщо вони заподіюють шкоду суспільним чи державним інтересам або інтересам окремих осіб.

У цілому наявність у кримінальному законодавстві України відповідальності за самоправство відповідає ключовим критеріям криміналізації суспільно небезпечних діянь.

Список використаної літератури

1. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика. Проблемы криминализации и пенализации / А.И. Коробеев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1987. – 268 с.
2. Дагель П.С. Проблемы советской уголовной политики / П.С. Дагель. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1982. – 124 с.
3. Милуков С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа / С.Ф. Милуков. – СПб. : СПб ИВЭСЭП ; Знание, 2000. – 279 с.
4. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / П.С. Дагель, Г.А. Злобин, С.Г. Келина, Г.Л. Кригер и др. ; отв. ред. : В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 303 с.
5. Кенни К. Основы уголовного права / К. Кенни ; пер. с англ. В.И. Каминской ; под ред. и со вступ. статьей Б.С. Никифорова. – М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1949. – 600 с.
6. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д.О. Балобанова ; ОНЮА. – Одеса, 2017. – 18 с.
7. Митрофанов А.А. Основні напрямки кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація / А.А. Митрофанов. – Одеса : Вид-во Одес. юрид. ін-ту НУВС України, 2004. – 132 с.
8. Грищук В.К. Проблеми кодифікації кримінального законодавства України / В.К. Грищук. – Львів : Львівський ун-т, 1993. – 138 с.
9. Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / Ю.В. Александров, В.І. Антипов, О.О. Дудоров [та ін.] [за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка]. – К. : Атіка, 2009. – 408 с.
10. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, Л.М. Кривоченко та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : Право, 2010. – 456 с.
11. Навроцький В.О. Кримінальне право України. Особлива частина : курс лекцій /

- В.О. Навроцкий. – К. : Знання, 2000. – 771 с.
12. Уголовный кодекс Российской Федерации : по сост. на 15 июля 2013 г. – М.: ЭКСМО, 2013. – 224 с.
 13. Чаплинская Ю.А. Адміністративна відповідальність за самоуправство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.А. Чаплинская ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.
 14. Уголовный кодекс Испании / пер. с исп. В.П. Зыряновой, Л.Г. Шнайдер. – М. : Зерцало, 1998. – 218 с.
 15. Уголовный кодекс Швеции / пер. со швед. к.ю.н. С.С. Беляева. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 320 с.
 16. Уголовный кодекс Республики Польша / пер. с польского Д.А. Барилевич. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 234 с.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2013.

Бульба А.Н. Основания криминализации самоуправства: отдельные аспекты

В статье рассматриваются вопросы социальной обусловленности уголовной ответственности за самоуправство. В контексте проблематики критериев и принципов криминализации анализируется комплекс оснований криминализации самоуправства (ст. 356 УК Украины) как преступления против авторитета органов власти. Изучены общественная опасность самоуправства, статистические данные, социально-психологические факторы криминализации, а также зарубежный опыт уголовно-правового противодействия этому преступлению.

Ключевые слова: социальная обусловленность, криминализация, самоуправство.

Bulba A. Ground criminalization arbitrariness: some aspects

This paper deals with the social conditioning of criminal liability for arbitrariness. In the context of the problems of criteria and principles of criminalization analyzes the complex reasons criminalization of arbitrariness (Article 356 of the Criminal Code of Ukraine) as an offense against the authority of the government. Analyzes, including public danger arbitrariness, relevant statistics, socio-psychological factors of criminalization and international experience of criminal law combating this crime. Instead, in science there are no specific studies on the issue of criminalization of the offense against the authority of the government, as arbitrariness, which also determines the importance of the subject article.

In criminal law and criminological literature, there is a wide range of approaches on criteria criminalization of acts. To refer to them using different terms, including prerequisites, bases, criteria, principles, etc., that are embedded in the same or a different meaning depending on the theoretical views of the researcher. In any case, it is the factors whose presence makes reasonable establish criminal liability for certain conduct that harms the public interest.

In the basic analysis of scientific literature and the study of criminal cases of arbitrariness seems reasonable allocation of such grounds criminalization of the offense: 1) public danger such actions that cause significant harm (Article 356 of the Criminal Code of Ukraine); 2) statistical data arbitrariness; 3) the inability and ineffectiveness combat arbitrariness others, not criminal law, means; 4) social and psychological factors; 5) the experience of foreign countries in criminal law combating this crime. Review of foreign law shows that, despite the differences in legal technology, historical and legal traditions and other factors, the state of different legal families in different ways and in different forms established criminal liability for arbitrariness actions that cause harm to the public or the public interest or the interests of the individual people.

In general, the presence of the criminal law of Ukraine arbitrariness responsibility for compliance with the essential criteria for the criminalization of socially dangerous acts.

Key words: social conditioning, criminalization, arbitrariness.

УДК 343.916(477)

М.М. Івлєв

аспірант
Класичний приватний університет

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто методологічні засади дослідження проблеми протидії насильству в Збройних Силах України в умовах проведення реформ законодавства України, пов'язаних з переходом Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом.

Ключові слова: військова дисципліна, Збройні Сили України, злочинність, міждисциплінарний зв'язок, насильство, нестатутні взаємовідносини, профілактика нестатутних взаємовідносин, психологічний аналіз, реформування армії, системно-комплексний підхід.

Аналіз соціально-політичних, демократичних, правових та організаційних заходів перебудови суспільства в незалежній Україні, які вживаються останніми роками, свідчить про те, що державна влада бажає протиставити негативним тенденціям суспільного розвитку весь свій організаційний та інтелектуальний потенціал і змінити ситуацію на краще. На сьогодні специфічного значення набувають спроби зміцнення самої державної влади, забезпечення довіри до неї населення, надання діяльності державного апарату більшого динамізму, обґрунтованості й відповідальності за прийняті рішення. Факторами, що детермінують злочинність, виступають не тільки самі по собі негативні соціально-економічні чинники суспільного розвитку, а й нездатність протиставити їм зважену державну економічну, правову, соціальну політику й організаційно-правовий механізм її реалізації на всій території країни, забезпечити належний правовий порядок регулювання суспільних відносин, організованість і погодженість функціонування всіх гілок і ланок системи державної влади, відповідальність державного апарату за прийняті рішення, у тому числі у сфері безпосереднього захисту прав і законних інтересів громадян від проправних посягань, беззаконня і сваволі.

Пріоритетним напрямом розвитку цивілізованого суспільства є вдосконалення боротьби зі злочинністю. Це питання набуває важливого змісту і подвійного значення, коли йдеться про боєздатність військових частин і війська в цілому, оборону країни, забезпечення конституційно визначених прав та свобод громадян України.

Основним питанням, що привертає увагу фахівців з кримінального права та кримінології, є проблема протидії насильству в Збройних Силах України. Тривалий час поза межами досліджень лишалась і методика розслідування військових злочинів учени-

ми-криміналістами, зокрема – порушення статутних правил взаємовідносин у вигляді насильства.

Насильство в Збройних Силах України є багатоаспектним соціальним явищем, яке характеризується високим рівнем непримиренності конфлікту та соціальної небезпеки, що не виключає негативного розвитку подій. Таке його розуміння при визначенні підходів до формування механізмів протидії потребує враховування широкого кола питань, що стосуються цього феномену.

У цих умовах профілактика насильства в Збройних Силах України як організаційно впорядкований стан протидії злочинності з боку позитивних сил соціального організму, як засіб реалізації режиму законності, виступає провідною умовою самозбереження нашого суспільства, реальним інструментом подолання негативних тенденцій у всіх сферах його життєдіяльності, адже насильство та злочинність сьогодні загрожують національній безпеці України.

Теоретичним і практичним проблемам й окремим аспектам управління профілактикою протидії насильства в Збройних Силах України у юридичній та науково-публіцистичній літературі приділено дуже мало уваги. Також на сьогодні сама ідеологія й концепція адміністративно-правового підходу до цієї проблеми вимагає серйозних коректив у напрямі застосування комплексної методології дослідження, що привело б до поєднання в його результатах інноваційних теоретичних конструкцій і практичної спрямованості.

Дослідження методологічних засад здійснюється на основі застосування системно-комплексного підходу до осмислення причин сучасного існування проблеми, що забезпечує визначення тих криміногенних індикаторів, до яких мають застосовуватися регулятивні механізми мінімізації причин, що породжують і каталізують вияви насильства в Збройних Силах України. При цьому дослідження припадає на час проведен-

ня реформ, пов'язаних з програмою переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, та дії Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" [10].

Мета статті – розглянути та проаналізувати основні методологічні засади дослідження проблеми протидії насильству в Збройних Силах України, пов'язаному з порушенням статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості, що базується на основі аналізу теоретичних засад, правового регулювання і практичної реалізації захисту проти насильства в Збройних Силах України.

Важливою складовою суспільства є збройні сили. З метою їх нормальної життєдіяльності, зміцнення законності, гарантування прав і свобод військовослужбовців в Україні створено систему законодавства з питань військової служби. Військове законодавство є невід'ємною частиною національного права, а також дотримання військової дисципліни.

Дисциплінарний статут Збройних Сил України дає таке визначення терміна "військова дисципліна" – це бездоганне та неухильне дотримання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України [11]. Та, окрім формальних військових статутів та державних законів, дисципліну визначають також і інші неформальні "непрописні" чинники, зокрема суспільні норми та правила, звичаї і традиції, нагромаджені особистий і суспільний досвід, вплив колективу та авторитетів, історичні й сучасні взірці поведінки, здатність до самоорієнтації, самоконтролю та самодисципліни. Військова дисципліна передбачає підпорядкування єдиній волі, авторитету командира (начальника), точне виконання його наказів. Свідоме підпорядкування є основою у військовій дисципліні.

На сьогодні, як і більшість пострадянських країн, Україна має армію, яка за структурою, принципами формування й умовами проходження служби зберегла стару радянську систему з багатьма її недоліками. Армія України, згідно з офіційною доктриною, повинна захищати державу від зовнішньої агресії, тому вона скорочена за роки незалежності і поступово готується до переходу на контрактні засади, який планується повністю здійснити до 2015 р.

Але й у скороченому вигляді армія потерпає від тих самих негараздів і економічних труднощів, що й у суспільство. Не можна розкрити механізм виникнення насильства у збройних силах, якщо не проаналізувати усі етапи, коли порушуються права молоді, яка підлягає призову.

Насильство в армії, тобто кримінальні чи адміністративні правопорушення проти особистості, зумовлене низкою порушень прав людини при призові та в побуті сучасної

казарми. Своєрідний резонанс також викликають злочини, пов'язані з насильством серед військовослужбовців, хабарництвом, розкраданням військового майна, ухиленням від військової служби.

У дослідженні виникнення злочинного наміру та формування злочинної поведінки проти особи серед військовослужбовців, насамперед, належить встановити найбільш дієві та визначальні фактори, що впливають на існування злочинності в цілому, зокрема на розвиток окремих видів злочинів. Пріоритет впливу на формування окремих видів злочинів, крім багатьох інших загально-кримінологічних аспектів, належить злочинному світові як носієві стандартів злочинної поведінки, особливо місцям позбавлення волі – архаїчному інституту збереження та дотримання "законів" злочинного середовища, певних негативних традицій і ритуалів, або так званої кримінальної субкультури [3, с. 145].

З метою виявлення основних чинників, що детермінують насильство в Збройних Силах України, для подальшого розроблення заходів протидії цьому негативному явищу варто звернути увагу на методику розслідування військових злочинів.

На думку В. Давиденка, повноцінне криміналістичне дослідження порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями можливе лише за умов аналізу норм закону про кримінальну відповідальність за цей злочин [4, с. 111].

Саме тому криміналістичне дослідження практичного досвіду колишніх військових прокуратур та судів з питань розслідування й судового розгляду злочинів, вчинених військовослужбовцями, подальше формування їх криміналістичної характеристики, розроблення відповідної окремої методики розслідування вимагатимуть від дослідників з'ясування кримінально-правової основи розслідування, однією зі складових якої є кримінально-правова характеристика злочину [4, с. 111].

Українські вчені-криміналісти зазначають, що для кожного виду злочинів існують структурні схеми, алгоритми діяльності – структура окремої методики, що включає, зокрема, такі основні елементи, як криміналістична характеристика цього виду злочинів, тактика проведення окремих слідчих дій, профілактичні дії слідчого тощо. Таким чином, згідно з визначеними алгоритмами діяльності слідчого, в межах розслідування порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями і формуються конкретні завдання слідчого, вирішення яких є неможливим без кримінологічно-криміналістичного дослідження історичних і сучасних умов формування та детермінізму нестатутних взаємовідносин як окремого виду злочинів. У свою чергу, злочинність – відносно масове явище кожного суспільства, що складається із сукупності окресле-

них кримінальними законами дій, вчинених на тій чи іншій території протягом певного часу. Саме тому шляхом зазначеного кримінологічного-криміналістичного аналізу складного механізму злочинності можна з'ясувати живучість насильницьких злочинів проти особи у військовому середовищі, вплив традицій та ритуалів кримінального світу на існування цієї категорії злочинів, їх детермінацію в нових формах та якостях [3, с. 146].

Питання порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями Збройних Сил України вивчали дослідники з проблематики інституту військових злочинів, зокрема В. Бондарев, С. Дячук, М. Карпенко, М. Мельник, О. Ткачук, М. Хавронюк, В. Шамрай. Науковий аналіз цих досліджень проводився в межах окремих галузевих напрямів юридичних наук, а саме кримінології, кримінального права, кримінального процесу.

Як слушно зазначено в літературі, доцільно було б більш ретельно дослідити окремі історичні аспекти походження нестатутних відносин та детермінації кримінальної субкультури злочинного світу у військовому середовищі, що на якісно новому науковому підґрунті сприятиме розробленню основ методики розслідування порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями в Збройних Силах України за відсутності відносин підлеглості. Усебічному, повному та об'єктивному дослідженню зазначеної проблеми сприятиме використання окремих функцій науки криміналістики – інтерпретаційної та практико-прикладної. Зокрема, інтерпретаційна функція полягає в розкритті, тлумаченні, поясненні сутності відомих і відкритих закономірностей, особливостей їх виникнення, розвитку, зміни, трансформації, форм прояву, видів, специфіки. Йдеться про те, що наукове пояснення повинно дати відповідь на те, які саме суттєві закономірні причинні зв'язки зумовлюють певний перебіг подій [3, с. 146].

Обмеженість самореалізації власних здібностей, спілкування з родичами, фізіологічних та естетичних потреб, а також наявність багатьох інших специфічних чинників є підставами, що сприяють формуванню в особи внутрішнього протесту, невдоволення своїм становищем, агресивності, пошуку слабших фізично чи морально, щоб зганяти на них свою злість, за їх рахунок забезпечувати свої потреби тощо [3, с. 147].

В. Пірожков слушно зазначає, що військовослужбовці часто використовують терміни військово-кримінального жаргону, що свідчить про те, наскільки він поширений серед молоді [9, с. 197–199]. У військовослужбовців також обмежена диференціація вибору власної поведінки, що і є основною їх відмінністю від інших членів суспільства. У таких умовах виникають тісно взаємопов'язані, особливі загальносоціальні причи-

ни та умови протиправної поведінки, що існують на особистісно-мікросередовищному рівні. Ці особи переважно мають невимогливу структуру потреб, їм притаманний конформізм, залежність від інших осіб, що зумовлено обмеженням колом спілкування. Інтровертність таких осіб, їх замкнутість, песимізм, потайливість при тривалому накопиченні можуть викликати емоційний вибух, хуліганство, насильницькі дії, інші правопорушення. Для військового середовища наслідком характерної типової ситуації і є виникнення нестатутних взаємовідносин [3, с. 147].

Методологічною основою дослідження проблеми протидії насильству в Збройних Силах України можуть бути діалектико-матеріалістичний, загальнонауковий та спеціальні методи пізнання соціально-правових явищ і процесів. Важливе застосування історично-правового методу при дослідженні формування нестатутних взаємовідносин у військовому середовищі та їх детермінації на окремих етапах розвитку суспільства; порівняльно-правового методу при порівняльному аналізі статутів Збройних Сил України з вимогами Конституції України та іншим чинним законодавством. Системно-структурований аналіз застосовувався при визначенні місця кримінологічної характеристики в системі окремих видів злочинів, структури кримінологічної характеристики цього виду злочинів, змісту основних її елементів та зв'язків між ними. Важливим є статистичний метод, який має бути застосований при опрацюванні інформації про стан злочинності серед військовослужбовців, а також метод особистих спостережень.

Міждисциплінарний зв'язок та взаємозалежність використаних наукових знань у галузі кримінального права, процесу, кримінології, психології тощо є визначальними в комплексному науковому підході до висвітлення проблем насильства серед військовослужбовців, психодіагностиці, у виявленні індивідуальних особливостей та перспектив розвитку насильницької злочинності серед військовослужбовців Збройних Сил України.

Саме тому характеристика насильницької злочинності серед військовослужбовців повинна об'єднувати висвітлення не тільки кримінально-правових аспектів досліджуваної проблеми, а й психологічних аспектів діянь, пов'язаних з насильством серед військовослужбовців. Саме цей підхід дасть змогу ширше, на науковому підґрунті дослідити детермінізм формування такого важливого елементу кримінологічної характеристики, як особа злочинця. А оскільки психологія – наука про закономірності розвитку і функціонування психіки як особливих форми життєдіяльності, то її важливим елементом можна назвати саме особу злочинця, без якого не можна дати науково обґрунтовану характеристику будь-якої

протиправної поведінки. Особу злочинця можна розглядати як одну з центральних проблем усіх наук кримінального профілю – як носія різних форм суспільної психології, надбаних моральних, правових, етичних та інших поглядів і цінностей, індивідуально-психологічних особливостей, а тому особа злочинця є сукупністю інтегрованих у ній соціально значущих негативних якостей, що виникли в процесі різноманітної та систематичної взаємодії з іншими людьми.

У надрах психології, у послідовному кореляційному взаємозв'язку ґрунтуються, зокрема, і положення кримінології як науки про злочинність, її причини, особу злочинця, а також заходи запобігання злочинності. А тому в межах детермінації міжгалузевого висвітлення проблем злочинності серед військовослужбовців слід розглядати питання правового, криміналістичного, психологічного та кримінологічного характеру.

Слід зазначити, що восени 2013 р. відбувся останній призов на строкову службу в армію. Згідно з новою військовою доктриною і стратегією національної безпеки, Україна переводить Збройні Сили на контрактну основу. Це означає, що в 2014 р. звільниться в запас останній строковик. Уже сьогодні, за даними Міністерства оборони України, військовослужбовцями за контрактом укомплектовано близько 60% посад рядового та сержантського складу.

Реформування армії передбачає професіоналізацію сержантського корпусу, зокрема, розділення обов'язків між офіцерами та сержантами. Тим самим сержантам надають можливість приймати самостійні рішення без залучення офіцерського складу. Водночас командир має бути підготовленим, освіченим, уміти працювати з особовим складом, помічати й вирішувати проблеми.

Що ж до "мотиваційного пакета", то контрактники отримують право на службову квартиру, оплачувану відпустку, соціальний захист, відпочинок і лікування в санаторії тощо. Щорічно 200 солдатів-контрактників зможуть здобути безкоштовну вищу освіту за рахунок Міністерства оборони України.

Також у гарнізонах і частинах заплановано створити умови для занять спортом і відпочинку військовослужбовців, наприклад, для того, щоб випити каву, почитати книжку чи подивитися телевізор. Водночас, "контрактний" експеримент виявляє і проблемні точки: низка заробітна плата, неможливість нести повноцінну службу (оскільки ті документи, які розроблялися для призовників, непридатні для контрактників), застарілі інфраструктура, техніка. Але, можливо, саме проведення реформ законодавства України про Збройні Сили, пов'язаних з переходом Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, дасть змогу здійснити зміни, що значною мірою вирішать проблему насильства в Збройних Силах України.

Висновки. Методологічною основою дослідження проблеми протидії насильству в Збройних Силах України можуть бути діалектико-матеріалістичний, загальнонауковий та спеціальні методи пізнання соціально-правових явищ і процесів.

За допомогою системно-комплексного підходу до осмислення причин сучасного існування проблеми насильства в Збройних Силах України було виявлено, що в основі нестатутних взаємовідносин лежать два чинники:

- по-перше, соціально-психологічний фактор, а саме – закономірність функціонування мікросоціальних систем, коли при мінімальних умовах самоорганізації формується неформальна ієрархічна структура у військовому підрозділі;
- по-друге, соціально-культурний фактор, причому при нестачі гуманітарної культури, культури взаємин у процесі самоорганізації мікросоціальної системи моделі поведінки її членів не можуть бути високоморальними.

Йдеться про формування специфічної "армійської" девіантної субкультури, яка включає в себе сукупність різного роду традицій, ритуалів, специфічних цінностей, особливу стратифікацію в середовищі військовослужбовців, стиль побуту та поведінки.

Таким чином, для профілактики нестатутних взаємовідносин необхідний вплив саме на їх причини, зумовлені вищевказаними факторами: по-перше, радикальне підвищення загальної культури та культури взаємин; по-друге, припинення можливостей деструктивної самоорганізації військового колективу.

Найважливішою умовою успішної профілактики злочинів та пригод в армії є єдність нормативно-організаційного та духовно-морального компонента: максимальне використання в педагогічних цілях специфічного укладу військового життя, що визначається загальновійськовими статутами; всебічна підтримка командирів і начальників, які застосовують заходи з підтримання правопорядку до настання тяжких наслідків; удосконалення духовно-морального виховання військовослужбовців, уміла організація їх вільного часу, використання потенціалу соціокультурних установ у профілактичній діяльності.

Список використаної літератури

1. Алещенко В.І. Соціальна політика в Збройних Силах України : проблеми та шляхи їх розв'язання / В.І. Алещенко // Наука і оборона. – 2005. – № 2. – С. 38–45.
2. Бондарев В.В. Насильство серед військовослужбовців (поняття, характеристика, причини та попередження) / В.В. Бондарев. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. – 272 с.
3. Давиденко В. Джерела формування окремої криміналістичної методики розслідування нестатутних взаємовідносин

- між військовослужбовцями / В. Давиденко // Право України. – 2004. – № 5. – С. 145–149.
4. Давиденко В. Міжгалузеве наукове забезпечення дослідження в Україні насильницької злочинності серед військовослужбовців / В. Давиденко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 110–113.
 5. Карпенко М.І. Кримінальна відповідальність за порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): монографія / [за ред. В. Матвійчука]. – К.: КНТ, 2006. – 232 с.
 6. Керимов Д.А. Общенаучная методология и методология права // Теоретико-методологические проблемы права / Д.А. Керимов. – М.: ИКД "Зерцало-М", 2007. – № 2. – С. 7–18.
 7. Муравьев С.С. Принцип законности и уголовная ответственность за военные преступления / С.С. Муравьев // Право в Вооруженных Силах: военно-правовое обозрение. – 2007. – № 2. – С. 121–122.
 8. Паламарчук В.О. Організаційно-правові засади проходження військової служби за контактом у Збройних Силах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.О. Паламарчук. – Ірпінь, 2003. – 25 с.
 9. Пирожков В.Ф. Кримінальна психологія / В.Ф. Пирожков. – М.: "Ось-89", 2001. – 704 с.
 10. Про внесення змін до Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу": Закон України від 19.09.2013 р. № 589-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/589-18>.
 11. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.
 12. Ткачук О.С. Судове слідство у кримінальних справах про насильство серед військовослужбовців: монографія / О.С. Ткачук. – К., 2007. – 172 с.
 13. Хавронюк М.І. Кримінальна відповідальність за перевищення військовою посадовою особою влади чи посадових повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.І. Хавронюк. – К., 1998. – 24 с.
 14. Шамрай В.О. До питання про відповідальність військовослужбовців за дисциплінарні провини, адміністративні і кримінальні правопорушення / В.О. Шамрай // Вісник Верховного Суду України. – 1999. – № 3 (3). – С. 14–18.
 15. Щербінін О. Удосконалення законодавства щодо соціального захисту військовослужбовців: сучасний стан та перспективи / О. Щербінін // Право військової сфери. – 2007. – № 1. – С. 164–172.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2013.

Ивлев М.Н. Методологические основы исследования проблемы противодействия насилию в Вооруженных Силах Украины

В статье рассмотрены методологические основы исследования проблемы противодействия насилию в Вооруженных Силах Украины в условиях проведения реформ законодательства Украины, связанных с переходом Вооруженных Сил Украины к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Ключевые слова: военная дисциплина, Вооруженные Силы Украины, преступность, междисциплинарная связь, насилие, неуставные взаимоотношения, профилактика неуставных взаимоотношений, психологический анализ, реформирование армии, системно-комплексный подход.

Ivlev M. Methodological study of problems of combating violence in the armed forces Ukraine

Analysis of socio-political, democratic, legal and institutional arrangements of reconstruction of society in the independent Ukraine done in recent years indicates that the state wants to counter the negative trends of social development of all their organizational and intellectual potential and make a difference. The main issue that has attracted the attention of specialists in criminal law and criminology is the problem of combating violence in the Armed Forces of Ukraine.

Violence in the Armed Forces of Ukraine is a multidimensional social phenomenon that is characterized by high levels of irreconcilable conflict and social risks, which doesn't exclude the negative development. This understanding in determining approaches to mechanisms formation to consider a broad range of issues connected with this phenomenon.

The problem of violation of rules of conduct between members of the Armed Forces of Ukraine was studied by researchers from the Institute of war crimes including V. Bondarev, S. Dyachuk, N. Karpenko, M. Miller, A. Tkachuk, M. Havronyuk, V. Shamrai. Scientific analysis of the research conducted within specific sectoral areas of jurisprudence, such as criminology, criminal law, criminal procedure.

The article analyzes the basic methodological principles of research of problems of violence in the Armed Forces of Ukraine, that is connected with the breach of statutory rules of conduct of military servants, based on an analysis of theoretical principles, regulation and implementation of protection against violence in Armed Forces of Ukraine.

The methodological basis of research of the problem of countering the violence in the Armed Forces of Ukraine can be dialectical materialist, general and special methods of learning of social and legal phenomena and processes. An important application of the historical-legal methods in the study of the formation of such relations in the military sphere and their determination at various stages of social development, comparative legal method for the comparative analysis of the statutes of the Armed Forces of Ukraine to the requirements of the Constitution of Ukraine and other applicable law. System-structured analysis was used to determine the place in the system of criminological characteristics of certain types of crimes, the structure of criminological characteristics of this type of crime, the maintenance of its main elements and the relationships between them. What is important is that the statistical method is to be applied in the processing of information about the state of crime among soldiers, and by personal observation.

The most important condition for the successful prevention of crimes and accidents in the army is the unity of the normative and institutional, spiritual and moral component: maximizing the educational purposes of the specific structure of military life, determined by Combined statutes, the full support of commanders applying measures to maintain law and order before the onset of severe consequences beyond quantitative indicators of crime, improving the spiritual and moral education of military personnel, their organization of their free time, using the potential of cultural institutions in prevention activities.

Key words: *military discipline, the Armed Forces of Ukraine, crime, interdisciplinary communication, violence, hazing, hazing incidents prevention, psychological analysis, army reform, system-integrated approach.*

УДК 364.048.6

Т.О. Федоренко

аспірант
Донецький державний університет управління

С.В. Погребняк

кандидат педагогічних наук

ПРОБЛЕМИ ГУМАНІЗАЦІЇ У ФУНКЦІОНУВАННІ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ І МОЛОДІЖНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті розглянуто проблеми гуманізації у функціонуванні механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності. Аргументовано, що такі послідовні етапи механізму, як "відбування покарання" і "ресоціалізація", доцільно трансформувати в паралельні, що дасть змогу уникнути засвоєння неповнолітніми норм кримінального середовища й потенційно знизить ризик рецидивної злочинності.

Ключові слова: злочинність, гуманізація, механізм, кримінальне середовище, рецидивна злочинність, діти, молодь.

Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [1] визначає основні напрями, реалізація яких передбачає посилення відповідальності родини, суспільства й держави за процес виховання і становлення дітей, забезпечення дотримання прав і свобод дітей, які потрапили у конфлікт із законом, шляхом підвищення рівня їх правового та соціального захисту, зменшення рівня дитячої злочинності.

Метою цієї концепції є побудова в Україні повноцінної системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх, здатної забезпечити законність, обґрунтованість і ефективність кожного рішення щодо дитини, яка потрапила в конфлікт із законом, пов'язаного з її перевихованням і подальшою соціальною підтримкою.

Для досягнення поставленої мети сформульовано ряд актуальних завдань, які потребують вирішення:

- удосконалення системи профілактики дитячої злочинності на основі застосування відновних та проактивних методик;
- забезпечення ефективного правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з урахуванням вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку;
- сприяння розвитку відновного правосуддя;
- створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з метою їх перевиховання та ресоціалізації [1].

Зазначені завдання і концепція в цілому відображають застосування принципу гуманізації у функціонуванні механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності, реалізація якого потребує адекватного наукового обґрунтування і методичного забезпечення, спрямованих на збереження результативності цього механізму.

Концептуальною і методичною основою забезпечення гуманізації у функціонуванні механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності є: праці з кримінології, що відбивають основні закономірності поведінки злочинців, таких авторів, як С. Алімов, Ю. Антонян, С. Бузинова, А. Гуров, Г. Дашков, В. Емінов, В. Єрмаков, В. Звирбуль, А. Казаріна, В. Лунєєв, В. Овчинський, З. Радько, А. Яковлев; чинне законодавство, що регулює процесуальні й загальні питання, які стосуються неповнолітніх правопорушників; дослідження, проведені в рамках теорії менеджменту, що дають змогу формувати й удосконалювати механізми державного управління з метою підвищення їх ефективності та результативності, відображені у публікаціях Г. Атаманчука, Л. Гордієнко, Г. Губерної, В. Дорофійенка, М. Корецького, О. Мірошник, Д. Нор-та, А. Оболенського, О. Поважного, С. Поважного, Ф. Поклонського, А. Турила.

На сьогодні основною проблемою у функціонуванні механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності, що потребує вирішення із застосуванням напрацювань вищенаведених авторів, є забезпечення гуманізації без втрати результативності.

Метою статті є обґрунтування варіанта вирішення проблеми гуманізації механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності.

Механізм запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності передбачає реалізацію таких етапів: профілактика злочинності, позасудові заходи, судовий процес, рішення суду/призначення покарання, ресоціалізація та реінтеграція. Основною метою його функціонування при цьому є зниження рівня дитячої і молодіжної злочинності.

Внесення корекцій у роботу цього механізму потребує врахування історичного досвіду, що ілюструє ефективність тих чи інших

заходів у заданих умовах зовнішнього середовища. Проблема злочинності неповнолітніх актуалізувалась у суспільстві переважно в перехідні, кризові періоди його розвитку, що дає змогу розглянути існуючий досвід її регулювання й оцінити його ефективність на сучасному етапі суспільних трансформацій.

Так, на початку ХХ ст. результатом наповнених роботи благодійних організацій, педагогічних колективів виправних установ для неповнолітніх і представників Головного тюремного управління стало Положення про виховно-виправні заклади для неповнолітніх 1909 р. [2], підготовлене на основі окремих статутів конкретних виховних притулків. Засновниками виховних виправних установ, відповідно до положення, могли виступати уряд, земства, міста, духовні установи, громадські організації і навіть приватні особи.

Положення про виховно-виправні заклади для неповнолітніх як основну мету цих установ затвердило моральне виправлення осіб, які в них перебувають, підготовку їх до чесного трудового життя. Цієї мети досягають шляхом організації їх релігійно-морального, розумового та фізичного розвитку на основі початкової загальної освіти, а також навчання практичних професій, що дають їм можливість добувати засоби до існування власною працею. Вік неповнолітніх, котрі могли бути направлені у виховно-виправні установи, був встановлений у межах від 10 до 17 років. Таким чином, поступово створювалася правова основа діяльності виправних закладів для неповнолітніх і відповідно до неї формувалася і розширювалася їх мережа. До початку 1917 р. у системі Головного тюремного управління функціонували 57 колоній і притулків, у яких перебувало 2570 вихованців [2].

Загальновідомо, що покарання у виді позбавлення волі передбачає регламентований законодавством визначений комплекс правообмежень для осіб, які вчинили злочини. Не були винятком у цьому плані виховно-виправні заклади й особливі приміщення при в'язницях для неповнолітніх злочинців у дореволюційній Росії. І, водночас, правове становище, а отже, й обсяг режимних правообмежень для цієї категорії засуджених мали свої відмінності, що виражалися в такому: особи, які відбували покарання у виховно-виправних закладах, утримувались без охорони, а нагляд за ними здійснювався силами педагогічного персоналу; вони мали право на побачення з родичами і близькими без обмеження; за гарну поведінку їм могла бути надана відпустка з виїздом до місця проживання терміном до трьох діб.

До неповнолітніх засуджених не застосовувалися такі заходи дисциплінарного впливу, як поміщення в карцер, позбавлення права на побачення з родичами і близькими.

На засуджених неповнолітніх не поширювалися вимоги закону Державної Думи "Про заняття арештантів працею й отримуваний від цього дохід" від 06.01.1886 р. Водночас,

архівні матеріали свідчать про прагнення адміністрації виправних закладів залучити неповнолітніх правопорушників до соціально значущої трудової діяльності. Приміром, підлітки, які утримувались у Рязанському виправному притулку для неповнолітніх, займалися виготовленням продукції для задоволення потреб аграрного сектору [2]. Зароблені ними гроші витрачались на розвиток матеріальної бази притулку, закупівлю продуктів харчування, шкільного приладдя, одягу для вихованців з незаможних родин. Тривалість робочого дня для неповнолітніх регламентувалася в кожному конкретному випадку статутом виховно-виправного закладу, але не могла перевищувати сім годин на добу (ч. 2 ст. 29 Положення про виховно-виправні заклади для неповнолітніх) [2]. Варто зауважити, що на момент аналізу цей показник становить не більше ніж дві години на добу.

В арсеналі засобів виховно-виправного впливу домінувало морально-релігійне виховання, метою якого було формування законослухняної особистості. Неповнолітні, що відбували покарання у виді позбавлення волі, зобов'язані були відвідувати заняття в школі, розташованій на території виховно-виправного закладу. Курс навчання неповнолітніх ув'язнених організовувався відповідно до вимог церковнопарафіяльних шкіл. У цілому програма навчання неповнолітніх у виховно-виправних закладах включала: Закон Божий за правилами того віросповідання, до якого належав кожний учень, читання, письмо й арифметику в межах програми однокласного початкового училища Міністерства народної освіти. За наявності умов і можливостей учні могли здобути елементарні знання й з інших наукових предметів. Крім загальноосвітніх дисциплін, особлива увага приділялася професійному навчанню, у зв'язку з чим у кожному притулку й колонії утворювалися майстерні (столярні, слюсарні, ковальські), де під керівництвом досвідчених наставників неповнолітні засуджені здобували професійні навички, необхідні в умовах життя на волі.

Таким чином, духовне виховання, освіта і трудова діяльність у цілому становили програму ресоціалізації неповнолітніх правопорушників у минулому.

Сьогодні, у кризовий період розвитку суспільства, проводиться гуманізація законодавства щодо неповнолітніх.

Так, Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні передбачає створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з метою їх перевиховання та ресоціалізації шляхом:

- розробки корекційних, освітньо-інформаційних і психолого-педагогічних програм;
- розробки й упровадження в систему реабілітації заходів виховного, профілактичного, культурного та духовного характеру;
- сприяння створенню служби пробації для неповнолітніх, однією з функцій якої

- може бути збір, узагальнення й надання суду інформації соціально-психологічного характеру про особу неповнолітнього правопорушника, а також забезпечення здійснення належного патронажу щодо неповнолітніх, котрі перебувають у спеціальних виховних установах чи звільнені з них, сприяння їх соціальній адаптації і реінтеграції, зокрема, шляхом забезпечення таких неповнолітніх соціальним житлом, надання допомоги в працевлаштуванні, здобутті освіти;
- надання соціально-психологічної підтримки неповнолітнім правопорушникам і їх родинам;
 - залучення неповнолітніх правопорушників до суспільно корисної праці [1].

Цей комплекс заходів реалізується в процесі гуманізації видів покарання і радикальному зниженні випадків, що вимагають ізоляції неповнолітніх правопорушників.

У кримінології визначено, що покарання відіграє роль допоміжного, а не головного засобу боротьби зі злочинністю. При всьому своєму величезному потенціалі впливу на поведінку людей, покарання розглядають як останній довід держави. Воно застосовується відповідно до злочинного діяння, коли засоби впливу, застосовувані іншими органами, виявилися або свідомо можуть виявитися не-ефективними.

Покарання має три мети:

- а) відновлення соціальної справедливості;
- б) виправлення засудженого;
- в) запобігання здійсненню нового злочину.

Мова в цьому випадку йде про юридичне виправлення засудженого. Домогтися юридичного виправлення засудженого – це той максимально можливий результат, на який здатне кримінальне покарання. Виправлення є мінімальною програмою корекції свідомості засудженого, суть якої полягає в тому, щоб пристосувати його до нормального життя в суспільстві, зробити його безпечним для людей.

До неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні злочину, судом можуть бути застосовані такі основні види покарань:

- 1) штраф;
- 2) громадські роботи;
- 3) виправні роботи;
- 4) арешт;
- 5) позбавлення волі на певний строк [3].

До них також можуть бути застосовані додаткові покарання у виді штрафу і позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Відповідно до положень Кримінального кодексу України:

- громадські роботи можуть бути призначені неповнолітньому у віці від 16 до 18 років на строк від тридцяти до ста двадцяти годин і полягають у виконанні неповнолітнім робіт у вільний від навчання чи основної роботи час. Тривалість виконання цього виду покарання не може перевищувати двох годин на день;
- виправні роботи можуть бути призначені неповнолітньому у віці від 16 до 18 років за місцем роботи на строк від двох місяців до одного року;
- арешт полягає в утриманні неповнолітнього, який на момент постановлення вироку досяг шістнадцяти років, в умовах ізоляції у спеціально пристосованих установах на строк від п'ятнадцяти до сорока п'яти днів;
- покарання у виді позбавлення волі особам, які не досягли до вчинення злочину вісімнадцятирічного віку, може бути визначене на термін від шести місяців до десяти років. Неповнолітні, засуджені до покарання у виді позбавлення волі, відбувають його у спеціальних виховних установах [3].

З огляду на вищевикладене, можна виділити декілька рівнів тяжкості вчиненого злочину, з яких випливають різні види покарань (табл.).

Таблиця

Характеристики покарання неповнолітніх залежно від тяжкості вчиненого злочину

Рівень тяжкості вчиненого злочину / покарання	Характеристики покарання неповнолітніх правопорушників		
	Навчання	Трудова діяльність	Ізоляція
I рівень / громадські роботи	+	+	-
II рівень / громадські або виправні роботи	-	+	-
III рівень / арешт	-	+	+
IV рівень / позбавлення волі	+	+	+

Як видно з таблиці, запропоновано два підходи до реалізації покарання, що здійснюються без ізоляції, і два підходи, засновані на ізоляції і трудовій діяльності.

Стосовно цього зазначимо, що у кримінології, як зарубіжній, так і вітчизняній, нагромаджено достатньо даних, які відповідають не тільки вимозі закономірності, а й вимозі закону: це так званий закон Ф. Листа, сформульований понад 150 років тому: "чим раніше людина вчиняє у своєму житті злочин, за який її карають позбавленням волі, тим більше імовірність того, що вона знову вчинить злочин". Існують й інші,

встановлені останнім часом закони: "чим небезпечніший злочин, тим вище імовірність здійснення його особою, яка раніше вчиняла злочин", "чим інтенсивніша і стійкіша будь-яка форма поведінки, що відхиляється, тим вище імовірність переходу від менш небезпечних до більш небезпечних форм".

Отже, принцип зниження випадків ізоляції неповнолітніх правопорушників відповідає базовим закономірностям поведінки особистості, проте в сучасних умовах його реалізація потребує додаткової інфраструктури. Крім того, процес ресоціалізації особистості злочинця, що здійснюється без його ізоляції, по-

требує інтегрального підходу, який включає не тільки освіту і трудову діяльність, а й інші види діяльності, характерні для соціалізованого представника визначеного віку, у тому числі – гру і спілкування. В іншому разі процес ресоціалізації буде неповним.

Висновки. Таким чином, втілення принципу гуманізації на етапі відбування покарання полягає не тільки в мінімізації випадків ізоляції неповнолітніх правопорушників, що, як правило, й забезпечує їх соціалізацію в кримінальному світі і є основним моментом, який потребує усунення, а й в об'єднанні процесів ресоціалізації та відбування покарання, нерозривних у реальній дійсності. Так, процес відбування покарання в разі ізоляції проходить паралельно засвоєнню порушником норм кримінального середовища, необхідне ж досягнення зворотного результату – ресоціалізації – варто здійснювати не після, а в процесі відбування покарання. У такому разі послідовні етапи механізму запобігання та протидії дитячій і молодіжній злочинності трансформуються в паралельні, що дасть змогу уникнути засвоєння неповнолітніми норм кримінального

середовища і потенційно знизить ризик рецидивної злочинності.

Список використаної літератури

1. Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Положение о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних // Свод законов. – Т. XIV. – СПб., 1913. – С. 263–278.
3. Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>.
4. Принципи системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [Електронний ресурс] // Проект реформування системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. – Режим доступу: www.youthjustice.org.ua.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2013.

Федоренко Т.А., Погребняк С.В. Проблемы гуманизации в функционировании механизма предупреждения и противодействия детской и молодежной преступности

В статье рассмотрены проблемы гуманизации в функционировании механизма предупреждения и противодействия детской и молодежной преступности. Аргументировано, что такие последовательные этапы механизма, как "отбывание наказания" и "ресоциализация", целесообразно трансформировать в параллельные, что позволит избежать усвоения несовершеннолетними норм криминальной среды и потенциально снизит риск рецидивной преступности.

Ключевые слова: преступность, гуманизация, механизм, криминальная среда, рецидивная преступность, дети, молодежь.

Fedorenko T., Pogrebnyak S. Humanization problems in functioning of the mechanism of the prevention and counteraction of children and youth criminality

Humanization problems in functioning of the mechanism of the prevention and counteraction of children and youth criminality have been considered.

It is defined that the mechanism of the prevention and counteraction of children's and youth criminality assumes realization of following stages: criminality preventive maintenance, extrajudicial actions, litigation, judgment / punishment appointment, re-socialization and re-integration. Thus, the main objective of its functioning is decrease in level of children and youth criminality.

Significance levels of the committed crime which are followed by various kinds of punishments have been allocated. It has been offered two approaches to realization of punishments which are carried out without isolation and two approaches, based on isolation and parallel labour activity.

The principle of decrease in cases of isolation of minor offenders which answers the base laws of person behavior has been proved. Its realization in present conditions will demand an additional infrastructure. Besides, re-socialization process of the criminal persons, carried out without his isolation, will require the integrated approach including not only education and labour activity, but also other kinds of activity, typical for the socialized representative of the given age, including game and communication. Otherwise, process of re-socialization will be incomplete.

Thus, reflexing a humanization principle at a stage of punishment completion consists not only in minimization of isolation cases of minor offenders which, as a rule, provides their socialization in the criminal world and is a high light demanding elimination, and also – in association of processes re-socialization and completion of punishment, indissoluble in reality. So, process of punishment completion in case of isolation passes in parallel mastering of the criminal environment norms by the infringer, the return result which is necessary to achieve – re-socialization – should be carried out not after, but in the course of punishment completion. In that case consecutive stages of the mechanism of the prevention and counteraction of children and youth criminality are transformed in parallel that will allow avoiding mastering by minors of the criminal environment norms and will potentially lower risk of recurrent criminality.

Key words: criminality, humanization, mechanism, criminal environment, recurrent criminality, children, youth.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК: 342.7: 327 (478)

Т.М. Заворотченко

кандидат юридичних наук, доцент
Дніпропетровський національний університет ім. Олеса Гончара

МІЖНАРОДНІ ГАРАНТІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ЯК МОЖЛИВІСТЬ ІСНУВАННЯ УНІВЕРСАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті висвітлено процес формування конституційних прав і свобод людини й громадянина України в міжнародних організаціях. Акцентовано увагу на тому, що міжнародні організаційно-правові гарантії політичних прав і свобод громадян реалізуються за допомогою спеціально створених міжнародних організацій, у компетенцію яких входить захист прав і свобод людини та громадянина. Відображено безперервний зв'язок людини з державою, політичних прав з іншими видами системи прав людини. Наведено класифікацію організаційно-правових гарантій політичних прав і свобод людини й громадянина.

Ключові слова: Статут Організації Об'єднаних Націй, порушення прав людини, розгляд індивідуальних скарг, стандарти прав людини, механізм міжнародного захисту прав людини.

Україна після здобуття незалежності, як відомо, включила до свого конституційного законодавства чимало нормативних приписів, які відтворюють положення загальної декларації прав людини, інших міжнародно-правових документів. Широкий каталог прав і свобод людини, закріплений у законодавстві України, відповідає в цілому міжнародним стандартам як кількісно, так і якісно. З'явилися і знайшли своє втілення такі права і свободи, яких раніше в нашій країні не було або користування якими було вкрай утруднене. Водночас істотно розширилися можливості захисту конституційних прав і свобод громадян України в міжнародних організаціях – таких, як, наприклад, Європейський суд з прав людини. Адже Конституція України гарантує кожному можливість після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тому надзвичайної актуальності набуває дослідження процесу історичного становлення, розвитку та об'єктивної обумовленості правового регулювання міжнародних гарантій політичних прав і свобод громадян. Важливо зазначити, що неможливо побудувати ефективний і відповідний умовам сьогодення міжнародний правовий механізм захисту політичних прав і свобод громадян, не звернувши належної уваги на історичні переумови виникнення та розвитку відповідного правового регулювання міжнародних гарантій політичних прав.

Питання стосовно міжнародних гарантій конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина свого часу були предметом досліджень В.В. Букача, М.В. Вітрука, А.М. Головістикової, А.В. Грабильникова, Л.Ю. Грудциної, І.В. Дробуш, А.М. Колодія, І.О. Ледяха, О.Г. Майорова, А.Ю. Олійника, С.В. Поленіної, О.О. Проніна, О.В. Пушкіної, Г.Б. Романовського, Ф.М. Рудінського, Б.Ю. Тихонова, Л.С. Явича та деяких інших учених. Проте як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві й досі відсутня загальновизнана думка щодо розуміння важливості дослідження міжнародних гарантій політичних прав і свобод громадян, а особливо як можливості існування універсальних міжнародних стандартів прав людини, що визначає актуальність обраної теми наукового пошуку та визначає його мету.

Метою статті є аналіз наукових поглядів у різні періоди розвитку вчень про політичні права і свободи людини й громадянина і, зокрема, гарантій політичних прав і свобод громадян як можливості існування універсальних міжнародних стандартів прав людини з метою з'ясування становлення і розвитку досліджуваних проблемних питань.

Наукова новизна статті визначається тим, що на основі теоретичного та практичного правового аналізу міжнародних гарантій політичних прав і свобод людини і громадянина як можливості існування універсальних міжнародних стандартів прав людини визначено їх важливе значення та сутність, надано конкретні пропозиції і рекомендації

щодо вдосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

Указом Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, одним із напрямів якої є зближення законодавства України із сучасною європейською системою права, стрижнем якої є забезпечення добробуту людини. Прийнявши Загальну декларацію, Генеральна асамблея доручила Комісії з прав людини розробити єдиний пакт, що охоплює широкий перелік основних прав і свобод. На п'ятій сесії у 1951 р. Генеральна асамблея, розглянувши перші 18 статей Пакту, що містять тільки громадські й політичні права, прийняла резолюцію, у якій ухвалила: включити в Пакт про права людини права економічні, соціальні та права в галузі культури [1, с. 233]. Генеральна Асамблея особливо підкреслила, що громадські, політичні й соціально-економічні права тісно пов'язані між собою, індивід, позбавлений будь-якого із цих прав, уже не є тією особистістю, яку Загальна декларація розглядає як ідеал вільної людини. Точка зору про законність втручання в справи інших держав і правомірність інтервенції "з мотивів гуманності", для захисту основних прав і свобод людини поділяли більшість юристів-міжнародників того часу [2, с. 3]. Учені-міжнародники широко сприйняли природно-правову теорію прав людини. Відомий професор Петербурзького університету Ф. Мартенс писав, що "всі створені держави визнають за людиною як такою, безвідносно до її підданства або національності, відомі основні права, що нерозривно пов'язані з людською особистістю" [3, с. 67]. Під цими правами зазвичай малося на увазі право на життя, свободу совісті й віросповідання. Доктрина гуманітарної інтервенції широко використовувалася тоді й у практиці міжнародних відносин. Вона слугувала одним із численних "обґрунтувань" для поневолення "нецивілізованих" народів. Крім того, в ім'я гуманних цілей і під приводом захисту національних і релігійних меншостей проходила боротьба європейських держав за поділ і переділ уже розпівного світу.

Після Першої світової війни та створення Ліги Націй право держави на інтервенцію зазнало певних обмежень. Якщо в період, що передувє заснуванню Ліги Націй, міжнародне право практично визнавало право держави на війну, що влаштовувалося, правда, під різними приводами, то Статут Ліги Націй серйозно обмежив право держав – її членів готуватися до війни й передбачав санкції для порушників. У цей період головними державами-союзниками були укладені угоди з усіма європейськими державами й Туреччиною, у яких ці держави брали на себе зобов'язання надати особам, які належать до меншостей по расі, релігії та мові, ті самі права, що й іншим своїм гро-

мадянам. Відповідні зобов'язання пізніше були прийняті також Албанією, Іраком, Литвою, Латвією, Естонією і Фінляндією при вступі їх у Лігу Націй шляхом односторонніх декларацій Ради Ліги. У межах Ліги Націй відбулося укладення цілого ряду угод, спрямованих на боротьбу з рабством і работоргівлею, а також на припинення торгівлі жінками й дітьми. У той період розроблялися і спеціальні міжнародно-правові заходи для захисту релігійних, мовних та етнічних меншостей. Зобов'язання держав щодо захисту меншостей були поставлені під гарантію Ліги Націй. Відповідно до цих договорів, кожний член Ради Ліги Націй мав право звертати увагу Ради на будь-яке порушення кожного з цих зобов'язань. Рада могла починати такі заходи й давати такі розпорядження, які видадуться для даного випадку відповідними й дієвими. У разі розбіжності думок із питань права або факту ця розбіжність розглядалася як спір, що має міжнародний характер. Однак відповідно до ст. 13 Статуту, члени Ліги Націй мали право починати війну проти тих держав, що не виконують "сумлінно винесені рішення". Сам Статут Ліги Націй не містив ніяких постанов про обов'язки держав – членів Ліги дотримувати права меншостей або здійснювати міжнародне співробітництво в розвитку поваги до прав людини і забезпечення хоча б елементарних цивільних, політичних, економічних або соціальних прав. Члени Ліги брали на себе лише зобов'язання "докладати зусиль" до забезпечення "справедливих і гуманних умов праці". Держави, які були членами Ліги Націй, навіть не ставили перед собою завдання виробити універсальний міжнародний документ, що містив би норми про повагу й дотримання хоча б елементарних прав і свобод людини [4, с. 57]. У період, що передувє створенню Організації Об'єднаних Націй, обмеженою кількістю держав були укладені перші міжнародні угоди. До них входять договори й конвенції, які містять положення про боротьбу з рабством і работоргівлею, про припинення торгівлі жінками й дітьми, про захист релігійних, етнічних і мовних меншостей, а також ряду прав людини в період збройних конфліктів. Однак метою цих угод було не створення всебічної системи міжнародного захисту прав людини, а лише забезпечення деяких прав особистості.

Після прийняття Статуту Організації Об'єднаних Націй і в часи холодної війни ця позиція була далеко не одностайною. Багато західних юристів дотримувалися думки, що стосовно прав і свобод людини і їх дотримання Статут Організації Об'єднаних Націй тільки формулює мету, яку необхідно досягти. Суперечливу позицію займав Радянський Союз. Визнаючи юридичну обов'язковість положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, СРСР абсолютизував поняття

державного суверенітету і вважав, що регулювання прав людини цілком належить до внутрішньої компетенції держав. Сьогодні подібні точки зору більше не висловлюються. У таких країнах, як Бельгія, Нідерланди, Індія, Італія, Сполучені Штати Америки, Шрі-Ланка, положення Декларації широко використовуються для тлумачення внутрішньодержавних законів, що стосуються прав людини. На них постійно посиляються суди цих країн. Більшість держав розглядають Декларацію як документ, що містить звичайні норми міжнародного права, більшість котрих стали *jus cogens*. Таке розуміння Декларації особливо важливе у зв'язку з тим, що ряд країн (Куба, Китай, Індонезія, Пакистан, Саудівська Аравія та ін.) не є учасниками ні Пакту про цивільні і політичні права, ні Пакту про економічні, соціальні і культурні права. Вони зобов'язані керуватися положеннями Загальної декларації прав людини. Однак Сполучені Штати Америки наполягали на тому, щоб Пакт був обмежений виключно цивільними й політичними правами. "Сполученим Штатам Америки, – відзначав видатний американський державний діяч Дж. Грін, – важко буде прийняти договір, що містить економічні, соціальні і культурні права, оскільки вони виходять за межі правил, що містяться в Конституції Сполучених Штатів Америки". Таким чином, Міжнародні пакти про права людини готувалися Організацією Об'єднаних Націй понад двадцять років.

Економічні, соціальні й культурні права порівняно нещодавно стали проголошуватися й закріплюватися законодавством різних країн світу й міжнародними документами. Законодавчі акти й конституції, прийняті в XVIII–XIX ст., містили в основному перелік цивільних і політичних прав. Економічні й соціальні права в той період розглядалися як побічний продукт їх розвитку. Лише з початку XX в. у конституціях ряду держав усе більший акцент робиться на соціально-економічне право. До таких документів належать Веймарська Конституція Німеччини 1919 р., Конституція Іспанської Республіки 1931 р., Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1936 р., Конституція Ірландії 1937 р. та ін. З прийняттям Статуту Організації Об'єднаних Націй, а потім Загальної декларації прав людини починається якісно новий етап у міжнародно-правовій регламентації цих прав.

В останні роки змінилася позиція як Сполучених Штатів Америки, так і багатьох інших країн. Вони стали визнавати юридичну обов'язковість положень Пакту про економічні, соціальні й культурні права. Новий підхід знайшов відбиток у Підсумковому документі Всесвітньої конференції з прав людини, що відбулася у Відні у 1993 р. Ряд положень Пакту стосується питань, що регулюються також у Пакті про економічні,

соціальні і культурні права. Це право кожної людини на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати в них (ст. 22), а також ст. 23 і 24 про родину, шлюб та дітей, що проголосили рівність прав і обов'язків подружжя і право кожної дитини "на такі міри захисту, що вимагаються в її становищі як малолітньої з боку її родини, суспільства і держави". Відповідно до п. 1 ст. 4, ці Пакти "під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується", держави "можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань... тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження..." Право відступу не застосовується, відповідно до п. 2 ст. 4 Пакту, до таких фундаментальних прав і свобод: до права на життя (ст. 6); до заборони піддавати будь-кого катуванням або жорстокому, нелюдському, принижуючому гідність поводженню або покаранню (ст. 7); до заборони рабства, работоргівлі і підневільного стану (п. 1 і 2 ст. 8); до заборони позбавляти свободи за виконання якогось договірної зобов'язання (ст. 11); до заборони скасування принципу, відповідно до якого кримінальний закон не має зворотної сили (ст. 15); до права кожного на визнання його правосуб'єктності (ст. 16); до права кожного на свободу думки, совісті і релігії (ст. 18). Розбір індивідуальних повідомлень відіграє значну роль в імплементації Пакту. Саме їхній розгляд дає змогу Комітету з прав людини робити висновки про відповідність законів, судової й адміністративної практики тієї або іншої держави вимогам Пакту. Виконуючи рішення Комітету, приводячи своє законодавство у відповідність із Пактом, держава тим самим створює умови для того, щоб надалі подібних порушень прав людини не відбувалося. Процедура розгляду індивідуальних скарг у межах Факультативного протоколу показала її ефективність як у відновленні порушених прав, так і у виявленні невідповідності між національними законами і практикою їхнього здійснення, з одного боку, і міжнародними нормами – з іншого. Розвиток міждержавних відносин свідчить про те, що багато питань, які раніше належали до внутрішньої компетенції держав, стали піддаватися міжнародному-правовому регулюванню. До них належать і питання страти. Питання про застосування страти за тяжкі злочини є не тільки правовим, а й морально-філософським. Більшість убивств вчинені людьми у стані сп'яніння, хронічними алкоголіками, а також тими, хто приймав рішення під впливом ряду несподіваних

чинників. Лише невелика кількість убивств планується заздалегідь або відбувається в корисливих цілях, тому численні аргументи про те, що страта здатна зупинити або різко зменшити злочинність, нічим не підтверджуються. Як видається, дослідження прав людини у площині "універсалізм – релятивізм" може проводитися на різних рівнях: зокрема, доктринально-теоретичному й практико-прикладному. Прикладом першого може бути обстоюваний українським науковцем О. Мережко біохеверистський метод аналізу природи прав людини [4, с. 55]; ми ж приділимо тут увагу останньому з наведених рівнів.

Повертаючись до теми статті, а саме – можливості існування універсальних міжнародних стандартів прав людини, відзначаємо, що відповідне приєднання України до Конвенції та визнання обов'язковою юрисдикції суду фактично означає постуляцію презумпції про наявність відповідних євросандартів прав людини, а це, в свою чергу, зумовлює потребу доктринального дослідження практики суду та з'ясування його власної "філософії" прав людини [5, с. 38–39]. Так, відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. З цього конституційного положення випливає, що право звертатися зі скаргою до міжнародних організацій обумовлено наявністю відповідних міжнародних договорів України і може бути використане лише після того, як будуть вичерпані всі національні засоби правового захисту. Взагалі на міжнародному рівні зроблено чимало для сприяння повазі прав людини. Гірші справи на національному рівні, що має вирішальне значення. У ряді країн, у тому числі і в Україні, конституційно закріплені загальновизнані міжнародні норми про права людини. Однак це ще не означає, що відповідні норми втілюються в життя. Для цього необхідна перебудова правової системи в цілому. США, які одним з перших конституційно закріпили права людини, не беруть участі у більшості конвенцій про права людини, а ті, що ратифіковані, супроводжуються такими застереженнями, що значною мірою знецінюють участь у цих конвенціях. Тим часом, від США істотно залежить зміцнення позицій принципу поваги прав людини.

Таким чином, міжнародно-правові гарантії політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні – це система універсальних нормативно-правових актів і спеціально створених організацій з метою захисту, реалізації й охорони політичних прав і свобод людини та громадянина на міжнародному рівні. Міжнародні нормативно-правові гарантії політичних прав і свобод лю-

дини й громадянина – це система універсальних міжнародних способів захисту політичних прав і свобод людини правового характеру, які закріплені в міжнародних деклараціях, конвенціях, пактах та інших документах правового характеру і які є обов'язковими для виконання всіма державами.

У будь-якому разі держава може звернутися із заявою з приводу недотримання конвенції іншою державою у Європейський суд, який є незалежним органом, що складається з рівної кількості членів від кожної держави, що є сторонами у цій справі. Комісія після вивчення підстав для заяви, аналізу фактів і прийняття мір для мірного врегулювання направляє звіт у комітет міністрів Ради Європи. Цей орган визначає, чи було порушення Конвенції, та встановлює спричинені цим наслідки. Санкції, як правило, мають лише моральний характер, але громадська думка держав-членів може посилити їх дію. Фізична особа також має право безпосереднього звертання у комісію із заявою про порушення державою Конвенції. Така можливість стала надаватися фізичній особі з 1991 р. Конвенція заснувала Європейський суд з справ людини, члени якого обираються консультативною асамблеєю Ради Європи. Цей суд має компетенцію лише стосовно країн, які визнають його юрисдикцію згідно зі ст. 46 Конвенції. Він може бути скликаний Європейською Комісією з прав людини або державою-стороною у тримісячний термін, починаючи від подання звіту Комісії в Комітет Міністрів Ради Європи. У цьому випадку Комітет втрачає повноваження. Що стосується регіональних систем міжнародного-правового захисту прав людини, то найбільший досвід щодо цього мають держави-члени Європейського Союзу. До них належать: Загальна декларація прав людини, прийнята 10.12.1948 р., Міжнародні пакти про економічні, соціальні і культурні права, прийняті в 1996 р., Міжнародний пакт про цивільні і політичні права, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН 19.12.1996 р., Факультативний протокол до Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1996 р., Другий Факультативний протокол до Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, спрямований на скасування страти, прийнятий 15.12.1989 р., Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, укладена 04.11.1950 р. у Римі державами-членами Ради Європи та доповнена дев'ятьма додатковими протоколами; Протокол № 6 про скасування страти, який був прийнятий до Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод у 1983 р. Радою Європи; Заключний акт про безпеку та співробітництво в Європі, прийнятий у 1975 р. у Гельсінкі; Паризька "Хартія для нової Європи", підписана 21.11.1990 р., та інші міжнародні

нормативно-правові акти, які гарантують права і свободи людини й громадянина в Україні. Нагляд за виконанням цих міжнародних нормативно-правових актів про захист прав і свобод людини та громадянина здійснюють спеціальні міжнародні органи, які є механізмом міжнародного захисту прав людини.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що неможливо сформулювати однозначні, абсолютно дійсні критерії тлумачення такого поняття, як "міжнародні організаційно-правові гарантії політичних прав і свобод людини й громадянина". Але водночас, уточнення його змісту не тільки можливе, а й необхідне. Тому наведені розробки у сфері політичних прав повинні бути враховані в українському законодавстві. Ці гарантії включають у себе діяльність спеціально створених міжнародних організацій, держави, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших посадових осіб у сфері правотворчості, правозастосування, здійснення заходів процедурного, організаційного й іншого характеру з метою підвищення ефективності реалізації, захисту та забезпечення прав людини. До них належать: Організація Об'єднаних Націй; Генеральна Асамблея ООН; Економічна і соціальна рада і її допоміжні органи (ЕКОСОС); Комісія з прав людини (КПЛ); Підкомісія із запобігання дискримінації та захисту меншостей; Комісія про статус жінок; Управління Верховного Комісара ООН з прав біженців (УВКБ); Міжнародний надзвичайний фонд допомоги дітям (ЮНІСЕФ); орган, який займається науковими дослідженнями (ЮНІТАР); Секретаріат Організації Об'єд-

наних Націй; Центр з прав людини; Міжнародна організація праці; Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО); Міжнародний суд ООН; Міжнародний кримінальний суд; Комітет з прав людини; Комітет з ліквідації расової дискримінації; Комітет з економічних, соціальних і культурних прав; Комітет з ліквідації дискримінації стосовно жінок; Комітет проти катувань; "Група трьох"; Європейський суд ООН та Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Список використаної літератури

1. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення) : зб. норм. актів / редкол.: С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. – К. : Атіка, 2000. – 896 с.
2. Конституція України : оф. текст : Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / [упор. М.І. Хропанюк]. – К. : Парламент, 1999. – 544 с.
3. Колосов Ю.М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства / Ю.М. Колосов // Московский журнал международного права. – 1992. – № 2. – С. 67–73.
4. Мережко О. Культурний релятивізм і природа фундаментальних прав людини / О. Мережко // Український часопис прав людини. – 1996. – № 1. – С. 55–59.
5. Добрянський С. Застосування Конвенції як вияв діалектики загального й одного у праворозумінні / С. Добрянський // Право України. – 2000. – № 11. – С. 38–40.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2013.

Заворотченко Т.Н. Международные гарантии политических прав и свобод граждан как возможность осуществления универсальных международных стандартов прав человека

В статье освещён процесс формирования конституционных прав и свобод человека и гражданина Украины в международных организациях. Акцентируется внимание на том, что международные организационно-правовые гарантии политических прав и свобод граждан реализуются при помощи специально созданных международных организаций, в компетенцию которых входит защита прав и свобод человека и гражданина. Отображена непрерывная связь человека с государством, политических прав с другими видами системы прав человека. Приведена классификация организационно-правовых гарантов политических прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: Устав Организации Объединённых Наций, нарушения прав человека, рассмотрение индивидуальных жалоб, стандарты прав человека, механизм международной защиты прав человека.

Zavorotchenko T. International guarantees of political rights and freedoms of citizens as the possibility of the existence of universal international human rights standards

In this article describes the process of formation of the constitutional rights and freedoms of man and of the citizen of Ukraine in international organizations. The author focuses on the fact that international legal guarantees of political rights and freedoms of citizens are realized with the help of specially created international organizations responsible for protecting the rights and freedoms of man and citizen. The article reflects the continuous connection of the man with the state of political rights with other kinds of human rights. Classification of organizational and legal guarantors of political rights and freedoms of man and citizen. Analyses the main stages of development of political rights and freedoms of citizens. Considered are the possibilities for

protection of constitutional rights and freedoms of citizens of Ukraine in international organizations. Identify burning theoretical-applied questions of the doctrine of humanitarian intervention, which was widely used in the practice of international relations. Attention is focused on economic, social and cultural rights, which became declared and secured in the legislation of different countries and international documents. Allocated the right of petition to the international organizations, which is due to the relevant international treaties of Ukraine, and which can be used only after you have exhausted all national remedies. Found contradictions and gaps in the activities of organizational and legislative measures. Traced the historical development of the above concepts, their future role and significance at the present stage. Outlines the authors vision of the problem and possible ways of its overcoming. Characteristics of international legal guarantors subjective constitutional political rights and freedoms of man and citizen, and given the very notion of this category. The system guarantors, which include activities specially created international organizations, the state and other officials involved.

Key words: *the Charter of the United Nations, human rights violation, consideration of individual complaints, human rights standards, mechanisms for international protection of human rights.*

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У БОРОТЬБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

Потреби світового товариства у боротьбі зі злочинністю зумовлюють об'єднання зусиль держав, міжнародних організацій з метою реалізації заходів міжнародного співробітництва згідно з певними напрямками, рівнями та формами. Різні погляди на це питання в законодавстві, наукових працях визначили мету й завдання наукової статті.

Ключові слова: міжнародне співробітництво, злочинність, міжнародний договір.

До проблем боротьби зі злочинністю, яка сьогодні все частіше набуває міжнародних масштабів, становить загрозу як усьому світовому товариству, так і окремим державам, основним правам і свободам людини, постійно привернена увага в актах нормотворчості, виступах посадових осіб, наукових працях, публіцистиці. Мова йде про підвищення її суспільної небезпеки, заподіюваної шкоди. Злочинність стає все більше організованою, озброєною, корумпованою, інтелектуальною, оперативного використання досягнень науки й техніки для реалізації своїх цілей.

Небезпека міжнародної злочинності полягає в тому, що, як влучно зазначено в Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю 2011 р. [1], вона тісно пов'язана з діяльністю організованих злочинних угруповань, для яких характерні високий рівень організованості, стійкі корупційні та міжнародні злочинні зв'язки. Україна стає об'єктом підвищеної заінтересованості міжнародних злочинних угруповань, зокрема у сферах легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, торгівлі людьми, нелегального переміщення зброї, небезпечних матеріалів та наркотичних засобів. Збільшується кількість нелегальних мігрантів і набуває все більшого поширення організована етнічна злочинність.

За таких умов міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері, залучення до службової діяльності найкращих взірців вітчизняного та зарубіжного досвіду є одним із невідкладних завдань органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів України.

Міжнародне співробітництво покликане вирішити одну з головних суперечностей: злочинність стала інтернаціональною, а засоби боротьби з нею переважно залишаються національними [2, с. 3].

Тлумачний словник сучасної української мови визначає співробітництво так: "займатися якоюсь діяльністю, працювати разом із ким-небудь" [3, с. 1170].

Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю має значне історичне підґрунтя: його становлення починається в ті давні часи, коли ще не було системи норм міжнародного права, але вже з'явилися перші ознаки дипломатії [4, с. 4].

Як відомо, принцип співробітництва держав є нормою *jus cogens* (незаперечне право, тверде право), одним із принципів міжнародного права, закріплених у Статуті ООН 1945 р., Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. та інших міжнародних документах.

Як зазначає В.Ф. Цепелев, міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю є складною системою відносин, що включають узгоджені політику, законодавство, правозастосовну, організаційно-управлінську, інформаційну, науково-дослідну діяльність держав, державних органів і посадових осіб, а також міжнародних організацій із запобігання злочинності, боротьби з нею і поведення з правопорушниками [2, с. 24].

Міжнародне співробітництво ґрунтується на дотриманні низки принципів. Поняття "принцип", його зміст і значення є одним з основних і складних питань будь-якої галузі наукового знання, будь-якого виду людської діяльності. Принципи міжнародного співробітництва детально розглянуті в науковій літературі. Наприклад, О.І. Виноградова класифікує їх на загальні та спеціальні. До загальних принципів вона зараховує: принцип міжнародного співробітництва; принцип мирного вирішення міжнародних спорів; принцип невтручання у внутрішні справи інших держав; принцип суверенної рівності держав; принцип добросовісного виконання міжнародних зобов'язань; принцип недоторканності кордонів та територіальної цілісності держав; принцип поваги до прав людини; принцип незастосування сили або погрози силою; принцип рівноправності та самовизначення народів. Спеціальними принципами є: принцип взаємності та добровільності; принцип

додержання суверенітету і безпеки держав-учасниць міжнародного договору; принцип уступки частини суверенітету (застосування іноземного законодавства); принцип відповідності прохання сторони, яка звертається із запитом, законодавству держави, що виконує запит, та реалізації умов договору за допомогою застосування національного законодавства; принцип рівності повноважень судово-слідчих органів, які здійснюють взаємодію; принцип забезпечення правового захисту рівності учасників кримінального процесу на території держав-учасниць міжнародного договору; принцип обмеження застосування міжнародного договору територіями держав-учасниць цього договору; принцип додержання прав та інтересів третіх держав (осіб) учасниками договірних відносин; принцип обов'язковості виконання умов міжнародного договору; принцип взаємодії на основі права, передбаченого міжнародним договором [5, с. 33–74].

Відповідно, міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю можна визначити як діяльність держав, їх компетентних органів, міжнародних організацій, що ґрунтується на нормах міжнародних договорів та національного законодавства й спрямована на розслідування, кримінальне переслідування, судовий розгляд та запобігання злочинам.

Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю реалізується згідно з певними напрямками, рівнями та формами. Вивчення законодавства, наукових праць, свідчить про відсутність єдиного узгодженого підходу до їх висвітлення. Вважаємо доцільним висловити свій погляд на з'ясування окресленого питання.

Напрямок у загальному значенні тлумачиться як "лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь; шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; спрямованість думок, інтересів" [3, с. 576].

На думку Л.Д. Тимченка, співробітництво у боротьбі з міжнародною злочинністю розвивається у трьох напрямках. Перше – це укладення двосторонніх договорів, у яких держави регламентують питання надання правової допомоги у кримінальних справах, видачі злочинців, передачі засуджених осіб для відбування покарання у держави, громадянами яких вони є. Другий напрямок пов'язаний із співробітництвом держав у боротьбі зі злочинністю на регіональному рівні. Третій напрямок охоплює співробітництво в універсальних міжнародних організаціях (ООН, Інтерпол) [6, с. 430].

Проте, на нашу думку, виділені автором положення, скоріше за все, характеризують рівні співробітництва (двосторонній, регіональний, глобальний), про які мова піде далі.

Л.Н. Галенська до напрямів міжнародного співробітництва держав у галузі бороть-

би зі злочинністю зараховує: визнання небезпечності для держав певних кримінальних діянь і необхідність застосування спільних заходів для їх припинення; надання допомоги в розшуку правопорушників, що переходять на чужій території, та передача їх заінтересованій державі; допомога в отриманні необхідних матеріалів у кримінальній справі; вивчення проблем злочинності і боротьби з нею, питань пенітенціарної системи; надання практичної допомоги окремим державам у вивченні та вирішенні проблем злочинності; обмін інформацією [7, с. 6–8].

Ураховуючи наведене, зазначимо, що, дійсно, обмін інформацією можна розглядати як окремий напрям міжнародного співробітництва. Крім того, обмін інформацією є невід'ємною складовою інших напрямів співробітництва, супроводжує вирішення будь-яких практичних завдань.

Заслугує на увагу й думка вчених про обрання іншого критерію для виділення напрямів міжнародного співробітництва – характеру злочинного діяння. Так, О.Г. Богатирьов зазначає, що міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю включає такі напрями: а) співробітництво у боротьбі із загальнокримінальною злочинністю; б) співробітництво у боротьбі зі злочинами міжнародного характеру; в) співробітництво у боротьбі з міжнародними злочинами [8, с. 5–6]. Подібний погляд зустрічається й у змісті міжнародних договорів [9, с. 68–73].

О.М. Джужа та Ю.Ф. Іванов до головних напрямів міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю зараховують: а) прийняття і реалізацію договорів про боротьбу зі злочинами, що становлять міжнародну небезпеку; б) надання правової допомоги в кримінальних справах, включаючи екстрадицію; в) розробку міжнародних норм і стандартів, що забезпечують захист прав людини у сфері охорони правопорядку; г) регламентування питань національної і міжнародної юрисдикції; д) взаємодію в запобіганні, виявленні, припиненні та розкритті злочинів міжнародного характеру [10, с. 61].

Хочемо додати, що екстрадиція (видача особи, яка вчинила кримінальне правопорушення) не слід включати до міжнародної правової допомоги, а доцільно виділяти в окрему форму співробітництва у кримінальному провадженні (ст. 542 КПК України), що регламентується окремою главою 44 КПК України та спеціальними міжнародними договорами України.

Видача особи (екстрадиція) передбачає не лише сам факт видачі, а й комплекс процесуальних дій та організаційних заходів, спрямованих на запобігання спробам особи ухилитися від органів розслідування, продовжити займатися злочинною діяльністю, її розшуку, забезпечення збереження джерел доказової інформації, перевірку

обставин, які можуть перешкоджати видачі, дотримання прав і свобод особи, що підлягає видачі, та ін. Це діяльність, яка передбачає вирішення широкого кола завдань, реалізується за участю значного кола суб'єктів і є окремою формою міжнародного співробітництва.

У контексті тлумачення напрямів як шляхів розвитку заслуговують на увагу погляди О.Г. Волеводза, що стосуються міжнародного співробітництва у сфері кримінального судочинства. До таких напрямів учений зараховує: встановлення кримінальної каранності певних суспільно небезпечних діянь (криміналізації) та уніфікації на цій основі кримінального законодавства; припинення злочинів, у тому числі тих, що готуються, застосовуючи в необхідних випадках оперативно-розшукові дії; надання допомоги в розслідуванні кримінальних справ і здійсненні кримінального переслідування; організацію діяльності міжнародних судових органів, що пов'язані із розслідуванням міжнародних злочинів, здійсненням кримінального переслідування і покаранням осіб, винних у їх вчиненні; забезпечення виконання кримінальних покарань; поступитенціарний вплив; надання професійної технічної допомоги і запобігання злочинам [11, с. 35–41].

У цілому погоджуючись з автором, хочемо зауважити, що на міжнародному рівні у більшості випадків точніше вести мову про встановлення міжнародної протиправності певних суспільно небезпечних діянь, а конкретна кримінальна каранність, визначення діянь як злочинів здійснюються національним законодавством держав.

Отже, виходячи з тлумачення *напрямку* як лінії руху, шляху розвитку та вивчення праць учених, вважаємо, що можна визначити такі основні напрями міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю:

1) встановлення міжнародної протиправності певних суспільно небезпечних діянь та зобов'язання держав встановити їх кримінальну каранність у національному законодавстві;

2) закріплення міжнародних стандартів прав і свобод людини у кримінальному провадженні та застосування заходів щодо їх дотримання;

3) укладення міжнародних договорів щодо реалізації заходів міжнародного співробітництва у сфері кримінального провадження;

4) застосування заходів з метою розслідування, кримінального переслідування, судового розгляду злочинів та запобігання їм;

5) обмін інформацією та досвідом роботи, проведення навчально-методичних, наукових заходів, надання відповідної допомоги;

6) спільне вивчення проблем боротьби зі злочинністю.

Рівень тлумачиться як "умовна горизонтальна лінія або площина, що служить ме-

жею висоти, яку має або на якій міститься хто-, що-небудь" [3, с. 1032].

Н.В. Пронюк з позицій міжнародного права розглядає такі рівні міжнародного співробітництва держав у сфері боротьби зі злочинністю: а) рівень двостороннього співробітництва між державами; б) регіональний рівень; в) співробітництво на універсальному (загальносвітовому) рівні [12, с. 228].

На думку Л.Н. Галенської, боротьба зі злочинністю ведеться у світовому масштабі, на регіональному рівні, на двосторонній основі [7, с. 9].

Аналізуючи праці вчених, можна зазначити, що до рівнів міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю належать:

1. Рівень двостороннього співробітництва між державами, що полягає у взаємодії між компетентними суб'єктами, уповноваженими державою, дипломатичними представництвами, консульськими установами та ін.

2. Співробітництво на регіональному рівні, що відбувається за сприяння міжнародних організацій регіонального рівня. Україна є членом Ради Європи (з 1995 р.), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) (з 1992 р.), СНД (з 1991 р.). Слід відзначити й взаємодію з Європейським Союзом, Європолем, з якими Україна співпрацює на окремих засадах.

3. Співробітництво на світовому (глобальному) рівні, яке відбувається за сприяння відповідних міжнародних організацій. Мова йде про ООН (членство з 1945 р.) та її спеціалізовані установи, Інтерпол (членство СРСР з 1990 р., України – з 1992 р.) тощо.

Форма може бути охарактеризована як "обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вигляд" [3, с. 1328].

На думку Н.В. Пронюк, існують такі форми міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю: укладення міжнародних угод (про правову допомогу у кримінальних справах, конвенції щодо боротьби з окремими злочинами міжнародного характеру); створення міжнародних організацій (Інтерпол, ООН, ОБСЄ, Рада Європи та ін.) [12, с. 228].

А.Г. Каткова, П.М. Сивуляк виділяють такі форми міжнародного співробітництва: 1) профілактика і припинення злочинів, щодо яких укладені спеціальні угоди між державами; 2) передача осіб, засуджених до позбавлення волі, для відбування покарання в державі їх громадянства або постійного місця проживання; 3) передача органам іншої держави нагляду за умовно засудженими чи умовно звільненими правопорушниками; 4) видача злочинців іншій державі або передача міжнародному органу для кримінального переслідування; 5) за-

хист прав і свобод громадян держави при здійсненні правосуддя в іншій країні; 6) спільне вивчення причин та інших проблем злочинності, а також обмін досвідом роботи поліцейських та інших органів; 7) підготовка кадрів, надання експертних послуг, поставка спеціальних технічних засобів і надання матеріально-технічної допомоги іншим державам; 8) обмін оперативною, правовою та іншою інформацією тощо [13, с. 106].

Виходячи із наведеного переліку, вважаємо, що до нього слід додати таку важливу форму міжнародного співробітництва, як "міжнародна правова допомога".

З цього приводу доцільно навести положення Угоди про взаємодію МВС незалежних держав у боротьбі зі злочинністю 1992 р., де сторони, керуючись національним законодавством, зобов'язалися здійснювати співробітництво в таких *формах*: а) виконання запитів і прохань у кримінальних справах, справах оперативного обліку і матеріалах про адміністративні правопорушення; б) обміну оперативно-розшуковою, оперативно-довідковою та криміналістичною інформацією про вчинені злочини або ті, що готуються, і причетних до них осіб, а також архівною інформацією; в) сприяння у проведенні оперативно-розшукових заходів і процесуальних дій; г) обміну досвідом роботи, законодавчими та нормативними актами, навчальною літературою, а також надання на взаємній основі сприяння у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів; д) взаємовигідних поставок автомобільної, спеціальної та криміналістичної техніки, засобів зв'язку, речового майна і продукції виробничо-технічного призначення; е) сприяння і здійснення транзитних перевезень спеціальних та інших вантажів, конвоювання та етапування; ж) обміну науково-технічною інформацією, спільного проведення наукових досліджень; з) організації шифрованого зв'язку та ін. (ст. 2) [9, с. 68–73]. Аналіз положень цієї угоди свідчить про практичне спрямування документа, що стосується боротьби зі злочинністю в особі міністерств внутрішніх справ держав (ст. 1 Угоди).

В.Ф. Цепелев виділяє такі форми міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю: надання взаємної правової допомоги у кримінальних справах; видача осіб, які вчинили злочини, для притягнення їх до кримінальної відповідальності чи виконання покарання; передача засуджених до позбавлення волі для подальшого виконання покарання в держави їх громадянства або постійного місця проживання; виконання доручень з міжнародного розшуку; обмін оперативною, правовою та іншою інформацією; забезпечення прав і свобод громадян даної держави при здійсненні кримінального судочинства в іншій; підготовка кадрів, обмін досвідом роботи правоохоронних органів різних держав; надання експертних

і консультаційних послуг, спеціальних науково-технічних засобів і матеріально-технічної допомоги іншим державам; спільне вивчення проблем злочинності і боротьби з нею, прогнозування і програмування цієї діяльності; участь в офіційних заходах і науково-практичних конференціях, що обговорюють проблеми міжнародного співробітництва у запобіганні злочинності, боротьбі з нею і при поводженні з правопорушниками [2, с. 33].

У цілому погоджуючись із автором, вважаємо за доцільне висловити певні уточнення в аспекті проблематики власного дослідження, зокрема, необхідно привести терміни у відповідність до міжнародних договорів України, КПК України. Крім того, на нашу думку, неповною мірою відображає зміст діяльності з міжнародного розшуку наведене вище формулювання автора "виконання доручень з міжнародного розшуку", адже зміст міжнародного розшуку є ширшим, є системою різноманітних заходів, що реалізуються державами та їх компетентними органами, міжнародними організаціями, регламентується міжнародним і національним законодавством.

Із цього приводу слід навести слушний висновок О.Н. Карпова, що, з одного боку, міжнародний розшук злочинців є одним з напрямів міжнародного співробітництва, він застосовується щодо осіб, які переховуються від слідства та суду, з іншого – зрозумілим є те, що для досягнення цілей міжнародного розшуку можуть застосовуватись різні форми міжнародного співробітництва, зокрема обмін інформацією, виконання міжнародних слідчих доручень тощо. У цьому контексті автор розглядає міжнародний розшук як окремий інститут міжнародного співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю, що є невід'ємною його частиною та існує в нерозривному зв'язку з іншими формами такого співробітництва [14, с. 27]. Варто погодитися, що проблематика міжнародного розшуку є досить широкою та, на нашу думку, потребує окремої уваги вчених.

Прийняття нового кримінального процесуального законодавства України врегулювало значну частину питань міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні, у тому числі й відповідні форми міжнародного співробітництва. Так, ст. 542 КПК України визначає, що міжнародне співробітництво під час кримінального провадження полягає у вжитті необхідних заходів з метою надання міжнародної правової допомоги, видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, тимчасової передачі осіб, перейняття кримінального переслідування, передачі засуджених осіб та виконання вироків. Міжнародним договором України можуть бути передбачені інші, ніж у кодексі, *форми* співробітництва під час кримінального провадження.

Однак із цього приводу вважаємо за доцільне висловити певні зауваження. Так, у

ст. 542 КПК України йдеться про таку форму міжнародного співробітництва, як "тимчасова передача осіб". Вважаємо, що тимчасову передачу осіб слід розглядати як захід, що реалізується в межах міжнародної правової допомоги (що й відображено у змісті глави 43 "Міжнародна правова допомога при проведенні процесуальних дій" КПК України, міжнародних договорів України).

Отже, розглядаючи форми міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, слід урахувувати їх регламентацію КПК України під час кримінального провадження. Мова йде про міжнародну правову допомогу (гл. 43 КПК України); видачу особи (екстрадицію) (гл. 44 КПК України); перейняття кримінального провадження (гл. 45 КПК України); визнання та виконання судів іноземних держав та передачу засуджених осіб (гл. 46 КПК України).

Висновки. Досліджуючи питання міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, хочемо підкреслити важливе значення в регулюванні цих питань міжнародних договорів України. Положення зазначених міжнародних договорів, по-перше, визначають міжнародну протиправність діянь і зобов'язання держав у боротьбі з ними. По-друге, окреслюються основи узгодженої кваліфікації злочинних діянь, визначаються основи елементів складу злочину, які надалі адаптуються до законодавства держав. По-третє, положення міжнародних договорів передбачають безпосередні зобов'язання держав у боротьбі зі злочинами. Важливо, що такі міжнародні договори визначають основи практичної реалізації поставлених завдань, застосування заходів міжнародного співробітництва.

Список використаної літератури

1. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1000%2F2011>.
2. Цепелев В.Ф. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью : уголовно-правовые, криминологические и организационно-правовые аспекты : монография / В.Ф. Цепелев. – М. : Академия управления МВД России, 2001. – 137 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл.: Т.В. Бусел]. – К. : Ірпінь-Перун, 2002. – 1440 с.
4. Натура А.И. Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства : организационно-правовые основы, процессуальный порядок и формы взаимодействия : учеб.-практ. пособ. / А.И. Натура, А.Х. Пихтов. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 136 с.
5. Виноградова О.І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю (кримінально-процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Виноградова Оксана Іванівна. – Х., 2000. – 216 с.
6. Тимченко Л.Д. Международное право : учеб. для юрид. спец. вузов МВД / Л.Д. Тимченко. – Х. : Консум, 1999. – 528 с.
7. Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью / Л.Н. Галенская. – М. : Междунар. отношения, 1972. – 168 с.
8. Богатырев А.Г. Международное сотрудничество государств по борьбе с преступностью : учеб. пособ. / А.Г. Богатырев. – М. : МВШМ МВД СССР, 1989. – 62 с.
9. Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью: подпис. 24.04.1992 г. // Правові основи міжнародної діяльності МВС України : зб. міжнар.-правових документів : у 2 т. / МВС України. Відділ міжнародних зв'язків. – К., 1997. – Т. 2. – С. 68–73.
10. Джужа О.М. Роль міжнародних організацій у боротьбі зі злочинністю / О.М. Джужа, Ю.Ф. Іванов // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2003. – № 5. – С. 59–67.
11. Волеводз А.Г. Международный розыск, арест и конфискация полученных преступным путем денежных средств и имущества (правовые основы и методика) / А.Г. Волеводз, науч. ред. А.Б. Соловьев. – М. : Юрлитинформ, 2000. – 477 с.
12. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право : навч. посіб. / Н.В. Пронюк. – К. : КНТ, 2008. – 344 с.
13. Каткова А.Г. Международное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с преступностью (процессуальный аспект) / А.Г. Каткова, П.М. Сывуляк // Международное сотрудничество в борьбе с преступностью : учеб. пособ. – Ирпень : Нац. акад. гос. налоговой службы Украины, 2005. – С. 104–120.
14. Карпов О.Н. Використання можливостей міжнародних поліцейських організацій у розшуку злочинців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Карпов Олександр Никифорович. – К., 2011. – 223 с.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2013.

Чорноус Ю.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью

Потребности мирового сообщества в борьбе с преступностью устремлены на объединение усилий государств, международных организаций с целью реализации мероприятий междуна-

родного сотрудничества в соответствии с определенными направлениями, уровнями и формами. Различные взгляды на данный вопрос в законодательстве, научных работах определили цель и задачи научной статьи.

Ключевые слова: международное сотрудничество, преступность, международный договор.

Chornous Y. International cooperation in combating crime

The world needs the partnership in the fight against crime causing joint efforts of states and international organizations to implement international cooperation in accordance with certain areas, levels and forms. Different views on the matter in legislation, research papers, research articles caused the problem. The results of the studies summarized that international cooperation against crime can be defined as the activities of their competent authorities, international organizations, based on the norms of international treaties and national legislation and is aimed at the investigation, prosecution, trial and crime prevention.

Based on the interpretation of the direction of the lines of movement, road development, key areas of international cooperation in the fight against crime are: 1) the establishment of an international illegality of certain socially dangerous acts and obligations of States set their criminal punishment in national law, and 2) strengthening of international standards of human rights and freedoms in criminal proceedings and the application of measures for their implementation, and 3) international agreements on implementation of international cooperation in criminal proceedings, and 4) the application of measures to investigation, prosecution, trial and crime prevention, 5) the exchange of information and experience work of teaching, research activities, providing appropriate assistance, 6) joint study of crime.

To the level of international cooperation in the fight against crime are: 1) the level of bilateral cooperation between states, which is cooperation between the competent entities authorized to state, diplomatic missions, consular offices, and others; 2) cooperation at the regional level, takes place with the assistance of international organizations, regional level (Council of Europe, OSCE); 3) cooperation in the world (global) level, that is, with the assistance of relevant international organizations (UN, Interpol).

Forms of international cooperation in criminal proceedings governed by Criminal Procedure Code of Ukraine Code, which is an important part of dealing with general issues of combating crime. We are talking about international legal assistance (chapter 43 Criminal Procedure Code of Ukraine) issue the person (extradition) (chapter 44 Criminal Procedure Code of Ukraine) takeover of criminal proceedings (chapter 45 Criminal Procedure Code of Ukraine), the recognition and enforcement of foreign court and the transfer of sentenced persons (chapter 46 Criminal Procedure Code of Ukraine).

Key words: international cooperation, crime, international treaties.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 331.101.6

А.М. Кісельов

аспірант

Донецький державний університет управління

ВИМОГИ ДО ПРОДУКТИВНОСТІ ПРАЦІ В ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ ЗНАНЬ

У статті обґрунтовано зміни вимог до продуктивності праці в процесі становлення економіки знань, зумовлені зміною домінанти на користь творчої діяльності працівників. Визначено, що основними вимогами до забезпечення продуктивності праці, які формуються в процесі становлення економіки знань, є: забезпечення якості життя працівників як основа для виникнення внутрішніх стимулів до продуктивної і творчої діяльності, здійснювана на мікроекономічному рівні; управління людським капіталом на державному рівні економічного регулювання як основної умови становлення інноваційного (знаннєвого) компонента на новому рівні розвитку національної економіки; забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в період становлення економіки знань з урахуванням аналізу складових індексу людського розвитку, що дає змогу виявити сильні та слабкі сторони держави в результаті міжнародного порівняльного оцінювання. Роль держави в підвищенні продуктивності праці полягає в управлінні людським капіталом і стимулюванні забезпечення якості життя персоналу на мікроекономічному рівні, що реалізується за допомогою як прямих (адміністративних), так і непрямих (інституційних) методів державного економічного регулювання.

Ключові слова: продуктивність, праця, економіка знань, творча діяльність, держава, система менеджменту.

Завдання становлення економіки знань як найвищого рівня еволюції сучасних економічних систем змінює уявлення про сутність продуктивності праці, її основних чинників і способів підвищення. Цей факт визначає необхідність аналізу основних вимог до забезпечення продуктивності праці та їх трансформації, адекватної становленню економіки знань.

Дослідження економічної системи в період розвитку інформаційного суспільства, а також різних аспектів її функціонування відображені у працях В. Гейця, І. Єгорова, М. Корецького, Б. Малицького, І. Одотюка, М. Онопрієнка, О. Поповича, В. Семиноженка, Л. Федулової. При цьому залишається недостатньо розробленою проблема забезпечення підвищення продуктивності праці як мети, без якої неможливий перехід національної економіки на новий рівень еволюційного розвитку.

Необхідно зазначити, що суспільство знань (англ. *knowledge-based society*) у концептуальній інтерпретації характеризується як суспільство, що має низку ознак: вільний автоматизований доступ до будь-якої інформації і знань, необхідних для життєдіяль-

ності та вирішення особистих і соціально значущих завдань; доступність (індивіду, групі, організації) сучасних інформаційних технологій; існування розвиненої інфраструктури, що забезпечує створення національних інформаційних ресурсів.

Суспільство, яке належить до розряду інформаційних, саме є виробником необхідних інформаційних ресурсів, у тому числі наукових. У повному сенсі інформаційним може бути назване лише те суспільство, яке не тільки має високий рівень інформаційних технологій і внаслідок цього – конкурентоспроможне на світовому інформаційному ринку, яке не тільки насичене комп'ютерами в усіх сферах, але яке саме генерує необхідну інформацію; у якому наявні прискорена автоматизація та роботизація сфер виробництва й управління, радикальна трансформація соціальних структур, що викликає зростання обсягу сфери інформаційної діяльності та послуг. Причому зростає кількість працюючих у сфері інформаційної діяльності: вона повинна становити не менше ніж 50% загальної кількості зайнятих [1].

Як видно з цього переліку ознак, при становленні суспільства знань відбувається радикальне зниження частки живої праці в традиційних галузях економіки, що належать до

третього і четвертого укладів, машини замінюють репродуктивні види людської діяльності, залишаючи людині продуктивні й творчі види. Отже, у забезпеченні продуктивності праці особливе місце посідатиме не тільки професійна підготовка, а й мотивація працівників до інноваційних видів діяльності, що потребує радикально відмінних методів і підходів.

Метою статті є обґрунтування вимог до продуктивності праці, що формуються в процесі становлення економіки знань.

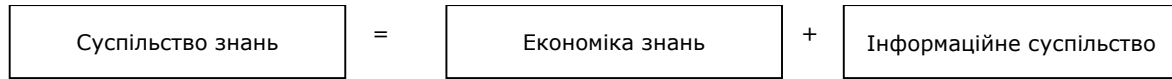


Рис. 1. Співвідношення понять "суспільство знань", "економіка знань", "інформаційне суспільство" [2]

Суспільство знань розглядають також як вищу стадію розвитку інформаційного суспільства, становлення якого є можливим завдяки впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності.

У період становлення шостого технологічного укладу відбувається закономірна трансформація соціально-економічних відносин, що змінює уявлення про домінуючі чинники підвищення продуктивності праці. З огляду на той факт, що домінуючим типом

власності буде власність на знання, нову інформацію й технології, захист саме цих прав набуває основного значення. Крім того, беручи до уваги підвищення цінності такого чинника виробництва, як праця, відносини, що стосуються оплати праці й соціальних гарантій, повинні еволюціонувати в напрямі більшої гуманізації, передбачати забезпечення персоналу якості життя, яка відповідає завданням генерування й використання нових знань і технологій (рис. 2).

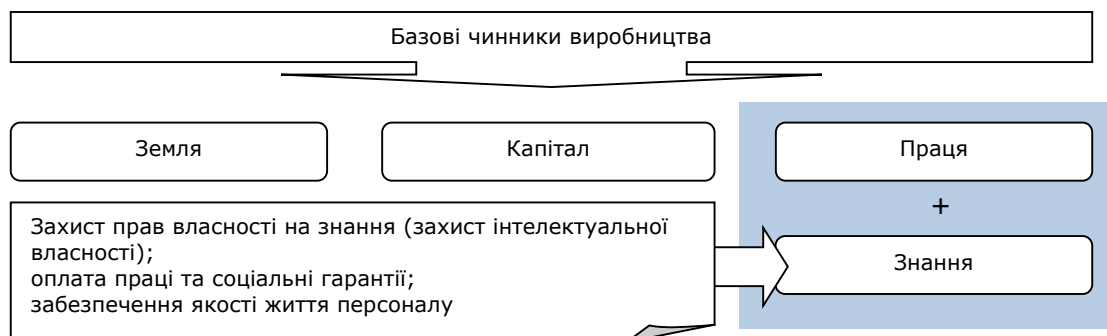


Рис. 2. Базові чинники виробництва в економіці знань [3]

При переході до економіки знань сам процес матеріального стимулювання праці розглянуто крізь призму збільшення різноманітності потреб сучасного члена суспільства. Адже основною метою стимулювання праці вже не є досягнення необхідного рівня продуктивності за рахунок вольових і фізичних зусиль. Навпаки, продуктивність забезпечується рівнем розвитку креативного, творчого мислення персоналу. Виходячи з цього, застосовуваний комплекс стимулів буде відрізнятися від того, який використовують організації, що функціонують в економіці індустріального типу; забезпечення необхідного рівня продуктивності праці потребує вибору як основних відмінних від раніше застосовуваних чинників продуктивності та критеріїв їх оцінки.

З огляду на необхідність мотивації працівників до творчої діяльності можна виділити такі показники чи індикатори, що ма-

ють першочергове значення для забезпечення необхідного рівня продуктивності в умовах економіки знань: якість життя, людський капітал та індекс людського розвитку. Вибір цих індикаторів визначений їх сутністю та відмінними характеристиками, що потребують детального розгляду.

Якість життя – це категорія, що виникла спочатку в межах соціології, що виражає якість задоволення матеріальних і культурних потреб людей (якість харчування, якість і модність одягу, комфорт житла, якість охорони здоров'я, освіти, сфери обслуговування, навколишнього середовища, структуру дозвілля, рівень задоволення потреб у змістовному спілкуванні, знаннях, творчій праці, рівень стресових станів, структуру розселення тощо). Серед філософів, соціологів, економістів питання про зміст і структуру поняття якості життя залишається дискусійним. Одні трактують

його як тотожне укладу, рівню, стилю чи способу життя, інші протиставляють якість життя і рівень життя (тобто чим вище рівень життя, тим вище якість життя, чим напруженіший життєвий ритм, тим нижче якість життя, і навпаки), треті зводять якість життя до рівня стресових ситуацій чи якості навколишнього середовища. На сьогодні якість життя є категорією не тільки соціології, а й статистики. При цьому її розглядають як категорію, похідну від рівня життя, що відображає не тільки його матеріальну сторону, а також соціальну й екологічну, входячи до комплексу критеріїв оцінки стійкості економічного зростання та розвитку.

Якість життя і система цінностей визначають потенціал людського та соціального капіталу в організаціях, перехід від економіки споживання до економіки знань як основи творчої самореалізації особистості.

Визначаючи чинники управління продуктивністю праці на макроекономічному рівні, доцільно наголосити на сутності людського капіталу як інтегрального показника, що характеризує спроможність працездатного населення до креативної діяльності, й індексу людського розвитку як бази для реалізації міжнародних порівняльних оцінок, які характеризують стан людського капіталу в різних країнах.

Індекс людського розвитку (ІЛР) є узагальнювальним параметром макросоціальної оцінки рівня розвитку країн і щорічно розраховується для визначеної групи країн за спеціальною програмою ООН. Індекс поєднує три показники: очікуваної тривалості життя, грамотності дорослого населення й освіти на рівні початкової, середньої і вищої школи, поряд з показником рівня доходу. Методика обчислення ІЛР, таким чином, включає обробку трьох компонентів: рівнів освіти, здоров'я і матеріального забезпечення населення.

Проте тематика людського капіталу не зводиться тільки до витрат на освіту, охорону здоров'я та науку (хоча саме ці галузі – основа інвестицій у людину), вона відбивається в розвитку галузей, де він знаходить застосування. Сьогодні країни ЄС зіткнулися з низкою проблем у сфері людського капіта-

лу – від браку кваліфікованих кадрів для економіки знань до недоінвестування охорони здоров'я. У 1970-ті рр. було висунуто гіпотезу, відповідно до якої нагромадження індивідуальних вигод від освіти прямо сприяє зростанню ВВП; збільшення ВВП на душу населення та підвищення рівня освіти йдуть "рука об руку". Із зростанням (замість промисловості) ролі послуг в економіці (понад 70% ВВП у країнах ОЕСР) підвищується й рівень освіти працівників.

Людський капітал як нематеріальне багатство індивідуума у вигляді нагромадження знань можна збільшувати по-різному: продовжувати освіту, створювати нові знання й патентувати винаходи, удосконалювати управлінські навички.

Ключовою проблемою виступає вимір суспільної віддачі від людського капіталу. У країнах ОЕСР додатковий рік навчання приводить до збільшення продуктивності праці в середньо- і довгостроковій перспективі на 4–7%. Однак вигода для індивідуумів вище, ніж для суспільства, оскільки середня освіта в основному субсидіюється державою чи взагалі безкоштовна. Найбільшу віддачу забезпечує початкова (базова) освіта. Середня освіта дає менший дохід, ніж початкова; вища – більший, ніж середня [4].

Узагальнюючи вищевикладене, можна навести таку сукупність показників, управління якими спрямоване на забезпечення продуктивності праці при становленні економіки знань (рис. 3):

- на мікроекономічному рівні – забезпечення якості життя працівників, що є основою для виникнення внутрішніх стимулів до продуктивної і творчої діяльності;
- на макроекономічному, або державному рівні економічного регулювання – управління людським капіталом як основною умовою становлення інноваційного компонента на новому рівні розвитку національної економіки;
- на міжнародному рівні – індекс людського розвитку, аналіз складових якого використовується з метою виявлення сильних і слабких сторін держави в результаті міжнародного порівняльного оцінювання.



Рис. 3. Показники, що характеризують фактори продуктивності праці в процесі становлення економіки знань

Крім того, ці показники можна розглядати як індикатори продуктивності праці. В управлінні ними важливо уточнити роль

держави як регулятора процесів економічного розвитку. Виходячи з їх сутності, роль держави в підвищенні продуктивності праці

полягає в управлінні людським капіталом і стимулюванні забезпечення якості життя персоналу на мікроекономічному рівні.

Із загального набору чинників управління продуктивністю на рівні підприємства можна виділити чинники внутрішнього та зовніш-

нього (державного) регулювання. Множини визначених чинників є нетотожними, але такими, що перетинаються. Множину чинників державного регулювання продуктивності можна умовно розділити на дві підмножини: прямого й непрямого впливу (рис. 4).

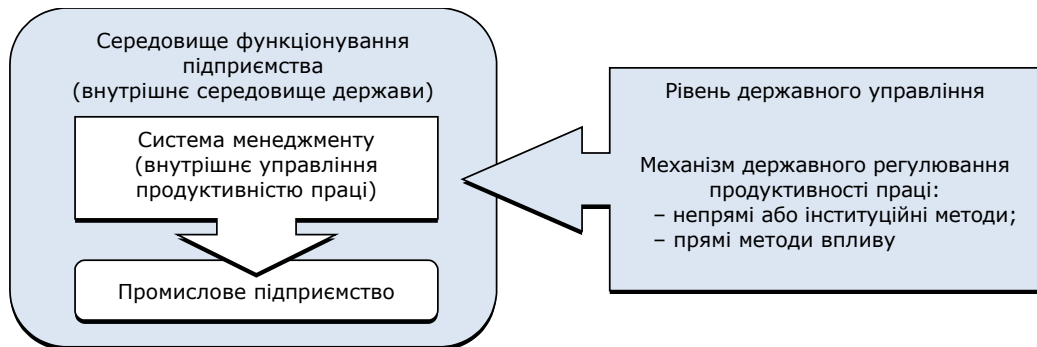


Рис. 4. Роль держави в стимулюванні продуктивності праці

Так, наприклад, неефективна організація праці є більшою мірою чинником внутрішнього управління. Рівень автоматизації функцій і процесів, що дублюють один одного або є невиправдано складними, характеризує низький рівень системи менеджменту промислових підприємств, брак управлінських навичок у керівників. Застаріле обладнання та неефективні технології – чинник, за який однаковою мірою відповідальні як система внутрішнього управління, так й інституційне середовище.

Недостатнє стимулювання модернізації й технічної переозброєності призводить до уповільнення зростання продуктивності у зв'язку зі збільшенням частки використовуваної у виробництві уречевленої праці.

Структурні особливості економіки – чинник, що є об'єктом прямого державного регулювання. Як наявність інфраструктури ринкової економіки, яка ефективно функціонує, так і галузева структура, що сприяє становленню шостого технологічного укладу, є результатами державного регулювання економіки.

Висновки. Таким чином, основними ви могами до забезпечення продуктивності праці, що формуються в процесі становлення економіки знань, є: забезпечення якості життя працівників як основа для виникнення внутрішніх стимулів до продуктивної і творчої діяльності, здійснювана на мікроекономічному рівні; управління людським капіталом на державному рівні економічного регулювання як основної умови становлення інноваційного (знанневого) компонента на новому рівні розвитку національної економіки; забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в період становлення економіки знань з урахуванням аналізу складових індексу людського розвитку, що дає змогу виявити сильні та слабкі сторони дер-

жави в результаті міжнародного порівняльного оцінювання.

Перелік наведених показників створює блок базових необхідних, але недостатніх умов для забезпечення продуктивності праці в період становлення економіки знань, і тому може оцінюватися як потенціал суспільства до забезпечення необхідного рівня продуктивності праці. Інші умови належать до сфери менеджменту й макроекономічного регулювання та потребують аналізу і подальшої деталізації.

Роль держави в підвищенні продуктивності праці полягає в управлінні людським капіталом і стимулюванні забезпечення якості життя персоналу на мікроекономічному рівні, що реалізується за допомогою як прямих (адміністративних), так і непрямих (інституційних) методів державного економічного регулювання.

Список використаної літератури

1. Бутенко Е.В. Эволюция теорий информационного общества : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 / Елена Владимировна Бутенко. – Томск, 2004. – 145 с.
2. Баль-Возняк Т. Причины низкого уровня инновационности польской экономики / Т. Баль-Возняк // Журнал европейской экономики. – 2006. – Т. 5, грудень. – С. 380–410.
3. Безгинов А.И. Трансформация производственных отношений в посткризисный период развития национальной экономики : дис. ... канд. экон. наук : 09.00.03 / Александр Игоревич Безгинов. – Донецк, 2012. – 172 с.
4. Клинова М. Человеческий капитал в Европейском союзе: государственный и наднациональный контексты / М. Клинова, Е. Сидорова // Вопросы экономики. – 2012. – № 8. – С. 80–97.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2013.

Киселёв А.Н. Требования к производительности труда в процессе становления экономики знаний

В статье обоснованы изменения требований к производительности труда в процессе становления экономики знаний, обусловленные изменением доминанты в пользу творческой деятельности работников. Определено, что основными требованиями к обеспечению производительности труда, формирующимися в процессе становления экономики знаний, являются: обеспечение качества жизни работников как основа для возникновения внутренних стимулов к продуктивной и творческой деятельности, осуществляемая на микроэкономическом уровне; управление человеческим капиталом на государственном уровне экономического регулирования как основного условия становления инновационного (знаниевого) компонента на новом уровне развития национальной экономики; обеспечение конкурентоспособности национальной экономики в период становления экономики знаний с учетом анализа составляющих индекса человеческого развития, что позволяет выявить сильные и слабые стороны государства в результате международной сравнительной оценки. Роль государства в повышении производительности труда состоит в управлении человеческим капиталом и стимулировании обеспечения качества жизни персонала на микроэкономическом уровне, который реализуется с помощью как прямых (административных), так и косвенных (институциональных) методов государственного экономического регулирования.

Ключевые слова: производительность, труд, экономика знаний, творческая деятельность, государство, система менеджмента.

Kiselyov A. Requirements to work productivity in the course of knowledge economy formation

The changes of requirements to work productivity during the knowledge economy formation, caused by dominants change in favour of workers creative activity have been proved.

It has been proved that In the course of transition to knowledge economy, process of material stimulation of work is considered through a prism of increase in requirements variety level of a modern society-member. After all a main objective of work stimulation is not any more the achievement of a necessary productivity level at the expense of strong-willed and physical efforts. On the contrary, productivity is provided with a level of constructive development, creative thinking of the personnel. Proceeding from it, the applied stimulus complex will differ from what was applied in the organizations functioning in economy of industrial type; and maintenance of a necessary labour productivity level will require a choice as dominating productivity factors and criteria of their estimation which are distinct from applied before.

Considering necessity of motivation of workers to creative activity, it have been allocated following indicators or the indicators having prime value for maintenance of a necessary productivity level in the conditions of knowledge economy: quality of life, human capital and an index of human development.

It has been defined that the basic requirements to maintenance of work productivity which are formed in the course of knowledge economy formation, are: maintenance of workers quality life as a basis for occurrence of internal stimulus to productive and creative activity, carried out at a microeconomic level; management of the human capital at the state level of economic regulation as a basic condition of formation innovative (knowledge) component on a new level of national economy development; maintenance of national economy competitiveness in knowledge economy formation taking into account the analysis of a compound index of human development which allows to find out strengths and weaknesses of the state as a result of the international comparative estimation. Role of the state in work productivity increasing consists in management of the human capital and stimulation of personnel life quality maintenance at a microeconomic level which is realized with the help of both direct (administrative) and indirect (institutional) methods of the state economic regulation.

Key words: productivity, work, knowledge economy, creative activity, state, management system.

УДК 316.344.42:35.084(076)

Р.І. Сторожев

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З РОЗВИТКУ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ "НОВА ЕЛІТА НАЦІЇ"

У статті розглянуто сутність концепцій "виробничої демократії" та "менеджменту людських ресурсів", покладених в основу відкритих систем, що ґрунтуються на принципах загальної доступності, об'єктивності й інноваційності; визначено шляхи реалізації програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" з урахуванням європейських стандартів, якими передбачено обов'язкове оцінювання емоційного інтелекту претендентів.

Ключові слова: керівні кадри, лідерство, емоційний інтелект, принципи.

Позитивний імідж державної служби залежить від вирішення проблем розвитку людського потенціалу, підвищення ефективності функціонування систем кадрового забезпечення державного управління та професійного розвитку керівних кадрів, практики запровадження сучасних технологій в управлінні персоналом та розроблення механізмів залучення кращих фахівців до роботи на керівних посадах.

Важливою у цьому плані є чинна в державі Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [1], якою передбачено:

- забезпечення фахівцями високого рівня всіх галузей суспільного виробництва;
- задоволення очікувань населення щодо їх професійної самореалізації;
- залучення до роботи в органах державної влади висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів.

Для реалізації стратегії велике значення має нормативно-правове забезпечення формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" [2], запровадження якого вносить суттєві зміни в існуючу кадрову політику держави.

Насамперед, нові зміни пов'язані з вилученням інституту кадрового резерву з нової редакції Закону України "Про державну службу" [3]. Це означає, що застарілі методи роботи з керівними кадрами замінюються на нові, які мають на меті забезпечити всі сфери життєдіяльності держави кваліфікованими фахівцями, здатними реалізувати національні інтереси України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

У теорії управління персоналом відомі різноманітні моделі управління: раціонально-цільова – Ф. Тейлора, бюрократична – М. Вебера, "людських відносин" – Е. Мейо, мотивації – А. Маслоу та Ф. Герцберга, інтеграції людини в організацію – К. Арджі-

рікса, "Х" та "У" – Д. Мак-Грегора, "Z" – В. Оучі.

Починаючи з 80-х рр. ХХ ст., пріоритетними стають моделі відкритих систем, що ґрунтуються на концепціях "виробничої демократії" Дж. Коула і А.В. Горца [9] та "менеджменту людських ресурсів" [10].

Сутність концепції "виробничої демократії" полягає в узгодженні інтересів бізнесу з потенційними потребами виробників з метою покращення їх становища в соціальній й економічній сферах. Її основними компонентами є офіційне визнання конфлікту між працівниками та керівниками, обґрунтування створення "опосередкованих організацій" для вирішення конфліктних питань, забезпечення перерозподілу організаційних рішень шляхом передачі керівниками частини своїх повноважень безпосереднім виконавцям.

У концепції "менеджменту людських ресурсів" передбачено запровадження нової "організаційної філософії", розрахованої на довгострокову перспективу кооперації людей та формування лідерства як соціально-психологічного феномену управлінських відносин, що дає можливість впливати на формування прийняття рішень кожному учаснику управлінського процесу.

Однак у програмі Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" недостатньо враховано ці концепції, залишається не визначеною її роль у формуванні нової державної кадрової політики України.

Мета статті полягає в розробці практичних рекомендацій з удосконалення програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", яка ґрунтується на принципах загальної доступності, об'єктивності й інноваційності.

Аналізуючи зміст і нормативно-правове забезпечення програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", можемо зазначити, що вона є кроком до залучення кадрів, які мислять як лідери, є ініціативними, цілеспрямованими, прагматичними, комунікативними, здатними забезпечити сучасне реформування України.

Ця програма ґрунтується на принципах загальної доступності (відкритості), об'єктивності, інноваційності. Розкриємо їх сутність і механізми реалізації.

Так, *принцип загальнодоступності* реалізується в програмі Президентського кад-

рового резерву шляхом наявності чітких вимог щодо термінів висвітлення інформації в офіційних джерелах, часу й місця проведення конкурсу, основних вимог до претендентів (табл. 1).

Таблиця 1

**Основні ознаки принципу загальнодоступності
у Президентському кадровому резерві "Нова еліта нації" та шляхи їх реалізації**

Ознаки принципу	Шляхи реалізації
Доступ до офіційних інформаційних джерел	На сайтах основних організаторів конкурсу – Адміністрації Президента України, Національного агентства державної служби України, Національної академії державного управління при Президентові України
Терміни проведення та вимоги до претендентів	Визначені Положенням про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації"
Вимоги до пріоритетної галузі діяльності претендентів	Фінансово-економічна сфера; соціально гуманітарна сфера; сфера інвестицій і інновацій; спектр паливно-енергетичного комплексу; сфера сільського господарства; сфера житлово-комунальних послуг

Однак, як видно з табл. 1, мають бути загальнодоступними також і проміжні результати конкурсу, які повинні системно висвітлюватись не лише на сайтах керівних організацій конкурсу, а й на офіційних державних сайтах і в офіційних засобах масової інформації.

Принцип об'єктивності реалізується науково обґрунтованими технологіями оціню-

вання аналітичних здібностей претендентів та рівня володіння ними державною й іноземною мовами (когнітивна складова професійної компетентності), а також інноваційного способу мислення, здатностей та особистих якостей, мотивації результативної праці й управлінського досвіду (технологічна складова професійної компетентності) (табл. 2).

Таблиця 2

**Основні ознаки принципу об'єктивності
у Президентському кадровому резерві "Нова еліта нації" та шляхи їх реалізації**

Ознаки принципу	Шляхи реалізації
Оцінювання когнітивної складової професійної компетентності	Тести з державного управління, державної служби, іноземної мови, розміщені на сайті Національної академії державного управління при Президентові України
Оцінювання технологічної складової професійної компетентності	Психолого-педагогічне анкетування з визначення рівнів рішучості, потенційної активності, динамічності, організованості, стресостійкості, конкурентоспроможності, цілеспрямованості, мотивації претендентів, розроблене фахівцями Національної академії державного управління при Президентові України

Аналізуючи прояви реалізації принципу об'єктивності, визначаємо, що оцінювання когнітивної складової професійної компетентності претендентів висвітлює лише їхні управлінські знання, вміння й навички, що є відповідним обмеженням, адже інші професійні знання та вміння залишаються поза конкурсом.

Ми пропонуємо дати змогу всім бажаючим спеціалістам брати участь у цьому конкурсі, незалежно від наявності досвіду роботи на керівних посадах. Адже головне не управлінський стаж, а вміння претендента працювати в команді, виконувати оперативні й перспективні доручення, створювати та реалізовувати власні проекти, шукати

альтернативні шляхи вирішення виробничих завдань у гнучких умовах праці.

Об'єктивність оцінювання результатів конкурсу залежить від відібраних методик і правил їх застосування головними експертами програми, які також мають бути незалежними.

Принцип інноваційності є відносно новим для вітчизняної системи державної служби і характеризується наявністю якісно нових концепцій, форм, методів, засобів проведення такого конкурсу, якісно нового змісту контрольних тестів і завдань, технології обробки даних для визначення кінцевої рейтингової характеристики його учасників (табл. 3).

Таблиця 3

**Основні ознаки принципу інноваційності
у Президентському кадровому резерві "Нова еліта нації" та шляхи їх реалізації**

Ознаки принципу	Шляхи реалізації
Наявність нових концепцій і моделей проведення конкурсу	Тести з державного управління ґрунтуються на вимогах до стандартних міжнародних тестів (SAT, GRE, GMAT); тести з іноземних мов ґрунтуються на вимогах до стандартних міжнародних тестів (LSAT, MCAT, TOEFL)
Наявність якісно нового змісту контрольних тестів і завдань	Ураховано сучасні теорії державного управління та державної служби
Наявність статистичної технології обробки оціночних даних	Застосовано комп'ютерну обробку статистичних даних

В економіці *інноваційність*, за Й.А. Шумпетером – основоположником інноватики (J.A. Schumpeter, 1883–1950), означає використання нової техніки, технологічних процесів, нового ринкового забезпечення виробництва; упровадження продукції з новими якостями; використання нової сировини; зміни в організації виробництва та його матеріально-технічного забезпечення; появу нових ринків збуту [7].

Ми ж розглядаємо реалізацію цього принципу, виходячи з того, що концепція, форми та методи проведення Президентського кадрового відбору “Нова еліта нації” є вперше застосованими. І, як видно з табл. 3, всі запропоновані технології оцінювання ґрунтуються на інноваційних міжнародних стандартах. Це стосується як дистанційної форми тестування претендентів, так і визначення їхньої формалізованої рейтингової характеристики, що складається з оцінок досвіду роботи та освітньо-кваліфікаційного рівня, рівнів володіння загальними, спеціальними знаннями, вміннями, навичками, а також рівня розвитку аналітичних, організаторських здібностей, лідерських, морально-психологічних і ділових якостей.

Проте аналіз змісту тестових завдань цього конкурсу свідчить, що в них залишаються традиційні завдання, які мають репродуктивний характер і спрямовані переважно на оцінювання рівня інтелектуальних здібностей (IQ) претендентів. Ми вважаємо, що більше уваги слід приділяти оцінюванню *емоційного інтелекту* (EQ), під яким розуміють групу ментальних здібностей, що бере участь в усвідомленні й розумінні власних емоцій та емоцій оточення.

Рівень емоційного інтелекту претендентів може бути оцінений за допомогою таких складових їх професійної компетентності, як психологічна, соціальна, праксеологічна.

Психологічна складова професійної компетентності включає:

- *самосвідомість*: здатність розпізнавати свої емоційні стани, наявність конкретних знань про свої власні почуття, цінності, переваги, можливості та інтуїтивна оцінка або емоційна свідомість;
- *самооцінку*: самоповага, впевненість у собі, усвідомлення своїх здібностей, навичок та їх обмежень, можливість випробувати себе незалежно від суджень інших людей;
- *самоконтроль і саморегуляцію*: здатність свідомо реагувати на зовнішні подразники та контролювати свої емоційні стани, здатність боротися зі стресом.

Соціальна складова включає:

- *емпатію*: здатність відчувати емоційні стани інших людей, розуміння почуттів, потреб і цінностей інших людей, тобто розуміння інших, чутливість до почуттів інших людей, відносини, спрямовані на надання допомоги й підтримки іншим

людям, здатність відчувати та розуміти соціальні відносини, їх важливість;

- *упевненість у собі*: мати і висловлювати власну думку та прямо, відкрито виражати емоції. При цьому важливим є вміння виражати емоції так, щоб не порушувати права оточення, не зачіпати честі та гідності;
- *переконання*: здатність індукувати в інших бажану поведінку й реакції, тобто впливати на інших людей, здатність отримувати перевагу в суперечці, пом'якшувати конфлікти тощо;
- *лідерство*: можливість створювати бачення людської мотивації і стимулювання її реалізації; здобуття прихильності у групі;
- *співпрацю*: здатність формувати відносини та взаємодіяти з іншими людьми, працювати з іншими для досягнення спільної мети, здатність виконувати спільні завдання й вирішувати проблеми разом.

Праксеологічна складова включає:

- *мотивацію*: самомотивація, емоційні тенденції, які приводять до утворення нових цілей і сприяють їх досягненню. Прагнення до досягнення, ініціативи й оптимізму;
- *гнучкість*: можливість контролювати свої внутрішні стани, здатність справлятися зі змінами в соціальному середовищі; гнучкість в адаптації до змін у навколишньому середовищі; здатність діяти і приймати рішення в умовах стресу;
- *сумлінність*: здатність брати на себе відповідальність за завдання і їх виконання, здатність отримувати задоволення від виконання своїх обов'язків; послідовні дії згідно з прийнятими нормами.

На основі цих критеріїв можна визначити рівень емоційного інтелекту особистості. Особи з високим рівнем емоційного інтелекту добре розуміють свої емоції та почуття інших людей, можуть ефективно керувати своєю емоційною сферою, у суспільстві їхня поведінка є більш адаптивною, вони легше досягають своїх цілей у взаємодії з оточенням.

Розробка такої технології оцінювання рівня емоційного інтелекту може суттєво покращити якість конкурсного відбору претендентів Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

Підвищення рівня якості конкурсного відбору претендентів Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” сприятиме покращенню *іміджу* державних службовців, адже імідж за Р. Нізсоном [5] – це, насамперед, культивування потрібних позитивних реакцій з урахуванням соціальних очікувань і вимог стосовно норм виконання соціальних ролей та відповідної їм діяльності. Тому під час створення привабливого іміджу необхідно враховувати якості або властивості об'єкта, які цінуються людьми,

а його структура має відповідати домінуючим соціальним очікуванням [8].

До сучасних соціальних очікувань щодо державних службовців найчастіше застосовують стандарти, визначені у країнах-учасниках Європейського Союзу [4;6]. Це:

- відкритість мислення і поведінки (гнучкість, здатність навчатися, різносторонність);
- інноваційність (ініціативність, новаторство, креативність, мужність);
- доброчесність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі);
- соціальні навички (навички комунікації, уміння створювати коаліції і партнерство, вести переговори);
- спрямованість на результат (обробка інформації, винесення суджень, рішучість, розв'язання проблем);
- організація (організаційні навички, планування й оцінювання, розвиток персоналу, делегування, уміння створювати команди);
- знання відповідно до рівня керівництва: а) рівень ЄС – інституції, процедури, політика ЄС, законодавство ЄС, відносини і партнерські мережі; б) національний рівень – галузева політика і пріоритети, національна система і процедури, мережі соціального партнерства в Європі, відносини ЄС – країна-член ЄС.

Урахування сучасних вимог суспільства до державних службовців та сучасних надбань науки державного управління й державної служби, організаційної філософії і психології, акмеології, аксіології, іміджології, інноватики тощо сприятиме покращенню умов якісного відбору керівних кадрів країни та розвитку її кадрового потенціалу.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки" від 01.02.2012 р.

№ 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

2. Указ Президента України "Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»" від 05.04.2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
3. Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. № 4050-VI (вступає в дію з 01.01.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Сорокоумов А.В. Управление персоналом. Менеджер по персоналу : метод. матер. для слушателей курса / А.В. Сорокоумов. – Мн. : БНТУ, ИПКиППК по новым направлениям развития техники, технологии и экономики, 2002. – 116 с.
5. Beaumont P.B. Human Resource Management / P.B. Beaumont. – London : Trousand Oats ; New Delphi, 1993. – P. 57.
6. Освітній менеджмент : навч. посіб. / за ред. Л.І. Даниленко, Л.М. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003. – 400 с.
7. Джеймс Дж. Эффективный саммаркетинг. Искусство создания положительного образа / Дж. Джеймс. – М., 1998.
8. Соколова-Бауш Е.А. Самопрезентация как фактор формирования впечатления о коммуникаторе и реципиенте / Е.А. Соколова-Бауш // Мир психологии. – 1999. – № 3 – С. 132–139.
9. Гошовська В.А. Відповідність українських норм соціального забезпечення європейським та міжнародним вимогам : навч. посіб. – К. : НАДУ, 2008. – 52 с.
10. Європейський Союз: інституційно-правові основи та функціонування : навч.-метод. посіб. / А.І. Грицяк, О.Ю. Оржель, М.Є. Чулаєвська [та ін.] ; за заг. ред. А.І. Грицяка. – К. : НАДУ, 2009. – 186 с.

Стаття надійшла до редакції 12.10.2013.

Сторожев Р.И. Практические рекомендации по развитию Президентского кадрового резерва "Новая элита нации"

В статье рассматривается сущность концепций "производственная демократия" и "менеджмента человеческих ресурсов", взятых за основу открытых систем, которые построены на принципах общей доступности, объективности, инновационности; определены пути реализации программы Президентского кадрового резерва "Новая элита нации" с учетом европейских стандартов, предусматривающих обязательную оценку эмоционального интеллекта претендентов.

Ключевые слова: руководящие кадры, лидерство, эмоциональный интеллект, принципы.

Storozhev R. Recommended practice for the development of Presidential Personnel Reserve "The new elite of the nation"

Problem setting is determined by the fact that positive image of state service depends on the settlement of human development problems, the efficiency improvement of the operation of human resourcing system of public administration and of professional development of senior executives, the practice of modern technologies implementation in people management and elaboration of mechanisms of best professionals engagement to work in executive positions.

In this context it is vital to consider the incumbent Strategy for state personnel policy for 2012–2020, which provides for:

- assurance of high-level professionals in all fields of social production;
- meeting citizens' expectations regarding their professional fulfillment;

- involvement of highly-skilled professionals, successful entrepreneurs, officers in the financial and economic sphere, talented graduates in the activities of public authorities.

In the people management theory there are various governance models: objectively rational by F. Taylor, bureaucratic by M. Weber, "human relations" by E. Mayo, motivation by A. Maslow and F. Herzberg, integration of human being into the organization by C. Argyris, "X" and "Y" by D. McGregor, "Z" by V. Ouchi.

In recent years, since the 80s of the twentieth century the priority has been obtained by the models of open systems, which are based on the concepts of "industrial democracy" by J. Cole and A. Goertz and on the "human resources management".

Paper objective lies in the development of recommended practice for the improvement of the Presidential Personnel Reserve "The new elite of the nation" Program, which is based on the principles of general accessibility, credibility and innovation.

While analyzing the content and regulatory support of the Presidential Personnel Reserve "The new elite of the nation" Program, one should admit that it is the step towards the engagement of specialists, who think as leaders, who are proactive, goal-oriented, pragmatic, communicative and able to bring forward modern reforms to Ukraine.

This program is based on the principles of general accessibility (openness), credibility and innovation.

Principle of general accessibility is implemented in the program of the Presidential Personnel Reserve by the presence of clear requirements regarding the terms of data submission in the official sources of information, regarding the time and venue of competition as well as the basic requirements to applicants.

Principle of credibility is implemented through scientifically based technologies of evaluation of analytical skills of applicants and their level of native and foreign language proficiency (cognitive component of professional competence), as well as innovative way of thinking, abilities and personal qualities, motivation of satisfactory performance and managerial experience (technological component of professional competence).

Principle of innovation is relatively new to the national civil service system and is characterized by the presence of the whole new concepts, forms, methods and means to conduct such competition, brand new content of check-up tests and tasks, data processing technology to determine the ultimate rating characteristic of its participants.

While analyzing the content of test activities of the given competition one should admit that there are still traditional tasks in them, which are reproductive in nature and are directed more at the evaluation of the level of intellectual abilities (IQ) of the applicants. We believe that more attention should be paid to the assessment of emotional intelligence (EQ), which is theoretically considered as a group of mental abilities involved in recognizing and understanding one's own emotions and the emotions of people around.

The level of emotional intelligence of applicants can be estimated by means of the following components of their professional competency: psychological, social, praxiological.

Improving the quality level of the competitive selection of the applicants to the Presidential Personnel Reserve "The new elite of the nation" will foster the image build up of civil servants, as image is above all defined by the cultivation of desired positive reactions, taking into the account social expectations and requirements regarding the social roles performing standards and their relative activities. Therefore while creating an alluring image it is necessary to take into the account qualities and capacities of the object, which are valued by people and its structure should comply with the dominant social expectations.

Key words: managing personnel, leadership, emotional intellect, principles.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 658.8(478)

В.М. Анікеєнко

кандидат наук з державного управління,
голова Вінницької районної державної адміністрації Вінницької області

НЕОБХІДНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовано соціально-економічну сутність і необхідність проведення інституціональних перетворень в агропромисловому комплексі. Досліджено їх соціально-економічні умови, розроблено інституціональну модель впливу інноваційного потенціалу на соціально-економічний розвиток агропромислового комплексу, запропоновано принципи державного впливу на відтворення інноваційного потенціалу.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, інноваційний потенціал, інституціональна модель, інституціональні перетворення.

За останні десятиліття у світовій і українській економічній науці набули поширення ідеї інституціоналізму. Вивчення системи відносин між державою й господарськими суб'єктами, індивідуумами та державою, господарськими суб'єктами й іншими індивідуумами, а також між організаціями, що забезпечують функціонування цієї системи, у широкому значенні включається в поняття інституціоналізму.

Мета статті – обґрунтувати соціально-економічну сутність і необхідність проведення інституціональних перетворень в агропромисловому комплексі (далі – АПК); дослідити соціально-економічні умови інституціональних перетворень в АПК.

Інституціоналізм має декілька відгалужень: інституціоналізм, неоінституціоналізм, еволюційний інституціоналізм тощо. Одним із представників старого інституціоналізму був американський соціолог Т. Веблен (1857–1929), який створював свою концепцію інституціоналізму як протиположності класової боротьби й ортодоксальному лібералізму. Він пропонував вивести суспільство на “третій шлях” розвитку між “плутократією капіталізму й диктатурою пролетаріату” до раціональної промислової системи, позбавленої спотвореного втручання корпоративних фінансів. Ідеї Т. Веблена були втілені в американську економіку (після кризи 1929–1933 рр.) його послідовником У. Мітчеллом. Вони містили в собі втручання в ринкові відносини шляхом проведення банківської реформи, використання державних коштів для усунення диспропорцій у розвитку економіки, створення системи страхування від безробіття тощо. Важливою складовою інституціональних пере-

творень США необхідно вважати прийняття закону про створення державної служби з регулювання паритету цін на сільськогосподарську й промислову продукцію, посилення контролю за купівлею-продажем і спадкуванням сільськогосподарських земель [1].

Нові ідеї інституціоналізму почали розвиватися в США в 1970–1980 рр., потім у Західній Європі, а з початку 1990-х рр. – у Східній Європі й Росії.

Вони вийшли на передній план в економічній теорії (соціально-економічного розвитку) і дістали назву “нова інституціональна економічна теорія” або “неоінституціоналізм”. На Заході ці ідеї (напрями) набули розвитку в працях Р. Коуза (1991 р.), Д. Норта (1993 р.). Інституціональний напрям у нашій країні активно розвивається. У теорії та методології проблема ґрунтовно розкрита у працях М. Дем'яненка, Ю. Лопатинського, М. Маліка, В. Месель-Веселяка, П. Саблука, А. Ткача, О. Шпичака, В. Юрчишина, В. Якубенка та ін.

Головна особливість інституціоналізму, на думку вчених, полягає в тому, що цьому економічному напрямку при вивченні економічних явищ і процесів властивий вихід на стикування з іншими суспільними науками: “його вторгнення” у сферу правознавства, історії й організаційної теорії виявилось в перенесенні техніки макроекономічного аналізу на різноманітні соціальні інститути, що справляють значний вплив на діяльність фірм (підприємств) у ринкових умовах і розкривають нові моменти в закономірностях їхнього функціонування, що залишалися раніше в тіні. Підприємство для них як закритий чорний ящик. У процесі інституціонального аналізу, по-перше, розвиток кожної колективної спільності (чи то фірми,

чи то держави) розглядається як цілеспрямована поведінка індивідуальних агентів [5; 12]. Завдяки послідовно проведеному принципу "методологічного індивідуалізму" в центрі нової інституціональної теорії опиняються відносини, які складаються всередині організації.

По-друге, нова інституціональна економічна теорія визначає новий вид відносин, які накладають відбиток на діяльність підприємства, крім фізичних, породжуваних обмеженими ресурсами, і технологічних, що відображають рівень майстерності працівників і її застосування на виробництві. З'являються нові обмеження, тісно пов'язані з існуванням інституціонального економічного середовища й утворенням витрат, що виникають при укладанні угод, пошуку інформації тощо.

Таким чином, неоінституціоналізм вводить ще один клас обмежень, зумовлений інституціональною структурою суспільства, – інституціонального середовища, що передбачає функціонування економічних агентів "у світі великих трансакційних витрат, погано або недостатньо визначених прав власності, у світі жорстоких інституціональних реальностей, повному ризику й невизначеності" [13].

По-третє, неоінституціоналізм передбачає новий підхід до розуміння обмежень, у межах яких приймаються господарські рішення в реальних умовах, – обмеженої раціональності й опортуністичної поведінки. Перша передбачає наявність обмежених можливостей людського інтелекту, що зумовлює прийняття рішень. Люди іноді не можуть прийняти оптимальні рішення, а приймають тільки ті, "які вони вважають прийнятними, виходячи з доступної їм обмеженої інформації" [4, с. 199–200].

О. Вільянсон увів у науковий обіг новий термін, яким часто оперують представники неоінституціоналізму, – "опортуністична поведінка". Вона визначається як переслідування власного інтересу, що доходить "до віроломства". На практиці ж це виявляється в порушенні взятих на себе зобов'язань, наприклад, надаються послуги меншого обсягу й гіршої якості, беруться кредити, хоча заздалегідь відомо про відсутність можливості їхнього повернення, тощо. Мова йде про те, що соціальні інститути обмежують дію людей небездоганної моральності.

При цьому необхідно мати на увазі, що сучасний інституціоналізм пропонує кілька методологічних підходів, які при вивченні сучасної дійсності дають змогу виділити кілька блоків, що визначають відносини економічних агентів у процесі виробництва товарів і послуг, обміну їхньої діяльності, розподілу виробленої ними продукції. Виділені блоки дають можливість зрозуміти все різноманіття складних підходів. Основні з них такі:

- технологічний підхід, в основі якого лежить припущення, що укладені контра-

кти підприємствами суворо виконуються, без затримок, і що межі економічних організацій визначаються характером використовуваної технології;

- організаційно-контрактна перспектива на перший план висуває принцип урахування витрат, які супроводжують взаємодію економічних агентів;
- вивчення й урахування інституціонального середовища (фундаментальних політичних, соціальних, юридичних правил і законів), що накладає відбиток на взаємодію економічних агентів. Правила, що регулюють відносини в публічному середовищі (зокрема, пов'язаних з втратами, які породжуються діяльністю політичних інститутів, наприклад, помилками держави в економічній, соціальній політиці тощо), вивчає теорія суспільного вибору. А правила, що регулюють відносини в приватній сфері, спираються на теорію прав власності (Р. Коуз, Р. Познер та ін.), враховують виграв у добробуті суб'єктів і забезпечуються інститутами права (насамперед, судовою системою);
- важливим об'єктом, досліджуванім інституціоналізмом, є організаційні структури, які (з урахуванням чинних правил) створюються економічними агентами на контрактній основі. Існує ціла теорія агентських відносин з визначенням "відділення власності й контролю", відносин менеджерів і власників, узгодження їх різних інтересів.

Одним з основних елементів економічних відносин господарських агентів, згідно з ідеєю інституціоналізму, є трансакційний підхід, в основі якого визнання трансакційних витрат і необхідність їхнього скорочення, урахування яких має відбуватися при аналізі виконання контрактів.

До трансакційних витрат належать:

1) витрати пошуку інформації:

- витрати часу й ресурсів на одержання та обробку інформації, а також втрати від недосконалої інформації;
- витрати на ведення переговорів;

2) витрати виміру:

- витрати на заміри, вимірювальну техніку, втрати через помилки й неточності тощо;

3) витрати зі специфікації (точного визначення) і захисту прав власності:

- видатки на утримання судів, арбітражу, органів держуправління;
- витрати часу й ресурсів, які необхідні для відновлення порушених прав;
- витрати опортуністичної поведінки, породжуваної неточністю врахування внеску кожного учасника в кінцеві результати якого-небудь виду діяльності або суб'єкта ринкового господарювання з так званої роботи "неповною віддачею".

Велике значення при цьому має створення контрольної структури з виконання

укладених контрактів і угод, вирішення суперечок, адаптації до несподіваних змін, застосування санкцій до порушників. Варто звернути увагу на те, що система контрактних відносин істотно ускладнюється, особливо для сільськогосподарських підприємств.

Р. Коуз назвав трансакційні витрати "витратами використання ринкового механізму" [5, с. 112]. У сучасних умовах до трансакційних витрат почали відносити будь-які види витрат, які супроводжують взаємодію економічних агентів, незалежно від того, де вона відбувається: на ринку чи на підприємстві.

Розглянуті загальні постулати неоінституціоналізму, на наш погляд, дають можливість застосовувати їх до багатьох процесів, що відбуваються при трансформації української економіки, що супроводжується формуванням нових організаційно-правових форм господарювання в народногосподарському комплексі та в АПК зокрема (холдингів, корпорацій, фінансово-промислових груп).

На наш погляд, великий інтерес становить застосування загальних постулатів неоінституціоналізму до дослідження інституціональних процесів в аграрному секторі. Тут вони відбуваються в складних умовах аграрної кризи, збільшеної численними помилками обраних шляхів перетворення колишніх суспільних форм ведення господарства (колгоспно-радгоспної системи) і різкого скорочення допомоги держави із субсидування сільськогосподарського виробництва (зменшення у 50 разів з 1991–2000 рр.) [3].

Необхідно визнати, що проведені в аграрній економіці реформи не враховували непідготовленість сільських товаровиробників до впровадження "зверху" інституціональних перетворень у такому консервативному секторі економіки, як сільське господарство.

Також необхідно погодитися з тим, що був відсутній реальний механізм реалізації цих нововведень. На жаль, дотепер в економічній політиці залишають за собою місце радикалізм і лібералізм, проведені на основі радикальної ліберальної доктрини, представниками якої є західні вчені Б. Бруцкус, М. Вебер, Л. Мізес, Ф. Хайєк та ін. В її основі лежать розвиток індивідуалізму й приватної власності, свобода підприємництва, превалювання споживання над виробництвом, виключення державного втручання в економіку, вільний поділ праці, що визначає лібералізацію зовнішньої торгівлі, та інші постулати.

Спірною видається в сучасних умовах не тільки сама ліберальна доктрина, стає очевидним незастосовність її в чистому вигляді до українських реформ. Теоретичні праці, а також практика ринкової економіки в розвинутих капіталістичних країнах показують, що:

- власність у сучасних умовах не є монолітом, а розпадається на "пучок прав";

- індивідуалізм в економіці змінюється на корпоративні форми організації підприємницької діяльності, а вільна конкуренція – на управління ієрархічних структур, розробку й реалізацію корпоративної стратегії;
- держава є найважливішим інструментом ринкової стратегії, без якого вона не може здійснюватися [10, с. 71].

Комплексний аналіз процесів економічних реформ дасть змогу виробити необхідні корекції форми організації їхнього здійснення, які, у свою чергу, повинні ґрунтуватися на системному підході як в економіці в цілому, так і в її структурному елементі – агропромисловому комплексі, із властивими йому особливостями. Методологічною основою цих досліджень є структурно-функціональний підхід до аналізу соціальних процесів.

Основою осмислення й систематизації слугує визначення інститутів як відносин, які систематично повторюються в житті людського суспільства, є "згустками" людських відносин. Інститути пов'язані з певними потребами суспільства, і в цьому розумінні вони функціональні. Функціональний зв'язок визначає їхню стабільність у потоці людських поколінь, що змінюються. Ті самі потреби можуть задовольнятися різними інституціями. Вивчення інституцій дає змогу виділити основні потреби сільського суспільства:

- ведення господарства (економічна);
- відтворення й розвиток сільського співтовариства (соціальна);
- регулювання відносин усередині сільського суспільства й у відносинах із зовнішнім середовищем (владна) [14, с. 9].

Як зазначають окремі автори, необхідно виділити такі положення інституціональної концепції:

- економіка (у тому числі аграрна) як одна із суспільних підсистем повинна виконувати певні системні функції, які реалізуються через інститути;
- інститути – це стійкі функціональні, організаційні й символічні одиниці суспільства, що є втіленням його нормативно-ціннісних і культурних характеристик. До економічних інститутів належать організаційно-правові форми економічної діяльності, у межах яких досягається компроміс приватних, групових і суспільних інтересів та які визначаються як структурні одиниці економіки;
- економічна поведінка людей в інституціональних формах інтерпретується як набуття майнових прав і обов'язків відповідно до конкретних часток учасників і може бути оцінена в термінах трансакційних витрат.

Дослідження понять і змісту економічних інститутів, ринку, майнових прав та аналіз їхнього стану в умовах реформування української економіки підтверджують, що негатив-

вні сторони поточного стану вітчизняної економіки багато в чому були зумовлені недооцінюванням значущості інституціональних факторів під час її реформування [6].

Разом з тим, посилаючись на теорію інституціоналізму, В. Мамчук розуміє під інститутами сукупність правил і норм, а також механізми їхньої реалізації, за допомогою яких структуруються й спрощуються відносини та взаємодія між людьми й організаціями [8]. У цьому разі важко не погодитися з тим, що відносини й взаємодія між людьми та організаціями спрощуються. Швидше за все, вони не спрощуються, а набувають форми, відмінної від попередньої.

Повертаючись до поняття "інститути", необхідно підкреслити, що деякі автори вважають, та із цим варто погодитися, що вони являють собою стійкі функціональні організаційно-символічні одиниці суспільства, що несуть його нормативно-ціннісні й культурні характеристики. Вони відображають уявлення, що переважають у суспільстві, щодо того, як повинні відбуватися взаємодії людей в індивідуальних і колективних формах діяльності. Інститути встановлюють необхідний рівень контролю за індивідуальними діями з боку суспільства як колективного цілого й наділяють людей певним статусом. Тим самим вони відіграють системоутворювальну роль у суспільстві, надаючи йому властивості *ngoig-concern*, тобто довгостроково й стійко діючої соціальної системи [7].

Необхідність інституціональних перетворень на сучасному етапі була зумовлена складною ситуацією в усіх сферах економіки й особливо в сільському господарстві, де надмірне одержавлення засобів виробництва й землі, відчуження працівників від власності, виробленого продукту та управління призвели до утворення стереотипу сільгоспвиробництва, не орієнтованого на ефективність, товарність і конкурентоспроможність, що спричинило зниження продуктивності праці й зацікавленості в її результатах, скорочення виробництва сільськогосподарської продукції та різкого погіршення соціальних умов жителів села [11].

Сформована ситуація поставила під сумнів подальше застосування основних принципів командно-адміністративної економіки в цілому й у взаємозв'язках різних її галузей, які перестали адекватно відображати зв'язки та пропорції в усіх сферах економіки, в тому числі між промисловістю й сільським господарством [2]. Об'єктивна необхідність реформи викликана тим, що за роки "перетворень" сільського господарства соціально-економічні відносини в селі відвели людині, селянину, у найкращому разі, другорядне місце. Позбавлений власності й економічної свободи, усякого права вибору, селянин не мав стимулу виявляти свої здібності, не був зацікавлений добре працювати, дбайливо використовувати землю й інші

ресурси, ефективно господарювати. Система відчужила селянина не тільки від землі, а й від власності на вироблену ним продукцію. Під час дії цього явища сільське господарство залишалося екстенсивним, витратним, руйнівним для навколишнього середовища [9].

Спроби створення економічних інструментів, що мають на меті підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, використовувались у країні ще протягом 1960-х рр. (розширення господарської самостійності колгоспів і радгоспів, підвищення закупівельних цін, зниження обов'язкових поставок продукції з особистих підсобних господарств, перехід на грошову систему оплати праці тощо). Але командно-адміністративна система, що панувала в країні протягом декількох десятиліть, не готова була трансформуватися й поступитися своїми позиціями.

По суті, з переходом до інтенсивного типу відтворення в 1970–1980-ті рр. командно-адміністративний механізм управління сільськогосподарським виробництвом практично вичерпав свої можливості. Водночас до принципової зміни цього механізму управління керівництво країни не було готове. Тому на початку 1980-х рр. стали наростати кризові тенденції в економіці, що виявилися в різкому зниженні економічного розвитку всіх галузей АПК і погіршенні соціальних показників розвитку села.

Урядом було ухвалено рішення провести ряд перетворень у механізмі управління АПК (1985–1989 рр.) на основі поєднання централізації в управлінні та плануванні, значного розширення господарської самостійності й відповідальності підприємств та об'єднань, активного використання більш гнучких форм і методів керівництва, госпрозрахунку й товарно-грошових відносин. Заходи щодо переведення структурних підрозділів сільгосппідприємств на госпрозрахунок, оренду, виділення фермерських господарств, крім рекламування нового господарського механізму, не підкріплювалися необхідними фінансовими й матеріально-технічними ресурсами. Вони не супроводжувалися змінами в соціально-економічному устрої суспільства й достатнього ефекту, на жаль, не дали [1].

На практиці політичні питання відсували економічні проблеми на другий план. Під видом розвитку економічних інструментів управління сільським господарством продовжувала діяти адміністративна система управління, тотальне розміщення держзамовлень, що виключало можливість використання їх на конкурсній основі.

Інтереси сільських товаровиробників ігнорувалися, що виявлялося в такому: більші обсяги виробленої продукції призначалися для продажу державі без урахування раніше складених договорів, часто за заниженими цінами. Оплата ж за поставлені

ну продукцію затримувалася роками, що істотно підривало економіку господарств. Порушувалися умови поставок і торгівлі зустрічною промисловою продукцією [9].

Все це свідчить про негативні фактори, що властиві економіці адміністративного періоду:

- командно-адміністративна система при одержавленні землі й присвоєнні виробленого продукту не вирішувала продовольчої проблеми в такому обсязі (кількісному і якісному), який задовольняв би потреби населення в продуктах харчування за науково обґрунтованими нормами;
- існуючий аграрний суспільний устрій не сприяв ефективному використанню всіх виробничих факторів (праці, землі й капіталу);
- у колгоспно-радгоспній системі віддавалася перевага зрівняльній системі розподілу доходів;
- система структурного управління в аграрній сфері не регулювала взаємозв'язок землеробства й фондівідтворювальних галузей АПК, що без підвищення якісних параметрів технічних засобів і нових технологій сприяли збільшенню собівартості продукції;
- ігнорувалися права селянина на власність і підприємницьку працю.

Названі проблеми неможливо було вирішити шляхом удосконалення елементів виробничих (аграрних) відносин за допомогою окремих заходів і методів управління існуючої системи. Аграрні відносини стримували розвиток продуктивних чинників, тому "радикальні зміни стали неминучими".

Сутність проведених інституціональних перетворень сільського господарства полягала в такому. Інституціональні перетворення були складовою здійснюваної в країні від початку 1990-х рр. аграрної реформи, ставши етапом трансформації всієї економіки (демонтаж командно-адміністративної системи, формування основ ринкових інститутів, соціалізація суспільно-економічного життя), що мала поставити концептуальне питання про докорінну зміну аграрних відносин. Це означало перехід до нової системи економічних відносин, що включає:

- механізм створення системи економічних відносин, що визначався б не "згори", як колись, а при безпосередній зацікавленості суб'єктів цих відносин, у першу чергу, сільських товаровиробників;
- закони й категорії ринкової економіки, які визначали б відтворювальний процес в агропромисловому комплексі (закони вартості, попиту та пропозиції, зростання продуктивності праці тощо);
- комплексну перебудову державно-правового механізму регулювання виробничих відносин в аграрному секторі на основі докорінного перетворення відносин власності й переходу до нових економіч-

них форм господарювання та типів виробництва відповідно до концепції соціально-економічного розвитку країни при переході до багатоукладної економіки;

- зміну всієї системи фінансування, кредитування;
- створення необхідної інфраструктури в АПК (страхування, інформаційно-консультаційне обслуговування тощо), які були неефективними в радянський період і повністю втратили свої функції в період переходу до вільних цін на початку 1990-х рр., але без яких неможливий процес розширеного відтворення;
- докорінну зміну соціальних умов на селі, зупинення зниження життєвого рівня сільських товаровиробників і деградації селянства.

Таким чином, аграрна реформа передбачала комплексну зміну економічних, організаційних, соціальних та інших факторів, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку аграрного сектора економіки.

Основною метою інституціональних перетворень сільського господарства мало стати підвищення ефективності виробництва на основі поетапного створення зацікавленого ефективного власника, який формується в процесі утворення багатоукладної економіки з перехідним періодом, здорової конкуренції підприємств різних форм власності й господарювання, еквівалентного обміну між промисловістю та сільським господарством, формування ринкової інфраструктури й ефективної державної соціальної політики щодо сільського населення. Саме ці умови роблять інституціональні перетворення якісним реформуванням соціально-економічного устрою в країні, де внутрішній імпульс задає держава, перетворюючи його на фактор внутрішніх змін елементів аграрної економічної системи.

Дослідження показують, що економічні інститути сільського господарства не можна розглядати ізольовано від економічних інститутів держави. Їх склад визначає в цілому економічну систему країни. Нами запропонована класифікація, що розглядає інститути сільського господарства й сільських територій більше з позиції управління процесами аграрних реформ (див. рис.). Вона досить умовна й тільки деякою мірою дає змогу аналізувати соціально-економічні процеси в сільському господарстві через те, що в умовах перехідної економії склалася ситуація, у якій аграрні інститути сформувалися стихійно, практично без участі держави.

За період реформ у країні відповідно до ліберальної доктрини трансформації економіки сформувалася "викривлена" система інститутів, що не могло не позначитися на сільськогосподарському ринку. Особливого прояву це набуло в цінових і фінансово-кредитних інститутах.

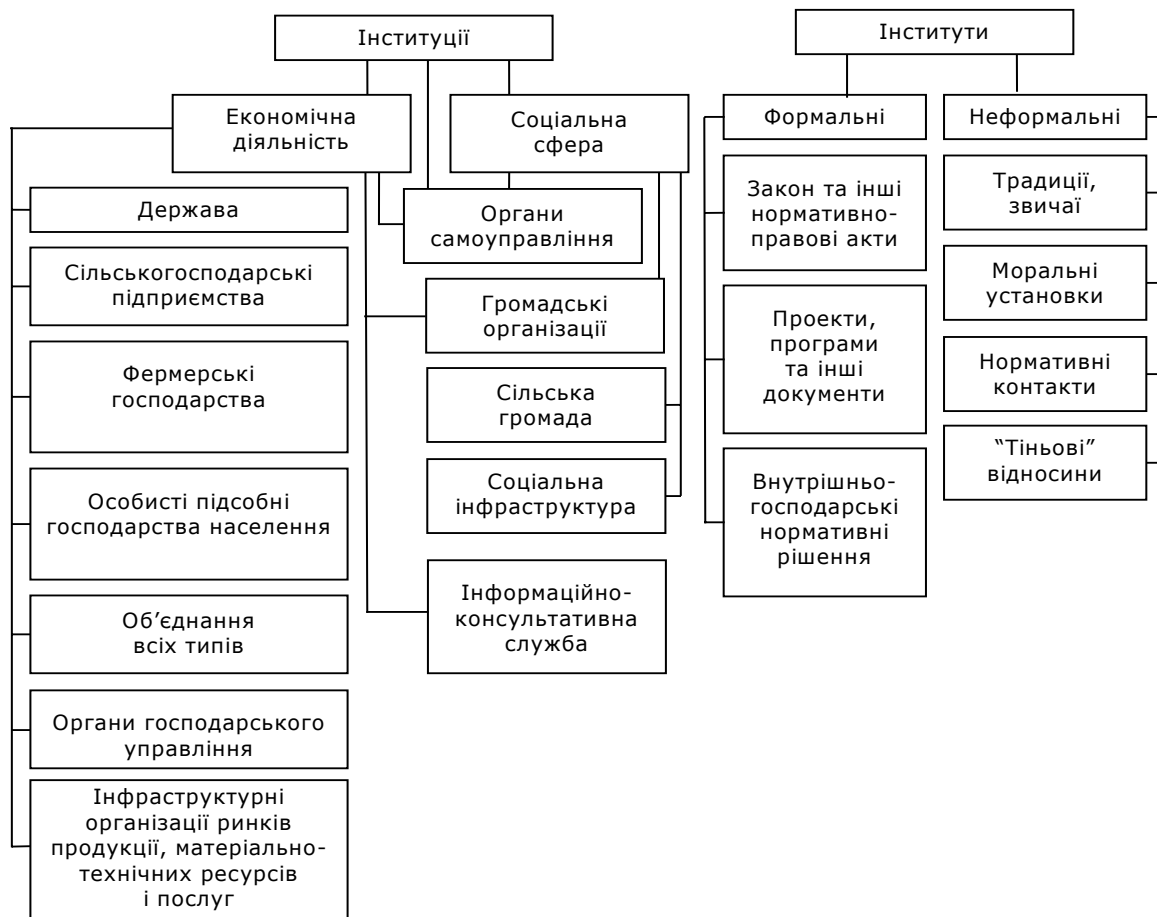


Рис. Класифікація інститутів АПК

З перших кроків інституціональних перетворень намітився розвиток принципово нових зв'язків між господарськими суб'єктами з використанням ринкових інструментів, формування відповідних норм економічної поведінки, які раніше пригнічувалися державним механізмом управління аграрним сектором.

Разом з тим, згідно з офіційною доктриною Уряду України, головною метою було створити умови для утворення в країні великих приватних підприємств, надати їм повну економічну свободу. Відповідно до цього в економіці сформувався олігархічний капіталізм, який орієнтований в основному на сировинні ресурси й не забезпечує оптимальних міжгалузевих пропорцій розвитку.

Сільське господарство втратило необхідні інвестиції й державну підтримку. На відміну від описаних Т. Вебленом американських великих власників, вітчизняні олігархи саботували не тільки оптимальне господарювання, а й просте відтворення в життєво важливій сфері економіки – сільському господарстві. За задумом ліберальних реформ, ліквідація колишніх форм власності, руйнування сформованих механізмів організації й управління виробництвом, заміна їх на ринкові відносини повинні привести до такої зміни стереотипів поведінки господарських суб'єктів, що знаменувала б

створення класу ефективних приватних власників у сільському господарстві й у суміжних галузях агропромислового комплексу. Однак цього не відбулося, і більша частина сільськогосподарських товаровиробників опинилася на межі банкрутства. Разом з тим, невдачі інституціональної політики пояснюються також тим, що нові власники засобів виробництва в АПК виявилися не в змозі відновити нормальне відтворення своїх функцій, у тому числі з регулювання паритету цін, контролю за грошово-фінансовими потоками, проведення активної науково-технічної й інноваційної політики, правового забезпечення контрактної системи, захисту прав сільських товаровиробників і найманих робітників АПК.

У зв'язку із цим, з погляду економіки країни в цілому й особливо її аграрного сектору перетворення доцільно було проводити, виходячи з теоретичних основ інституціоналізму. При цьому мова йде як про початкову стадію реформ, шанс ефективного проведення яких виявився вже втраченим, так і про сучасну ситуацію, коли реформуванню підлягають структури, що вже склалися в попередні роки й мають у своїй більшості квазіринковий характер.

Об'єктивна необхідність використання на сучасному етапі основ інституціоналізму для перетворення аграрної сфери зумовле-

на також тим, що процес аграрного реформування практично опинився у безвихідній ситуації через застосування радикальних методів перетворення такого консервативного цілісного соціально-економічного інституту, як село.

Інституціональний напрям, у свою чергу, орієнтує проведення процесу реформування на основі еволюційного підходу, що особливо важливо для аграрної сфери економіки, яка відрізняється своїм консерватизмом.

Отже, існує необхідність досліджувати основні етапи проведення інституціональних перетворень в аграрному секторі економіки.

Висновки. Визначено, що головна особливість інституціоналізму полягає в тому, що цьому економічному напрямку при вивченні економічних процесів властивий вихід на стик з іншими суспільними науками, його поєднання із правознавством, історією, іншими науками. Нова інституціональна теорія розглядає новий вид відносин, з'являються нові обмеження, тісно пов'язані з існуванням інституціонального середовища й утворення витрат. Неоінституціоналізм передбачає новий підхід до розуміння обмежень, у межах яких приймаються господарські рішення в реальних умовах. Ми виділяємо декілька методологічних підходів, які дають змогу виділити кілька блоків, що визначають відносини економічних суб'єктів. До таких блоків ми відносимо: технологічний, організаційний, врахування інституціонального середовища, трансакційний та структурно-функціональний підхід.

Список використаної літератури

1. Ахмедуев А. Роздержавлення й розвиток форм власності / А. Ахмедуев // Питання економіки. – 1991. – № 4. – С. 48.
2. Березівський П.С. Напрями інтенсифікації розвитку сільськогосподарських підприємств / П.С. Березівський, Н.П. Особа, З.П. Березівський // Економіка АПК. – 2009. – № 6. – С. 18–25.
3. Кулаєць М.М. Інновації у розвитку підприємництва в аграрній сфері / М.М. Кулаєць, О.Д. Витвицька, П.М. Музика, В.А. Скрипниченко // Економіка АПК. – 2009. – № 1. – С. 55–63.
4. Майовець Є.Й. Теорія аграрних відносин : навч. посіб. / Є.Й. Майовець. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 276 с.
5. Макаренко В.П. Критика методології соціального познання М. Вебера / В.П. Макаренко // Филос. науки. – 1984. – № 6. – С. 105–116.
6. Малий І.Й. Держава і ринок: філософія взаємодії : монографія / [І.Й. Малий, М.І. Діба, М.К. Галабурда ; за заг. та наук. ред. д-ра екон. наук, проф. І.Й. Малого]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 358 с.
7. Малік М.Й. Інституціоналізація аграрного підприємництва: трансформація та ефективність / М.Й. Малік, О.Г. Шпикуляк // Економіка АПК. – 2010. – № 7. – С. 132–139.
8. Мамчук В.А. Інститути аграрного ринку: теоретичні аспекти / В.А. Мамчук // Економіка АПК. – 2010. – № 10. – С. 151–156.
9. Месель-Веселяк В.Я. Організаційно-економічні умови розвитку аграрного виробництва в Україні / В.Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
10. Мочерний С.В. Економічна теорія : навч. посіб. / С.В. Мочерний. – К. : Академія, 2003. – 656 с.
11. Осташко Т.О. Сільське господарство в умовах ССТ і ЄС / Т.О. Осташко. – К. : Ін-т сільського розвитку, 2005. – 70 с.
12. Очерки экономической антропологии. – М. : Наука, 1999. – С. 84.
13. Рижук С.М. Державне регулювання аграрного сектора та перехід на інноваційну модель розвитку / С.М. Рижук // Економіка АПК. – 2002. – № 7. – С. 14–23.
14. World Trade Report 2003. – Geneva : WTO, 2003. – 242 p.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2013.

Аникеенко В.Н. Необходимость проведения институциональных преобразований в агропромышленном комплексе Украины

В статье обоснованы социально-экономическая сущность и необходимость проведения институциональных преобразований в АПК. Исследованы их социально-экономические условия, разработана институциональная модель влияния инновационного потенциала на социально-экономическое развитие АПК, предложены принципы государственного воздействия на восстановление инновационного потенциала.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, инновационный потенциал, институциональная модель, институциональные преобразования.

Anikeenko V. The need of holding institutional transformation in agro-industrial complex in Ukraine

In the article author proved social and economical essence and the need of holding institutional transformation in agro-industrial complex. Examined their social economical conditions, made institutional model of the influence of innovation potential on social economical development of agro-industrial complex, offered the principles of governmental influence on recreation innovative potential.

In the last ten years in the world Ukrainian economy science were spread the ideas of institutions. Learning the system of relations between state and governmental subjects, individuals and state, governmental subjects and other individuals and also between organizations which provide functioning of this system, in wide meaning the concept of institutions is included.

Found out that the main peculiarity of institutions is that in this economical way in learning economical processes particular coming out on butt with other social science, it combination with science of law, science, other science. The new institutional theory examines new type of relations, appear new limitations which are tightly connected with existence institutional environment and formation of expenses. Reinstitutions foresee new approaches to understanding the limitations, in the limits of which are took economical decisions in real conditions. We mark few methodological ways which give possibility to mark few blocks which determine terms of economical subjects. To these blocks we refer: technological, organizing, taking in the account institutional environment, transactional structural and functional approach.

Key word: *agro-industrial complex, innovation potential, institutional model, institutional reform.*

УДК 351

М.М. Білинська

доктор наук з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України

К.І. Жилка

здобувач
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ НАПРЯМИ СПІВПРАЦІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ДИТИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

У статті висвітлено основні напрями співпраці України з міжнародними організаціями щодо охорони здоров'я дітей.

Ключові слова: міжнародні організації, здоров'я, діти, право.

Зважаючи на те, що здоров'я дитини визначає стан здоров'я людини в майбутньому, її активність, творче довголіття, проблеми охорони здоров'я дитини мають бути предметом постійної уваги Уряду України, одним із пріоритетних напрямів соціальної політики. Проте стан здоров'я дітей в Україні значно відрізняється від такого в розвинутих країнах світу. Тому є необхідність аналізу найкращих практик охорони здоров'я дітей за допомогою співпраці з міжнародними організаціями [1].

Надзвичайно важливе значення в міжнародному співіснуванні має питання права на життя і здоров'я дітей, а аналіз проблем, що пов'язані з людством, особливо з дітьми як майбутніми громадянами, є пріоритетними для науки державного управління. Вивчення ситуації становища дітей у різних країнах світу дає можливість своєчасно звернути увагу на існуючі проблеми для їх вирішення, порівняти й розробити шляхи подолання, в деяких випадках, запозичивши позитивний досвід інших країн [2].

Мета статті – висвітлити основні напрями співпраці органів державної влади з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей.

Основними міжнародними інституціями, що співпрацюють з Урядом України у сфері охорони здоров'я дітей, є агенції ООН: Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Міжнародна організація праці (МОП), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація Об'єднаних Націй з питань науки, культури і освіти (ЮНЕСКО), Об'єднана програма ООН з ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС).

Основне завдання міжнародних організацій полягає у підтримці зусиль уряду держави та недержавних організацій, спрямованих на розвиток, впровадження і координацію національної політики, планів у

сфері охорони здоров'я та життя дітей шляхом методичної та технічної підтримки.

ЮНІСЕФ є єдиною організацією системи ООН, діяльність якої присвячена виключно вирішенню проблем, пов'язаних зі здоров'ям і життям дітей. ЮНІСЕФ співпрацює з іншими установами ООН, урядовими й неурядовими організаціями багатьох країн для створення та підтримки мережі служб, які забезпечують охорону здоров'я, харчування, базову освіту, чисту питну воду й елементарну санітарію в країнах, що розвиваються. Відсутність або нестача таких служб спричинює виникнення загрозливих ситуацій для життя наймолодших мешканців Землі, і одним із завдань Фонду є зменшення негативного впливу зазначених чинників. Кожна окремо взята країна має свої особливості правового устрою, географічного розташування, зовнішності корінного населення, генетичного фонду, екологічного стану, а також організації життєдіяльності населення. Проте глибокий аналіз цих складових вказує на схожість причин виникнення проблем дитячого здоров'я і, ймовірно, однаковий, частіше спільний або подібний, підхід до їх вирішення [3]. ЮНІСЕФ співпрацює з Урядом України і має своє представництво в Україні.

Необхідність співпраці України та ЮНІСЕФ, як приклад міжнародної співпраці, шляхом упровадження кращих міжнародних практик у подоланні негативних тенденцій щодо забезпечення життєдіяльності дітей підтверджується показниками здоров'я дітей: в Україні щорічно статусу інваліда набувають приблизно 20 тис. дітей, щорічно помирає приблизно 4–5 тис. дітей віком до 1 року з різних причин. Основними чинниками цього показника є випадки смерті від зовнішніх причин, які залежать від умов догляду. Значна кількість випадків смерті серед підлітків стали причини самогубства, травм та нещасних випадків. Зростає кількість ВІЛ-інфікованих дітей, з яких 92% – це

діти, народжені ВІЛ-інфікованими матерями. Суттєвими проблемами дитинства в Україні є соціальне сирітство та безпритульність. Порушення права дитини на достойні умови життя в родині за живих батьків є одним і питань, яким опікується ЮНІСЕФ у багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні [4; 5; 6; 7].

Участь України в програмах ЮНІСЕФ у сфері захисту прав дитини щодо здоров'я та розширення цих можливостей для більш ефективного позитивного впливу на чинники та існуючі проблеми у сфері порушень права дитини на достойне життя визначається у спільних заходах з метою прискорення результатів щодо покращення здоров'я дітей. Про зацікавленість ЮНІСЕФ у посиленні спільних зусиль щодо подолання проблем здоров'я та життя дітей свідчать приклади численних соціологічних досліджень, здійснених на замовлення ЮНІСЕФ з єдиною метою – забезпечення дотримання прав дитини в українському суспільстві [8; 9; 10].

У Загальній декларації про права людини, міжнародних пактах і конвенціях стосовно питань дітей, що мають обов'язкову юридичну силу з погляду міжнародного права для тих країн, що підписали ці документи та ратифікували їх, міститься цілий ряд правових положень, які можна розглядати самостійно або в поєднанні з іншими правами кожної дитини на життя, свободу й безпеку, доступне медичне забезпечення, соціальний захист на рівні родини та суспільства. Незважаючи на те, що матеріали міжнародних конференцій не мають обов'язкової сили з позиції юридичного права, а є здебільшого рекомендаційними або декларативними, вони мають вагоме інформаційно-нормативне значення в розвитку національної концепції щодо дотримання прав дитини, оскільки вони за узагальненими результатами здобули визнання й підтримку більшості країн. Прикладом можуть стати різні міжнародні форуми, які проводяться за методичною та матеріальною ініціативою ЮНІСЕФ у тих країнах, де ці питання є найактуальнішими. Такі міжнародні форуми мають велике значення для розвитку, просування та пропаганди ідеї дотримання прав дитини в Україні, широкого співробітництва між урядами й громадськими організаціями [11].

Наступною міжнародною інституцією, яка опікується проблемами здоров'я дітей, є Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). Співробітництво України з ВООЗ – одна з важливих складових її міжнародного співробітництва з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України, у тому числі дитини, на охорону здоров'я. Особливого значення таке співробітництво набуває в умовах глобалізації світу. Підходи ВООЗ, згідно з якими здоров'я визначається водночас як ресурс і

мета розвитку та ключ до процвітання, відповідає принципам державної політики України в соціально-економічній галузі. Основні завдання ВООЗ та стратегічні напрями їх реалізації відповідають інтересам України, більшість загальних пріоритетів організації збігається з пріоритетами, визначеними Урядом України. Співробітництво України з ВООЗ здійснюється переважно через Європейське регіональне бюро відповідно до межових (2-річних) угод, що укладаються між Україною та ЄРБ. В угодах визначаються пріоритетні напрями співробітництва, на які скеровуються кошти, що виділяються з основного бюджету ВООЗ на підтримку заходів на рівні країни. У Києві функціонує Представництво ВООЗ в Україні. Україна зацікавлена у використанні потенціалу та накопиченого ВООЗ міжнародного досвіду, а також залученні через її канали міжнародної допомоги для розв'язання проблем, у першу чергу, у таких напрямках: туберкульоз та ВІЛ/СНІД; птишиний грип, рак, серцево-судинні захворювання, цукровий діабет; тютюн; здоров'я матері й дитини; безпека продуктів харчування; психічне здоров'я; безпека крові. Заходи, що здійснюються в межах співробітництва України з ВООЗ, узгоджуються з її національними пріоритетами та стратегіями у сфері охорони здоров'я, враховують специфіку ситуації в країні та особливості національної системи охорони здоров'я.

Головною метою ВООЗ є сприяння забезпеченню охорони здоров'я населення всіх країн світу. Текст Статуту ВООЗ можна коротко сформулювати як "право на здоров'я". ВООЗ координує міжнародне співробітництво з метою розвитку й удосконалення систем охорони здоров'я, викорінення інфекційних захворювань, впровадження загальної імунізації, боротьби з поширенням ВІЛ-інфекції, координації фармацевтичної діяльності країн-членів тощо. Упродовж останніх років завдяки зусиллям ВООЗ питання охорони здоров'я стали пріоритетом у політичному порядку денному світу. Їх почали обговорювати на найважливіших політичних форумах, до цієї сфери залучаються нові фінансові ресурси. До Європейського регіону ВООЗ входить 52 країни, в тому числі Україна. Європейське регіональне бюро (ЄРБ) ВООЗ, розташоване в Копенгагені (Данія), очолює Регіональний директор.

ВООЗ визначені основні стратегічні напрями для створення умов у країнах Європейського регіону, що дають змогу дітям повною мірою реалізувати свій потенціал стосовно здоров'я та розвитку й зменшити тягар захворюваності та смертності, яким у більшості випадків можна запобігти. Рекомендована стратегія є основою для розроблення національних програм щодо охорони дитинства й зменшення смертності дітей

зокрема. Основними керівними принципами цієї стратегії визначено:

- національна програма повинна бути спрямована на вирішення проблем, пов'язаних зі здоров'ям на всіх етапах розвитку дитини (від дородового до підліткового);
- першочергове вирішення проблем малозабезпечених категорій дітей;
- використання міжсекторального підходу до вирішення проблем охорони здоров'я дітей;
- залучення громадськості, молоді до розробки, реалізації та моніторингу виконання програми.

Європейське регіональне бюро ВООЗ, отримавши від країн-членів мандат на розробку нової європейської політики охорони здоров'я "Здоров'я-2020" з метою прискорення прогресу та досягнення максимального потенціалу Європейського регіону у сфері охорони здоров'я до 2020 р., сформулювало програму дій у цій політиці, спрямованій на те, щоб Європейський регіон ВООЗ став таким, де всім людям створено умови та надається підтримка для повної реалізації свого потенціалу здоров'я й досягнення благополуччя; де країни, кожна окремо та усі разом, вживають заходів з метою зменшення несправедливості щодо здоров'я у межах своїх територій та загалом. Кінцевою метою нової європейської політики охорони здоров'я "Здоров'я-2020" є поліпшення здоров'я й підвищення рівня добробуту жителів Європи. Досягнення цієї мети на основі найкращих наявних фактичних даних має стати стрижнем процесу реалізації політики "Здоров'я-2020" на всіх його етапах і в усіх країнах Європейського регіону ВООЗ, в тому числі в Україні.

Міжнародна організація праці (МОП) опікується питаннями викорінення випадків дитячої праці, що є результатом прийняття в Україні численної кількості нормативно-правових документів стосовно недопущення трудової експлуатації дітей.

Об'єднана програма ООН з ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС) в усьому світі приділяє значну увагу питанням профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини (ППМД), завдяки чому в цій сфері досягнуті надзвичайні результати, а саме в розвинутих країнах світу показник вертикальної трансмісії становить 0–1%. Для України співпраця з ЮНЕЙДС дає можливість посилити зусилля у профілактиці перинатальної ВІЛ-інфекції, рівень якої становить 4,5%.

Конвенція ООН про права дитини 1989 р. є головним міжнародним документом, з якого розпочалося формування системи міжнародних стандартів щодо захисту прав дітей. Після ратифікації 20 років тому цієї Конвенції Україна поряд з іншими країнами світу активно розбудовує своє національне законодавство щодо захисту прав дітей відповідно до міжнародних документів.

Висновки. Таким чином, статутний статус міжнародних організацій в Україні, які опікуються питаннями охорони здоров'я дітей, дає змогу залучити найкращі світові практики до забезпечення права дитини на здоров'я та життя. Органам державної влади необхідно активізувати елементи співпраці з міжнародними організаціями шляхом раціонального використання методичної та технічної підтримки міжнародних організацій із детальним моніторингом ефективності впровадження запропонованих технологій з доведеною ефективністю.

Список використаної літератури

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – С. 192–238.
2. Грицяк Н.В. Методика ґендерного аналізу державної політики / Н.В. Грицяк // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : [мат-ли наук.-практ. конф.] / за ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2001. – С. 244–248.
3. ЮНИСЕФ. Благотворительный фонд помощи детям [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.selenase-lena.ru/unicef>.
4. Національний звіт із виконання рішень Декларації про відданість справі боротьби з ВІЛ/СНІДом. Звітний період: січень 2003 р. – грудень 2005 р. / МОЗ України, Нац. координаційна рада з питань ВІЛ/СНІДу, ЮНЕЙДС. – К., 2005. – 31 с.
5. ЮНИСЕФ: темпы распространения ВИЧ-инфекции в Восточной Европе и Центральной Азии продолжают расти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lenoblspid.ru/news24/postid/own_news/152.
6. The state of the World's children 2012. Children in an Urban World. United Nations Children's Fund (UNICEF). – February 2012. –143 p.
7. Отчёт Детского фонда ООН ЮНИСЕФ о положении детей в 29 промышленно развитых странах мира. – 2013. – 45 с.
8. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Концепція Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2006–2016 роки" : Розпорядження КМУ від 22.04.2006 р. № 229-р [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Закон України "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про пра-

ва дитини на 2006–2016 роки” : Проект постанови ВР України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної

Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2013.

Белинская Н.Н., Жилка К.И. Основные направления сотрудничества международных организаций с органами государственной власти Украины в обеспечении права ребенка на охрану здоровья

В статье представлены основные направления сотрудничества Украины с международными организациями по охране здоровья детей.

Ключевые слова: международные организации, здоровье, дети, право.

Bilynska M., Zhylyka K. Main areas of cooperation international organizations with the government of Ukraine in providing law child health

The health status of Ukrainian children is unsatisfactory and has a negative tendency to decline, as evidenced by the prevalence of disease in children is increasing annually. The incidence of children aged 0–17 years has a negative trend: in 2008, the incidence rate was 1333.62 per 1000 child population in 2010 – 1455.0. It is well known that the health of the population – is a fundamental resource for social and economic prosperity in Europe in recent decades been improving its main indicators. Most children and adolescents European region grow in good conditions and have enough passable, even good health. The European region includes countries with the lowest rates of infant and child mortality.

In European countries, health is the subject of most attention and its current problems are solved by different approaches. One of the measures the impact on human health have control over the safety of the patient as a reflection of the quality of treatment.

Official documents of the European Union reflect and inform the meaning of basic childhood problems and proposed solutions. International documents also contain basic provisions and principles of cooperation with Ukraine. A detailed study of these documents provides an opportunity to get acquainted with the problems of state management of childhood in European countries and points out that in Ukraine there are multiple number of similar problems in respecting the rights of children to life and health. In addition, the in-depth study of international covenants has some information on the differences causes of problems violations of children's rights to life and health in the Ukrainian society. Research content recommendations of these international documents indicate the need to address issues of children's rights at the national level through the development of domestic legislation, the active implementation and reporting on the activities of the Ukrainian public to summarize the results at the international level.

Key words: international organization, health, kids, law.

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті проаналізовано правовий механізм та форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Виявлено комплекс проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави. Досліджено стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: механізм, органи державної влади, інститути громадянського суспільства, державна політика, стратегічні пріоритети.

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень у державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самокерувальним структурам, які її утворюють. Очевидно, що сильна держава неможлива без розвинутого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Проблему взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління досліджували такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутий, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін. Віддаючи належне проведенню вітчизняними та зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот до органів публічної влади виникає потреба в розробці нових механізмів взаємодії між державою та громадськістю, які б ураховували як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Зазначене й зумовлює актуальність проведеного дослідження.

Метою статті є аналіз правового механізму регулювання взаємодії органів державної влади з громадськістю.

З метою налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інститутами в липні 2012 р. Указом Президента України № 212/2012 схвалено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, що спрямовані на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства [3].

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну й духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки держава має реагувати на запити й потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається в таких правових формах:

1. Участь ІГС у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням думки громадськості, ство-

ренню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення [1].

2. Участь ІГС у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю.

З метою залучення громадських організацій до правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади законодавством передбачена передача громадській організації повністю повноважень (функцій), що їх виконує відповідний державний орган, або передача лише окремих функцій державних органів громадським організаціям, які діють паралельно або спільно з відповідними органами держави.

Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади.

Це також залучення ІГС до надання соціальних послуг; здійснення ІГС громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного й соціального спрямування тощо.

3. Участь ІГС у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення; участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення охорони громадського порядку; реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів; участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону [1].

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості діяльності органів виконавчої влади й ор-

ганів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності ІГС;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток ІГС та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
- більшість ІГС не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;
- потенціал ІГС щодо надання соціальних послуг населенню не використовується [3].

Діяльність ІГС характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Як підсумок, вітчизняні та міжнародні неурядові організації фіксують низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян.

Позитивні приклади налагодження ефективного співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та ІГС є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та ІГС є низьким, що виявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики. Перешкодами розвитку є також несформована громадянська культура, низький рівень усвідомлення суспільством таких базових понять, як "громадянське суспільство", "демократія", "верховенство права", розуміння принципу поділу влади, узгодження інтересів, толерантності та пошуку консенсусу, багатоконфесійності і поваги до прав меншин. Досить високим є й рівень суспільної підтримки патерналістського характеру держави.

Процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії також потребують повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема Рекомендацій Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі, та кращих європейських практик [2].

Із цією метою ініціюється комплексний підхід до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження Стратегії.

Протягом останніх років Верховною Радою України прийнято ряд важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації

беруть участь у здійсненні цивільного контролю над військовою організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання й протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України "Про громадські об'єднання", "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійну діяльність та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері останніми роками також має позитивну тенденцію. Так, у 2010–2011 рр. прийнято Закони України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про доступ до публічної інформації", "Про безоплатну правову допомогу", "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року", внесено зміни до Закону України "Про інформацію". Цими актами визначено, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розвитку державності, формування ІГС, порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації суб'єктів владних повноважень, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги [3].

Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії в суспільстві;
- створення сприятливих умов для утворення та функціонування ІГС;

- забезпечення участі ІГС у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства й держави;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу ІГС на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури [1].

Розбудова громадянського суспільства в Україні має орієнтуватися на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання).

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі. Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі в громадському житті.

Демократія участі є інструментом, який сприятиме розвитку існуючих форм безпосередньої й представницької демократії та має стати основою суспільного розвитку.

Влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема, шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування й реалізації політики на всіх рівнях [2].

Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності та довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути спрямована на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній і конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень заінтересованих суспільних груп, що спри-

ятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності.

Висновки. Таким чином, можна резюмувати, що взаємодія державних інститутів з ІГС є умовою існування правової демократичної держави, ІГС є партнерами держави в реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу.

Список використаної літератури

1. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
2. Глубоченко К.О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління [Електронний ресурс] / К.О. Глубоченко // Державне будівництво : ел. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/05.pdf>.
3. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

Стаття надійшла до редакції 05.11.2013.

Криворучко Ю.М. Правовой механизм регулирования взаимодействия органов государственной власти с общественностью

В статье проанализированы правовой механизм и формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти Украины. Выявлен комплекс проблем, актуальных как для общества, так и для государства. Исследованы стратегические приоритеты государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: механизм, органы государственной власти, институты гражданского общества, государственная политика, стратегические приоритеты.

Krivoruchko Y. Legal mechanisms for cooperation between government public

The article analyzes the legal mechanisms and forms of cooperation between civil society with the state authorities of Ukraine. We found a set of issues that are relevant for both the society and the state. Investigated the strategic priorities of the government policy to promote the development of civil society in Ukraine.

Developed civil society is an integral part of all democratic state in the world. In a pluralistic democracy, the state is second part of his powers in public and administrative spheres of social life and self-organizing structures that form it. It is obvious that a strong state is impossible without a developed civil society, which is becoming an important factor of state-provided social responsible and constructive dialogue with the State within the legal framework.

While it is conducted by domestic and foreign scholars in research, it should be noted that in terms of globalization and the fast development of information society, a great distrust of different social communities to public authorities there is a need to develop new mechanisms of interaction between the state and civil society, which would take into account how the modern world trends and Ukrainian realities. The above causes and relevance of the research.

Thus, with the above it can be concluded that the interaction of public institutions and civil society institutions is a condition of existence of the democratic state, civil society partners in the implementation of state rule-making, enforcement and policing, mutual trust is a prerequisite for effective cooperation and community initiatives the key to a successful dialogue.

Key words: mechanism, public authorities, civil society, public policy, strategic priorities.

УДК 351.338.48

А.В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

Ю.Ю. Гурбик

старший викладач
Мелітопольський інститут державного та муніципального управління "КПУ"

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ

У статті теоретично обґрунтовано сутність інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери. Здійснено аналіз основних складових інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери. Визначено місце й роль цього механізму в системі механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери.

Ключові слова: механізми, державне регулювання, рекреаційно-туристична сфера, інституціональний механізм, інститут.

Аналіз сучасних процесів у рекреаційно-туристичній сфері свідчить про існування цілої низки проблем, що потребують своєчасного вирішення, спираючись на теоретико-методологічні дослідження, досвід і практику застосування вітчизняної й зарубіжної науки.

Тому пропонуємо застосувати інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, який, на наш погляд, посідає важливе місце в системі механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, адже втілює собою нормативно-правове забезпечення та поєднання об'єктів і суб'єктів державного управління в цій сфері, забезпечує формування та реалізацію їх функцій, цілей, завдань і методів управління, а також визначає результати функціонування організаційних структур рекреаційно-туристичної сфери.

Це сприятиме подоланню низки проблем, які існують у рекреаційно-туристичній сфері України, спираючись на застосування ефективних заходів інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери.

Теоретичні та практичні аспекти механізмів державного регулювання рекреаційної та туристичної сфери України знайшли висвітлення в наукових працях вітчизняних учених у сфері державного управління: Ю.В. Алексєєвої, І.В. Валентюк, П.І. Гаман, Л.І. Давиденко, А.В. Мерзляк, Н.В. Яцук та ін.

Аналіз вітчизняної наукової літератури щодо інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України дає підстави стверджувати, що сьогодні немає ґрунтовних комплексних досліджень із цієї проблематики.

Метою дослідження є проведення ґрунтовного аналізу сутності та змісту ін-

ституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери й визначення його місця в системі механізмів державного регулювання.

У системі вітчизняних наукових досліджень механізмів державного регулювання різних сфер суспільного життя України складним теоретичним питанням постає процес визначення механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери.

П.І. Гаман, розглядаючи в широкому розумінні механізм державного регулювання розвитку рекреаційної сфери, визначає його як систему цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно рекреаційної сфери регіонів і внутрішніх інтересів власне регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну й екологічну специфіку територій [6]. Тобто, як і більшість українських дослідників, застосовує системний підхід до аналізу механізму державного регулювання цієї сфери економіки та відзначає важливість під час здійснення державного регулювання рекреаційної сфери врахування різних аспектів генезису регіонів України (соціального, історичного тощо).

Щодо визначення поняття "механізми державного регулювання туристичної сфери", то, на нашу думку, у вітчизняній науковій літературі існує вузьке та широке бачення цієї теми дослідження.

Деякі науковці визначають механізм державного регулювання туристичної галузі як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення сталого розвитку туризму [12]. Цей підхід ми вважаємо вузьким, адже він не враховує такі механізми впливу держави на рекреаційно-туристичну сферу, як правовий, політичний, інституціональний тощо.

Ми дотримуємося думки науковців, які розглядають механізми державного регулювання в широкому розумінні, стверджуючи,

що вони являють собою "сукупність заходів, спрямованих на створення стратегії щодо підтримки, координації та контролю за діями суб'єктів туристичної сфери, впливу на туристичні потоки, представництва й рекламування країни на зовнішньому та внутрішньому ринках, інформаційного, науково-методичного й кадрового забезпечення" [20, с. 85].

Слід зауважити, що методологічні аспекти застосування інституціонального механі-

зму сьогодні є характерним процесом для більшості галузей гуманітарних знань, у тому числі інституціональний підхід став предметом дослідження і науки державного управління. Для кращого розуміння місця інституціонального механізму в системі механізмів державного регулювання ми провели аналіз класифікацій механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери вітчизняних науковців (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України

№ з/п	Автор, джерело	Види
Рекреаційна сфера		
1	П.І. Гаман [6]	Науково-інформаційне забезпечення, нормативно-правові акти, ресурсний потенціал, організаційно-економічний механізм, рекреаційна культура населення
2	А.В. Мерзляк Н.В. Яцук [15]	Правовий, фінансовий, організаційний
Туристична сфера		
3	Ю.В. Алексєєва [1]	Адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо
4	Л.І. Давиденко [9]	Регламентуючий, контролюючий, коригувальний, соціальний, стимулювальний, організаційний
5	В.М. Дмитренко [10] І.В. Валентюк [2] А.О. Чечель [26] Є.В. Козловський [12]	Організаційний, економічний

Дані табл. 1 свідчать про відсутність інституціонального механізму в системі класифікацій механізмів державного регулювання рекреаційної та туристичної сфери вітчизняних науковців, тому, досліджуючи механізми державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, ґрунтуючись на інституціональній економічній теорії, ми пропонуємо ввести в цю систему класифікацій інституціональний механізм, що дасть змогу комплексно та всебічно проаналізувати взаємодію державних інститутів й інститутів рекреації та туризму.

Для того, щоб розкрити сутність інституціонального механізму в системі державно-

го регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, необхідно з'ясувати сутність поняття "інститут". Еволюція визначення поняття "інститут" в інституціональній теорії бере початок з XIX ст., коли у США зародився новий напрям економічної думки, так званий "старий інституціоналізм" (Т. Веблен, Дж.Р. Коммонс, У.К. Мітчелл). На сьогодні інституціональна теорія має багато напрямів та течій, а об'єктом її дослідження виступають різні суспільні явища і процеси (традиції, звички, правила (норми) поведінки, право тощо) (табл. 2).

Таблиця 2

Еволюція визначення поняття "інститут" в інституціональній теорії

№ з/п	Автор, джерело	Визначення поняття
"Старий інституціоналізм"		
1	Т. Веблен [4, с. 201]	Стійкі звички мислення, характерні для більшого співтовариства людей, походять з інстинктів, звичок, традицій і соціальних норм
2	Дж. Коммонс [28]	Система законів чи природних прав, у межах яких індивіди діють як в'язні, в широкому значенні – колективна дія з контролю, лібералізації та розширення індивідуальної діяльності
3	У. Мітчелл [18, с. 15]	Панівні й на вищому рівні стандартизовані суспільні звички
"Новий інституціоналізм" (зарубіжні дослідники)		
4	Дж. Ходжсон [25, с. 11]	Довговкі системи правил, які утвердились і які вибирають структуру соціальної взаємодії
5	Д. Норт [16, с. 7]	Правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне русло
6	О. Вільямсон [5, с. 31]	Основні політичні, соціальні, правові норми, які є базою для виробництва, обміну і споживання
"Новий інституціоналізм" (вітчизняні дослідники)		
7	В. Тамбовцев [18, с. 15]	Сукупність санкціонованих правил у єдності з соціальним механізмом їх захисту
8	А. Шастітко [18, с. 15]	Формальні й неформальні правила, створені людьми, а також механізми, що забезпечують їх дотримання
9	А.А. Ткач [22, с. 26]	Інститут – це сукупність, що складається з правил і зовнішнього механізму примушення індивідів до виконання усталених правил

Необхідно зауважити, що в науковій літературі складним залишається питання щодо

співвідношення понять "інститут" та "інституція". На наш погляд, більшість дослідників у

межах інституціональної теорії ототожнюють ці поняття (Д. Норт, О. Вільямсон, Р. Коуз та ін.).

Існують думки, що "інституція" – ширше поняття. Так, А. Гриценко зазначає, що "в суспільстві немає нічого, що б не являло собою інституції. Інституції – це не просто елементи суспільства, це все суспільство, розглянуте в певному аспекті" [7, с. 21].

Але є підходи, які відрізняють ці два поняття. Саме цього підходу дотримуємося й ми, та вважаємо за доцільне розглядати в межах теорії державного управління "інститути" як правила поведінки (певні стандарти), а "інституції" – як певні соціальні організації (Верховна Рада, міністерство, організація тощо). Так, М.Я. Малиновський у "Словнику термінів і понять з державного управління" наголошує, що інституційний підхід – це загальний метод дослідження державного управління, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови систем органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики [14].

По суті, такого підходу дотримується і Н.М. Ільченко, який зазначає, "що в певний період свого розвитку інститути відокремлюються від організацій (інституцій), оскільки останні є соціальними формами, в яких зрештою закріплюються та реалізуються ті чи інші інститути. Отже, інституції в певному сенсі є продуктом діяльності інститутів. Таке розмежування понять дає змогу чітко розрізнити два наукові підходи під час проведення дослідження: інституціональний та інституційний" [11].

На наш погляд, однією з основних причин такої кількості поглядів щодо узгодження тлумачення понять "інститут" та "інституція" є складність та різнобічність зазначених категорій, а також застосування різних методологічних підходів до дослідження цих понять.

Взагалі слід зауважити, що інституціональний механізм у системі державного управління не має і свого чіткого визначення (окремого), як наприклад правовий, економічний, організаційний тощо. Такі самі проблеми стосуються застосування досліджуваного механізму в межах державного регулювання.

Загалом його розглядають у контексті певного дослідження. Так Г.І. Груба вивчає інституціональний механізм державного управління щодо формування національної інноваційної системи України [8], В.С. Васильченко аналізує його в аспекті державного регулювання зайнятості [3], О.С. Лєсна – в контексті державного розвитку підприємництва, стверджуючи, що цей механізм "базується на основних принципах державного регулювання, враховує взаємодію існуючих в Україні формальних і неформальних інститутів згідно з обраною соціально-економічною політикою. Цей механізм реалізується за допомогою но-

рмативно-правових, програмно-цілевих, організаційно-розпорядчих і контрольно-наглядових управлінських рішень, що приймають органи державної виконавчої влади, недержавні інститути та об'єднання підприємців на національному, регіональному й місцевому рівнях управління" [13].

Певні аспекти інституціонального механізму державного управління туризму досліджує Т.І. Ткаченко, яка, вивчаючи сучасний розвиток туризму на основі концепції сталого розвитку, зазначає, що вирішення певних проблем формування туристичної індустрії в Україні та системи управління її розвитком залежить від удосконалення інституціонального механізму управління суб'єктами туристичного бізнесу [23, с. 295]. Л.М. Решетнікова, досліджуючи інституційний механізм регулювання ринку туристичних послуг в Україні та, на наш погляд, ототожнюючи з інституціональним механізмом, дає йому таке визначення: "Це особлива структурна складова економічної системи країни, яка забезпечує створення норм та правил, взаємодію її суб'єктів, з метою реалізації економічних інтересів суспільства й забезпечення збалансованого функціонування та розвитку ринкового середовища" [19].

Сутність та зміст інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери можна визначити, спираючись на дослідження представників нової інституціональної теорії, які зазначають, що "роль держави в умовах ринкової економіки зводиться до здійснення трьох функцій:

1) законодавче визначення правил здійснення економічної діяльності;

2) заохочення, захист і охорона соціально й економічно доцільних форм цієї діяльності, здійснювані, головним чином, за допомогою регулятивних заходів переважно економічного характеру, але в певних межах і заходами владними, позаекономічними;

3) недопущення з'єднання в руках органів державної влади двох напрямів діяльності – здійснення владних повноважень і господарської діяльності, направленої на отримання прибутку в тій або іншій формі, за винятком випадків, передбачених законом" [22, с. 213].

Основною "функцією державного управління є діяльність з прийняття рішень у галузях: формування і використання засобів державного бюджету і іншого державного майна; прийняття і забезпечення виконання правил поведінки суб'єктів за межами державних відомств, тобто громадян і різних організацій" [22, с. 213–214].

Д. Норт у структурі інститутів виділяє три головні складові:

- формальні правила (конституції, закони, нормативно-правові акти, офіційно закріплені норми права);
- неформальні обмеження (правила) (традиції, звичаї, договори, угоди, добровільно взяті на себе норми поведінки тощо);

- механізми контролю або примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, органи охорони правопорядку, інші силові структури) [17]. Таким чином, можна

стверджувати, що досліджуваний механізм буде складатися з таких складових (рис. 1).



Рис. 1. Інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери

Зупинимося детальніше на кожній із зазначених складових інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України.

По-перше, виходячи з вищезазначеного, важливим аспектом державного регулювання є створення, контроль та забезпе-

чення реалізації формальних правил. Основу формальних правил державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України становить нормативно-правова база України, міжнародні-правові акти й договори з приводу питань рекреації та туризму (рис. 2).

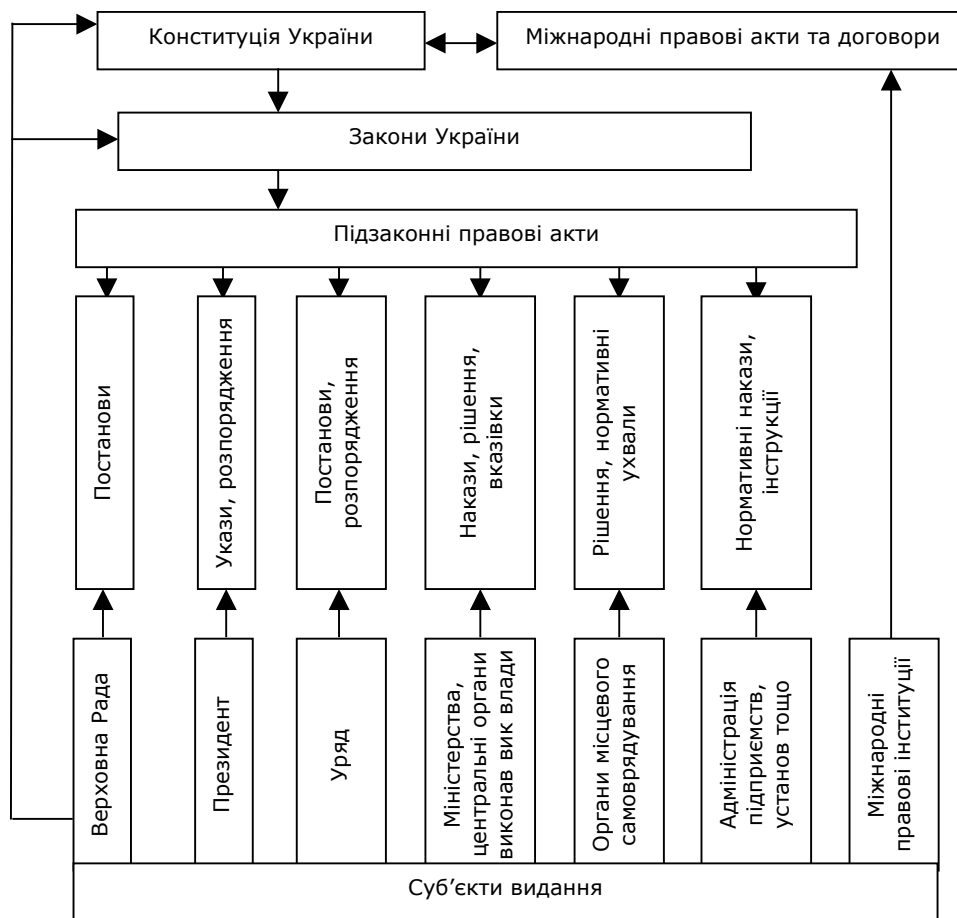


Рис. 2. Система формальних правил державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України

Окрім забезпечення існування й розвитку формальних правил, держава в інституціональній теорії виступає одним із важливих суб'єктів інституціоналізації рекреаційно-туристичної сфери.

У "Новій філософській енциклопедії" за редакцією В.С. Стюпіна інституціоналізацію визначено як процес формалізації соціальних відносин, перехід від неформальних відносин (об'єднань, угод, переговорів) і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з ієрархією влади, регламентацією відповідної діяльності, тих чи інших відносин, їх юридичної легалізацією, якщо це можливо й необхідно [29].

У цьому процесі загалом науковці виділяють такі етапи (рис. 3):

1) актуалізація намірів, тобто оформлення соціальних намірів у суспільній свідомості у вигляді ідей, що мають своє відображення в наукових, філософських і політичних текстах;

2) інституювання – процес закріплення неформальних правил у конкретні правові акти, за виконання яких відповідають органи влади та управління;

3) соціальне конституювання реальності – процес здійснення новостворених формальних правил [21, с. 126].

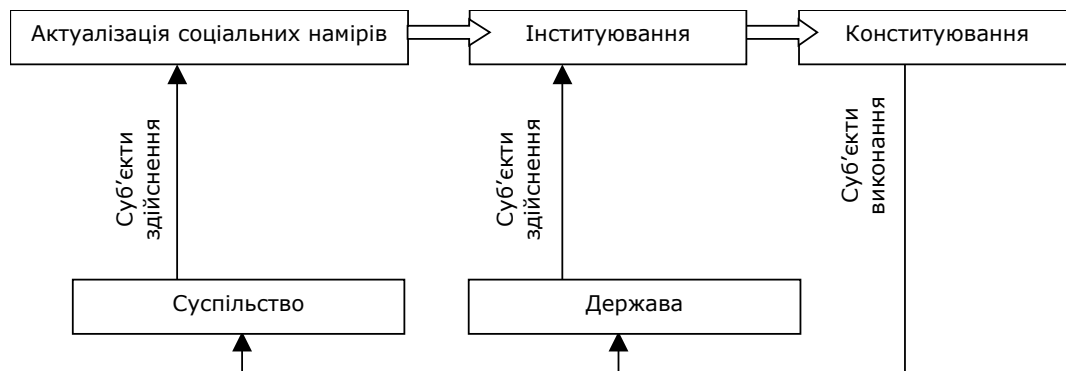


Рис. 3. Основні етапи процесу інституціоналізації

По-друге, процес інституціоналізації не може створити умови абсолютного панування в суспільстві формальних правил, тому інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери повинен базуватися на врахуванні неформальних правил та сприяти їх взаємодії з формальними правилами для того, щоб у подальшому держава змогла б з найменшими перешкодами й труднощами здійснювати процес формалізації соціальних намірів суспільства.

Д. Норт зазначає, що неформальні інститути (неписані правила) – це суспільні умовності й кодекси поведінки. Неписані правила, за Д. Нормом, лежать глибше від формальних правил і доповнюють їх. "Неформальні обмеження, втілені в звичаях, традиціях і кодексах поведінки, набагато менш

сприйнятливі до свідомих людських зусиль" [27, с. 21].

Російський дослідник А. Аузан трактує неформальні правила як такі, що існують у пам'яті учасників різних соціальних груп, у ролі гаранта яких виступає будь-який учасник групи, котрий побачив їх порушення [27, с. 34].

Слід зауважити, що взаємодія формальних і неформальних правил має обоюдно вигідний характер. Неформальні правила можуть у ході довгострокової практики свого застосування зробити економіку ефективною, а тому дуже часто трансформуються потім у формальні інститути. І навпаки, ефективна система формальних правил робить ефективним існування неформальних правил (рис. 4).

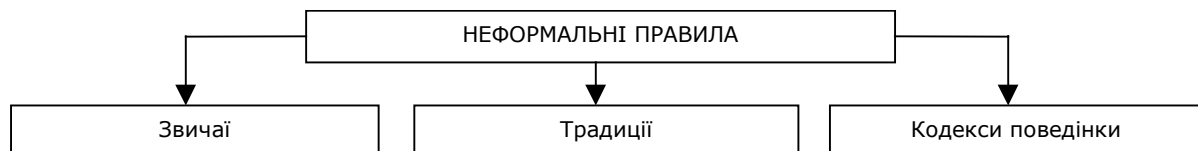


Рис. 4. Система неформальних правил державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України

По-третє, в інституціональній теорії багато уваги приділяють процесу забезпечення дотримання та виконання формальних правил у суспільстві, або механізму санкціонування. Так, Дж. Б'юкенен зауважує, що "для забезпечення такого суспільного блага, як законотворчість, має бути проведено таке суспільне "антиблагот", як пока-

рання" [22, с. 17]. Тому для функціонування інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери необхідне створення ефективної системи здійснення державними інституціями (органи прокуратури, інспекції тощо) контролю-наглядових заходів та функцій.

По-четверте, рекреаційно-туристична сфера має складну структуру свого прояву в суспільному житті України, а тому для ефективного її функціонування та розвитку потрібна державна координація і регулювання. Забезпечення умов для створення ефективної та узгодженої системи органів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, на наш погляд, є важливим фактором стійкого її соціально-економічного розвитку.

Постійні процеси реорганізації органів державного управління рекреаційно-туристичної сфери в незалежній Україні показують намагання державної влади знайти оптимальний варіант регулювання цієї сфери, виходячи з принципів ефективності, системності, узгодженості та оптимізації органів влади. Але, на наш погляд, на сьогодні система державних органів регулювання рекреаційно-туристичної сфери не є досконалою, а тому потребує інституційних змін з метою створення єдиного центрального органу виконавчої влади щодо регулювання рекреаційно-туристичної сфери.

По-п'яте, важливим проявом інституціонального механізму державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери є здійснення та реалізація державної рекреаційно-туристичної політики в умовах дії та розвитку інституціонального середовища країни.

Вперше визначення поняття "інституціональне середовище" запропонували Д. Норт і Л. Девіс, розуміючи його як сукупність

основних політичних, соціальних і юридичних правил, що утворює базис для виробництва, обміну і розподілу [30].

Схоже бачення висловлює й О. Вільямсон, вважаючи, що "інституціональне середовище – це правила гри (політичні, соціальні, правові), що визначають контекст, у якому відбувається економічна діяльність" [24, с. 38]. Американський науковець П. Кляйн вважає, що інституціональне середовище формує межі, в яких діє людина [30], тобто вводить до цього середовища людську поведінку, а не лише правила економіки.

У сучасній вітчизняній інституціональній теорії відбувається синтез поглядів зарубіжних економістів. Так деякі дослідники під інституціональним середовищем розуміють "сукупність основоположних соціальних, політичних, юридичних і економічних правил, що визначають рамки людської поведінки" [22, с. 32].

На нашу думку, важливим суб'єктом у процесі взаємодії інституціонального середовища з економічною або людською діяльністю повинна виступати держава на основі застосування та проведення власної політики й спираючись на свої основні принципи, механізми, функції та методи. Тому вважаємо, що інституціональне середовище в контексті нашого дослідження має такий вигляд (рис. 5).

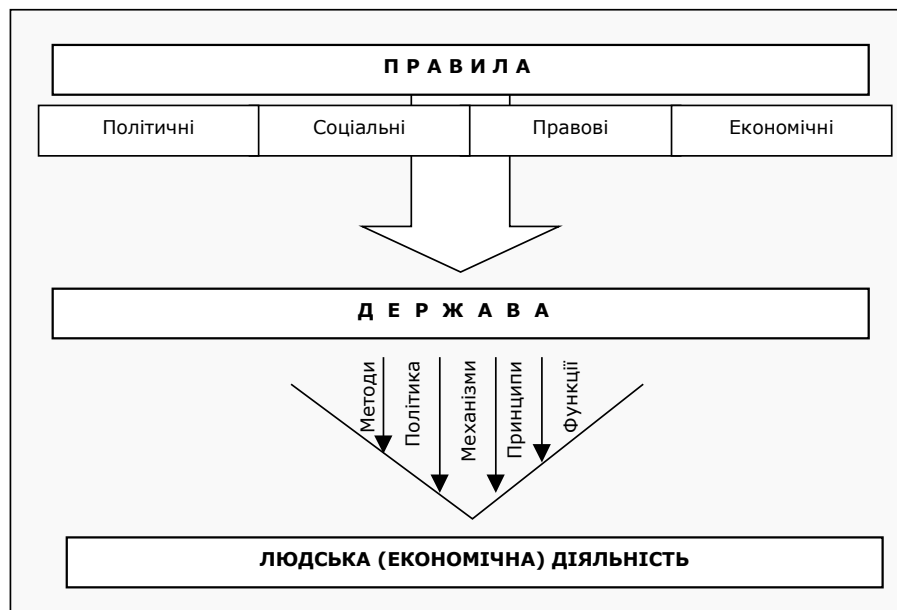


Рис. 5. Інституціональне середовище рекреаційно-туристичної сфери в контексті державного регулювання

По-шосте, реформування прав власності в незалежній Україні, а саме створення її нових інститутів (приватна власність) та трансформація діючих (комунальна, державна власність), призвело до суттєвих змін у соціально-економічному житті України, в тому числі в розвитку рекреаційно-туристичної сфери.

Важливою умовою для перетворень, пов'язаних з правами власності в рекреаційно-

туристичній сфері України, є створення та забезпечення державою сприятливих умов для формування нових або трансформації існуючих інститутів власності, а важливими механізмами (інструментами) реалізації цього завдання є її специфікація (закріплення за кожною правомірністю чітко визначеного власника [22, с. 115]) та захист на основі процесу державного регулювання.

Висновки. Дослідження механізмів державного регулювання економіки та механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери показує, що на сьогодні інституціональний механізм відсутній у цих системах класифікацій. Тому, досліджуючи механізми державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, ми пропонуємо внести в цю систему класифікацій інституціональний механізм, що дасть змогу комплексно та всебічно проаналізувати взаємодію державних інститутів й інститутів рекреації та туризму.

Таким чином, визначено та науково обґрунтовано місце й роль інституціонального механізму в системі механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, який являє собою нормативно-правове забезпечення та поєднання об'єктів і суб'єктів державного управління в цій сфері, забезпечує формування та реалізацію їх функцій, цілей, завдань і методів управління, а також визначає результати функціонування організаційних структур рекреаційно-туристичної сфери.

На основі аналізу наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі теорії державного управління визначено та змістовно наповнено поняття "інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери" як системи заходів, що базується на основних принципах державного регулювання й пов'язана з нормативно-правовим забезпеченням та інституціоналізацією неформальних норм (відносин) рекреаційно-туристичної сфери, урахуванням та сприянням взаємодії існуючих у рекреаційно-туристичній сфері формальних і неформальних інститутів, здійсненням державними інституціями контрольно-наглядних заходів, що забезпечить дотримання формальних правил у рекреаційно-туристичній сфері, забезпеченням ефективного функціонування державних інституцій та проведення інституційних змін у системі органів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, здійсненням державної рекреаційно-туристичної політики в умовах розвитку інституціонального середовища, формуванням нових або трансформацією існуючих інститутів власності в рекреаційно-туристичній сфері.

Список використаної літератури

1. Алексеева Ю.В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Ю.В. Алексеева ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2005. – 20 с.
2. Валентюк І.В. Організаційно економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / І.В. Валентюк. – К., 2005. – 20 с.
3. Васильченко В.С. Державне регулювання зайнятості / В.С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 289 с.
4. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М. : Прогресс, 1984. – 368 с.
5. Вильямсон О. Частная собственность и рынок капитала / О. Вильямсон // ЭКО. – 1993. – № 5. – С. 4–11.
6. Гаман П.І. Державна політика екологічного розвитку економіки в трансформаційний період : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / П.І. Гаман ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2005. – 20 с.
7. Гриценко А. Наука и искусство институционального строительства / А. Гриценко // Институційна архітектура та механізми економічного розвитку : матер. наук. симпоз. – Х. : ХНУ, 2005. – С. 20–31.
8. Груба Г.І. Институціональний механізм формування національної інноваційної системи України [Електронний ресурс] / Г.І. Груба. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=37>.
9. Давиденко Л.І. Державне регулювання туризму на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Л.І. Давиденко. – Донецьк, 2006. – 24 с.
10. Дмитренко В.М. Державне регулювання регіонального рекреаційно-туристичного комплексу : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / В.М. Дмитренко ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.
11. Ильченко Н.М. Методология исследования проблем государственного управления: институциональный подход [Електронний ресурс] / Н.М. Ильченко. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/apdu/2011_1/doc/1/06.pdf.
12. Козловський Є.В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Є.В. Козловський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2008. – 20 с.
13. Лесная О.С. Институціональний механізм державного регулювання розвитку підприємництва : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / О.С. Лесная ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2008. – 17 с.
14. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
15. Мерзляк А.В. Система механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України : монографія / А.В. Мерзляк, Н.В. Яцук. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – 248 с.
16. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–17.
17. Норт Д.С. Институты, идеология и эффективность экономики / Д.С. Норт //

- От плана к рынку: будущее постсоциалистических республик / [пер. с англ. ; под ред. Б.С. Пинскера ; сост. Л.И. Пияшева и Дж. Дорн]. – М., 1993. – 307 с.
18. Пилипенко Г.М. Категоріальне оформлення поняття інституту: проблеми і перспективи інституціональної теорії [Електронний ресурс] / Г.М. Пилипенко // Економічний вісник НГУ. – 2008. – № 4. – С. 12–18. – Режим доступу: http://ir.ntnu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/462/1/2008_4_p012-018.pdf.
 19. Решетнікова Л.М. Інституційний механізм регулювання ринку туристичних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Л.М. Решетнікова. – Режим доступу: http://tourlib.net/statti_ukr/reshetnikova.htm.
 20. Соловйов Д.І. Вдосконалення понятійного апарату теоретичного забезпечення функціонування туристичної сфери / Д.І. Соловйов // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 4 (16). – С. 82–88.
 21. Ткач А.А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А.А. Ткач ; НАН України. Об'єднаний ін-т економіки. – К., 2005. – 295 с.
 22. Ткач А.А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посіб. / А.А. Ткач. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 304 с.
 23. Ткаченко Т.І. Сталій розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія / Т.І. Ткаченко. – 2-ге вид., випр. та доп. – К. : Київ. Нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 463 с.
 24. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация / О. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – 702 с.
 25. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты / Дж. Ходжсон. – М. : Дело, 2003. – 464 с.
 26. Чечель А.О. Удосконалення державних механізмів управління розвитком туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / А.О. Чечель ; Донец. держ. акад. упр. – Донецьк, 2004. – 20 с.
 27. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория / А.Е. Шаститко. – М. : Экон. Ф-т МГУ: ТЕИС, 2002. – 591 с.
 28. Commons R.J. Institutional Economics / R. John Commons // American Economic Review. – 1931. – Vol. 21. – P. 648–657.
 29. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8399.
 30. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_etel/2011_8/30.pdf.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2013.

Мерзляк А.В., Гурбик Ю.Ю. Институциональный механизм государственного регулирования рекреационно-туристической сферы Украины: сущность и составляющие

В статье теретически обоснована сущность институционального механизма государственного регулирования рекреационно-туристической сферы. Проанализированы основные составляющие институционального механизма государственного регулирования рекреационно-туристической сферы. Определены место и роль этого механизма в системе механизмов государственного регулирования рекреационно-туристической сферы.

Ключевые слова: механизмы, государственное регулирование, рекреационно-туристическая сфера, институциональный механизм, институт.

Merzlyak A. Gurbyk Yu. The institutional mechanism of government control in Ukraine's recreation and tourism sphere: its nature and components

An analysis of modern processes is in a recreational-tourist sphere, testifies to existence of a number of problems, that need a timely decision leaning on theoretic-methodological researches, experience and practice of application of home and foreign science.

Research of domestic scientific literature, in relation to the institutional mechanism of government control rekreaciyno-tourist spheres of Ukraine, grounds to assert that presently there are not labors. as though thoroughly and complex probed noted scientific problematic.

The study deals with a theoretical examination of the institutional mechanism of government control in the recreation and tourism sector, interpreting it as the normative legal support and integration of government control objects and subjects in the sector, that ensures the formation and realization of their control functions, objectives, tasks, methods and determines the results of organizational structures functioning in the recreation and tourism sector.

It, will assist overcoming rows of problems, that exist in the recreational-tourist sphere of Ukraine leaning on application of effective measures of institutional mechanism of government control of recreational-tourist sphere.

The author analyzes the main components of the institutional mechanism of government control in the recreation and tourism sector based on government control principles and connected with the normative legal support and institutionalization of informal standards (relations) in the recreation and tourism sector, taking into account and facilitating interaction between formal and informal institutions in the recreation and tourism sector, government control and supervising activities,

which will ensure the observance of formal rules in the recreation and tourism sector, effective functioning of government institutions and making institutional changes in the government control bodies of the recreation and tourism sector, implementing the public recreation and tourism policy under institutional environment development, creating new or transforming existing property institutions in the recreation and tourism sector.

The institutional mechanism is proposed to be included in the system of government control mechanisms in the recreation and tourism sector which will help to make a comprehensive analysis of interaction between government institutions and recreation and tourism institutions.

The place and role of the institutional mechanism in the system of government control mechanisms in the recreation and tourism sector is determined.

Key words: *mechanisms, government control, recreation and tourism sphere, institutional mechanism, institution.*

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті запропоновано напрями оптимізації вітчизняної сфери охорони здоров'я в Україні через фінансово-економічний, організаційно-управлінський, нормативно-правовий аспекти та механізми оптимізації діяльності громадської охорони здоров'я.

Ключові слова: система охорони здоров'я, фінансово-економічний, організаційно-управлінський, нормативно-правовий механізми реформування сфери охорони здоров'я.

Охорона здоров'я є сферою, що відображає стан і характеризує перетворення головних сфер розвитку суспільства: економічної, політичної та соціальної. Саме тому експерти ВООЗ звертають увагу на тісний взаємозв'язок між станом системи охорони здоров'я, здоров'ям населення та економічним розвитком країни. Інвестиції в зміцнення здоров'я населення не лише знижують тягар хвороб, а й стимулюють економічне зростання країни.

Ураховуючи стратегічне значення сфери охорони здоров'я для розвитку економіки України, зміцнення безпеки держави та поліпшення здоров'я населення, а також зважаючи на необхідність ужиття заходів щодо комплексного розв'язання проблем цієї сфери, реформування має охоплювати *фінансово-економічний, організаційно-управлінський, нормативно-правовий аспекти та механізми оптимізації діяльності громадської охорони здоров'я.*

Мета статті – запропонувати напрями оптимізації вітчизняної сфери охорони здоров'я в Україні.

1. Фінансово-економічні механізми реформування сфери охорони здоров'я.

Удосконалення фінансово-економічних механізмів необхідне для створення прозорих фінансово-економічних відносин у процесі цільового нагромадження та адресного використання коштів для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування.

Нині джерелами фінансування охорони здоров'я в Україні є:

- кошти державного та місцевих бюджетів; вони мають бути основним джерелом фінансування державних цільових програм і слугувати фінансовим підґрунтям забезпечення населення загальнодоступною медичною допомогою в межах визначеного організаційного рівня надання медичної допомоги та гарантованого обсягу його медикаментозного й технологічного забезпечення;

- кошти добровільного медичного страхування;
- кошти нагромаджувальних фондів територіальних громад і благодійних фондів;
- благодійні внески;
- пожертвування юридичних і фізичних осіб;
- кошти, одержані за надання платних медичних послуг, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

Заклади охорони здоров'я всіх форм власності в обов'язковому порядку мають дотримуватися державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я та забезпечувати їх належне фінансування.

На сьогодні, незважаючи на щорічне збільшення бюджетних видатків на фінансування сфери охорони здоров'я (далі – СОЗ), ефективність, якість і спеціалізація медичних послуг залишаються на незадовільному рівні. Заклади охорони здоров'я часто недоотримують фінансування, а отже, змушені спрямовувати більшу частину бюджетних коштів лише на фінансування фонду оплати праці.

Удосконалення механізмів державного фінансування та раціоналізація використання наявних ресурсів СОЗ є, безумовно, вагомими інструментами забезпечення ефективності діяльності сфери охорони здоров'я та надання якісного медичного обслуговування населенню. Між тим, у всьому світі постійно зростає вартість медичного обслуговування. Причиною цього, насамперед, є запровадження нових технологій профілактики й лікування хвороб, високотехнологічного та наукоємного обладнання, нових лікарських засобів тощо. Нині жодна країна світу не встигає забезпечити зростання рівня фінансування СОЗ темпами, що відповідають темпам збільшення вартості медичних послуг. Це призводить до формування певного "зачарованого кола", вихід з якого слід шукати, насамперед, не в збільшенні видатків (хоча, безумовно, для України це залишається досить актуальним через критично низький рівень державних видатків на СОЗ і високий рівень позабюджетного фінансування, про що йшлося вище), а в механізмах раціонального використання наявного

рівня фінансування та ресурсного забезпечення. Особливого значення цей механізм набуває в умовах дефіциту фінансових ресурсів, що є характерним для України.

Найбільш ефективним шляхом покращення фінансування сфери охорони здоров'я у більшості країн світу вважають відмову від суто бюджетного фінансування і перехід на модель медичного страхування (приватного (добровільного) чи обов'язкового). Основною перевагою запровадження обов'язкового соціального медичного страхування (далі – ОСМС) є цільовий характер внесків. Це забезпечує зміцнення фінансової бази СОЗ і високий рівень солідарності незалежно від фінансової можливості людини. Водночас на сьогодні в Україні залишаються невирішеними та потребують доопрацювання низка головних системних і позасистемних проблем (про які йшлося вище), що суттєво ускладнює запровадження ОСМС найближчим часом. Отже, запровадженню ОСМС в українській СОЗ має передувати значна підготовча робота щодо підвищення ефективності функціонування існуючої системи з паралельним сприянням розвитку добровільного медичного страхування.

Таким чином, державну політику в царині фінансово-економічного забезпечення сфери охорони здоров'я слід здійснювати з урахуванням того, що сучасні механізми фінансування охорони здоров'я мають забезпечувати:

- доступність медичної допомоги та медичного обслуговування для всього населення країни, особливо бідних і вразливих верств;
- можливість перерозподілу ресурсів з метою оптимального задоволення потреб, що виникають у відповідних ланках сфери охорони здоров'я;
- застосування стимулів для ефективної організації та надання послуг охорони здоров'я;
- виділення ресурсів надавачам залежно від якості й обсягів наданих ними послуг і відповідно до потреб населення.

Основними кроками щодо покращення фінансово-економічного механізму управління сферою охорони здоров'я є такі.

По-перше, перехід до контрактної моделі управління й фінансування, тобто запровадження договірних відносин при закупівлі

послуг з охорони здоров'я та зміни принципу фінансування, що передбачає:

- перехід від кошторисного фінансування залежно від показників потужності закладів охорони здоров'я до державного замовлення на підставі договорів між замовником та акредитованим постачальником медичних послуг, виходячи з потреб населення в певних видах медичної допомоги;
- перехід на якісно новий метод оплати послуг з охорони здоров'я:
- *на первинному рівні* – поєднання подушної оплати і стимулювальних надбавок за пріоритетні види діяльності (наприклад, охоплення вакцинацією, скринінговими програмами тощо);
- *на вторинному рівні* – запровадження для стаціонарів "глобального бюджету" залежно від структури та обсягів наданої допомоги, для поліклінік – сплати за обсяг наданих послуг;
- *на третинному рівні* – використання "глобального бюджету" залежно від структури та обсягів наданої допомоги;
- формування "глобального бюджету" для забезпечення надання медичної допомоги на вторинному та третинному рівнях на бюджетний період; він має формуватися з урахуванням обсягів, структури та якості послуг, визначених договором про виконання бюджетної програми залежно від потреб населення з урахуванням рівня і структури захворювань; при цьому для лікарень третинного рівня при визначенні "глобального бюджету" враховуються як потреба в конкретних видах медичної допомоги, так і ресурсні можливості відповідних медичних закладів та їх фінансове забезпечення; оскільки повне забезпечення потреби в цих видах допомоги є нереальним для будь-якої країни, в Україні встановлюється плановість її надання, у тому числі із визначенням черговості отримання планової високотехнологічної медичної допомоги;
- перегляд принципу розподілу коштів між первинним, вторинним і третинним рівнями медичної допомоги, що на сьогодні є деформованим, з превалюванням фінансування медичної допомоги вторинного рівня (табл.).

Таблиця

Схеми розподілу коштів у медичній сфері

Рівні медичної допомоги	Існуюча система (% від обсягу фінансування)	Пропонована система (% від обсягу фінансування)
Первинний	10–20	25–30
Екстрена медична допомога	–	10
Вторинний	50–60	25–30
Третинний	30–40	30–35

Ефективнішим вбачається принцип фінансування, орієнтований на первинний рівень медичної допомоги.

По-друге, забезпечення автономії медичних закладів і перетворення їх на державні/комунальні некомерційні підприємства. Це

створить умови закладам охорони здоров'я для:

- більшої самостійності у визначенні організації господарської діяльності (у тому числі можливості перерозподілу коштів за різними напрямками витрат); управлінні людськими ресурсами (планування кількості, добір персоналу, вдосконалення методів оплати праці, мотивація професійного розвитку); управлінні матеріально-технічними ресурсами та відповідними інвестиціями (кількість ліжок та інтенсивність їх використання, ефективність використання обладнання, приміщень тощо); визначенні показників ефективності та продуктивності діяльності та застосуванні їх при плануванні подальшої діяльності й оплаті праці персоналу;
- більш гнучкого управління та планування в умовах ринкової економіки (тобто поряд із своєю основною діяльністю з надання гарантованих державою безоплатних медичних послуг населенню за державні кошти заклади СОЗ матимуть змогу здійснювати підприємницьку діяльність залежно від попиту ринку медичних послуг (у межах законодавства України);
- можливості (на відміну від суб'єктів, які мають статус бюджетних установ) під гарантії органу управління отримувати кредити під заходи, пов'язані з виконанням державного замовлення;
- реалізації на практиці принципу "гроші йдуть за пацієнтом", що асоціюється з переходом до оплати діяльності постачальників медичних послуг залежно від результатів їхньої роботи; ця оплата має бути спрямована на максимально можливе врахування потреб, прав та інтересів пацієнтів як споживачів медичних послуг;
- створення умов для розвитку конкуренції між виробниками медичних послуг у системі охорони громадського здоров'я, що потенційно може сприяти підвищенню ефективності використання ресурсів.

Проте такий крок містить у собі й низку загроз. Зокрема, як свідчить міжнародний досвід, надання лікарняної автономії без попередньої структурної реорганізації може призвести до:

- сповільнення темпів структурних перетворень стаціонарного сектору, оскільки отримання автономії надає адміністрації лікарні певні можливості протидіяти закриттю або реорганізації навіть неефективного медичного закладу, у тому числі за допомогою впливових лікарів та місцевих урядових органів;
- погіршення умов роботи медичних закладів, оскільки високою є ймовірність того, що самостійність постачальників медичних послуг спричинить ще більшу комерціалізацію діяльності медичних закладів, масове вивільнення персоналу.

Ураховуючи це, на сучасному етапі розвитку доцільно зберегти існуючий статус медичних організацій як бюджетних. Питання щодо зміни господарського статусу медичних закладів з наданням їм більшої самостійності (автономізації) доцільно розглянути на заключному етапі структурної перебудови системи в цілому, враховуючи при цьому результати апробації механізмів перетворення медичних закладів на державні/комунальні некомерційні підприємства в пілотних регіонах.

По-третє, перехід до активних закупівель медичних послуг для потреб населення на основі контрактів між державою (уповноваженими нею органами) та постачальниками цих послуг. При цьому слід застосовувати напрацьований позитивний міжнародний досвід, а саме: сприяти розвитку приватної практики у сфері охорони здоров'я (особливо в умовах первинної медико-санітарної допомоги (первинна ланка)) та спеціалізованої амбулаторної допомоги (частина вторинної ланки). Йдеться про модель так званої функціональної приватизації цих служб, за якої до надання медичних послуг населенню країни за рахунок бюджетного фінансування державою залучаються приватні постачальники через стратегічні контрактні закупівлі.

Безперечно, ані держава, ані місцеве самоврядування в принципі не можуть імперативно спонукати лікарів до зайняття приватною практикою. Проте вони можуть сприяти створенню умов, за яких медичним працівникам буде вигідніше та комфортніше надавати послуги саме в такому статусі.

Для планування видатків та використання бюджетних коштів першочерговим завданням є визначення показників діяльності закладів охорони здоров'я та розрахування на їх основі витрат на один день перебування хворого на стаціонарному лікуванні, амбулаторно-поліклінічне відвідування, виклик швидкої медичної допомоги тощо.

При плануванні видатків та використанні бюджетних коштів потрібно враховувати специфіку закладів, у яких надається медична допомога. Визначення витрат по кожному закладу охорони здоров'я дасть змогу встановити економічну обґрунтованість їх діяльності та визначити ефективність використання бюджетних коштів. Це сприятиме більш раціональному плануванню обсягів фінансування, що спрямовуються на охорону здоров'я в межах міських, районних та обласних бюджетів. У майбутньому це дасть змогу перейти до відшкодування витрат закладів охорони здоров'я залежно від обсягу та якості наданих послуг.

Слід зазначити, що деякі з наведених механізмів фінансово-економічного складника реформування вже довели свою ефективність під час реалізації пілотних проєктів у Харківській, Полтавській, Житомир-

ській областях. З метою виявлення потенційних ризиків та визначення кола заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, до розгортання реформи на загальнонаціональному рівні вони будуть додатково апробовані при реалізації пілотних проєктів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та в м. Києві. Набутий досвід планується використати на загальнодержавному рівні.

2. Організаційно-управлінські механізми реформування сфери охорони здоров'я.

У поєднанні з фінансово-економічними організаційно-управлінськими механізмами є основою для забезпечення ефективності діяльності сфери охорони здоров'я. Тому реформування медичної системи слід починати саме з цих двох напрямів.

Як зазначалось вище, в Україні відсутня система розмежування закладів охорони здоров'я, в яких надається медична допомога різних рівнів. Це не лише має негативні організаційні та економічні наслідки, а й негативно впливає на якість надання медичної допомоги. Натомість світова практика організації охорони здоров'я свідчить про чітке розмежування лікувально-профілактичних закладів за рівнями надання медичної допомоги. Це дає змогу більш раціонально використовувати ресурси шляхом скорочення кількості госпіталізацій на вторинний і третинний рівні та підвищення значення первинної медико-санітарної допомоги.

2.1. Удосконалення структурної організації сфери охорони здоров'я.

Удосконалення структурної організації СОЗ полягає передусім у чіткому розмежуванні первинного, вторинного та третинного рівнів медичної допомоги.

1. *Формування первинного рівня медичної допомоги* (про який йшлося вище).

2. *Формування вторинного рівня медичної допомоги* має передбачати об'єднання мережі медичних закладів (поліклінік і стаціонарів), що надаватимуть медичну допомогу в разі виникнення потреби у спеціалізованих методах діагностики, лікування, реабілітації й використання складних медичних технологій.

При цьому обсяги вторинної медичної допомоги мають визначатися клінічними протоколами діагностики та лікування, затвердженими МОЗ України. У разі відсутності клінічного протоколу обсяг діагностичних і лікувальних послуг визначається за медичними показаннями відповідно до загальноприйнятих підходів.

Виходячи з інтенсивності медичної допомоги, лікарні вторинного рівня можуть бути диференційовані як:

- лікарні інтенсивної допомоги;
- лікарні для проведення планового лікування;
- лікарні для відновлювального лікування;
- хоспіси;
- лікарні для медико-соціальної допомоги.

Визначальне місце на вторинному рівні медичної допомоги мають посідати багатопрофільні лікарні з надання інтенсивної допомоги, передусім екстреної медичної допомоги, оскільки саме від їх діяльності залежить життя та здоров'я пацієнтів. Саме ці лікарні в розвинених країнах становлять близько 90% усіх стаціонарів. Для ефективної діяльності такі лікарні мають обслуговувати не менше ніж 100–200 тис. населення, виконувати не менше ніж 3 тис. оперативних втручань та приймати не менше ніж 400 пологів на рік.

3. *Створення госпітальних округів* має передбачати об'єднання медичних закладів декількох сільських районів або міст і районів залежно від густоти та характеру розселення населення, з урахуванням стану транспортних комунікацій, матеріально-технічного й кадрового потенціалу стаціонарів, профілів їх діяльності та структури медичних послуг.

Структура госпітального округу має включати: багатопрофільну лікарню інтенсивного лікування (організується на базі потужних ЦРЛ або міських лікарень); лікарні для відновлювального лікування (відповідно до потреби); хоспіс (один на округ); заклади медико-соціальної допомоги/сестринського догляду (всі зазначені типи закладів організуються на базі ЦРЛ, РЛ або міських лікарень, які не задіяні як лікарні для інтенсивного лікування); лікарні для планового лікування хронічних хворих у кожному сільському адміністративному районі, місті без районного поділу або в районі міста з районним поділом (організуються на базі ЦРЛ, РЛ або міських лікарень, що не задіяні як лікарні для інтенсивного або відновного лікування, хоспісної допомоги) та станції швидкої допомоги.

4. *Формування третинного рівня медичної допомоги* має здійснюватись обласними лікарнями та клініками НДІ, що надають високоспеціалізовану та високотехнологічну медичну допомогу. Може бути також передбачене створення університетських клінік у спосіб об'єднання наведених вище закладів у формі корпорації відповідно до чинного законодавства.

Надання високоспеціалізованої високотехнологічної допомоги в обласних лікарнях та університетських клініках має здійснюватися за направленнями закладів вторинного рівня. Надання допомоги клініками НДІ – за направленнями обласних управлінь охорони здоров'я в обсягах, які відповідають квотам, визначеним МОЗ України.

2.2. Підвищення якості послуг з охорони здоров'я.

Не менш важливим питанням, яке необхідно вирішувати у вітчизняній сфері охорони здоров'я, є поліпшення якості медичної допомоги. Невід'ємними складниками цього процесу є об'єктивний (забезпечення якості лікування) і суб'єктивний (забезпе-

чення задоволення потреб пацієнтів щодо медичного обслуговування) складники.

Вирішення питань підвищення якості медичної допомоги має здійснюватись у двох напрямках:

- оцінювання якості (експертиза, аудит, моніторинг, контроль, соціологічні дослідження);
- забезпечення підвищення якості (нормативно-правове, матеріально-технічне, фінансове, кадрове, організаційно-управлінське, інформаційне, мотиваційне).

Забезпечення оцінювання якості медичної допомоги може бути здійснене шляхом:

- запровадження системи проведення регулярних соціологічних досліджень за допомогою об'єктивних стандартизованих методик щодо визначення задоволеності пацієнтів результатами їх взаємодії з системою охорони здоров'я;
- проведення регулярного клінічного аудиту, а саме: систематичного перегляду складників медичної допомоги на відповідність визначеним критеріям та впровадження змін там, де допомога або її результати не досягають очікуваного рівня.

Підвищення якості медичної допомоги може бути забезпечене:

- посиленням ролі Громадської ради МОЗ України через активне залучення її до аналітичної роботи щодо вивчення впливу механізмів реформування на діяльність СОЗ, задоволення населення результатами реформування; забезпечення фахової громадської експертизи галузевого законодавства тощо;
- запровадженням формулярної системи лікарських засобів та розробленої МОЗ України методики її моніторингу та оцінювання якості;
- розробленням нових та оновленням існуючих медичних стандартів і клінічних протоколів надання медичної допомоги на основі доказової медицини з паралельним забезпеченням процедури контролю МОЗ України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства за реалізацією та дотриманням цих стандартів;
- запровадженням системи диференційованої стимулювальної оплати праці в СОЗ та системи контрактних державних закупівель медичних послуг шляхом укладання контрактів між надавачами медичних послуг (медичними закладами, лікарями приватної практики) та платником – державними органами управління – з прив'язкою до якості та шкали складності надання медичної допомоги;
- розробленням програм безперервного підвищення якості надання послуг з охорони здоров'я (у тому числі за рахунок дистанційного навчання, комп'ютеризації робочих місць лікарів тощо), за-

стосованих на різних рівнях СОЗ, удосконаленням системи позавідомчого (ліцензування, акредитація, атестація) та відомчого контролю якості;

- посиленням мотиваційних механізмів підвищення якості надання послуг, зокрема: посиленням заходів соціального захисту працівників системи охорони здоров'я, передусім на рівні первинної ланки (забезпечення житлом, надання пільгових кредитів тощо); **підвищенням** рівня заробітної плати; запровадженням стимулювальної системи оплати за профілактичну діяльність тощо.

2.3. Удосконалення системи кадрового забезпечення СОЗ та покращення соціального захисту медичних працівників.

Невід'ємними напрямками процесу реформування СОЗ є поліпшення кадрового забезпечення медичної системи та покращення соціального захисту медичних працівників.

Удосконалення системи кадрового забезпечення потребує таких заходів:

- запровадження системи прогнозування потреби у спеціалістах; прогнозування має здійснюватись на довгострокову перспективу за категоріями медичного персоналу відповідно до потреб охорони здоров'я з урахуванням стратегії й темпів системних перетворень сфери, зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів та природного вибуття кадрів;
- збільшення обсягів державного замовлення на підготовку лікарів (насамперед, первинної ланки та лікарів для сільської місцевості);
- запровадження системи укладання угод зі студентами, які навчаються за державним замовленням, щоб гарантувати обов'язковість відпрацювання ними не менше ніж трьох років за направленням або відшкодування витрачених на їхню освіту коштів;
- забезпечення підготовки і перепідготовки випереджальними темпами лікарів загальної практики/сімейної медицини, сімейних медичних сестер, середнього медичного персоналу з вищою освітою; для цього в державному бюджеті на 2012 р. передбачити відповідну статтю фінансування;
- забезпечення підготовки професійних управлінських кадрів з урахуванням передового світового досвіду.

Покращення соціального захисту медичних працівників. Створення мотивації та зацікавленості в усіх учасників медичної сфери потребує таких заходів:

- запровадження системи диференціації розміру оплати праці медичних та фармацевтичних працівників залежно від рівня їх кваліфікації, обсягів, якості, складності, ефективності та умов виконуваної роботи, а також безперервності стажу роботи;
- надання щорічної матеріальної допомоги медичним працівникам на оздоровлення в розмірі місячного посадового окладу;

- підвищення пенсій медичним працівникам, які мають безперервний стаж роботи в державних та комунальних закладах охорони здоров'я понад 25 років;
- створення фонду службових квартир для медичних працівників, особливо первинної ланки;
- розробка програми для додипломного та післядипломного навчання медичних працівників будь-якої спеціальності, а також менеджерів охорони здоров'я з питань здорового способу життя, професійних ризиків медичної діяльності та профілактики їх негативного впливу;
- розробка програми щодо економічного та морального заохочення медичних працівників з урахуванням характеру професійних ризиків, навантаження, кваліфікації, тривалості роботи;
- підвищення відповідальності керівників медичних закладів за стан здоров'я співробітників та організацію надання їм медичної допомоги;
- розроблення й законодавче закріплення системи доплати до посадового окладу лікарям дільничної мережі, швидкої та невідкладної медичної допомоги в розмірі 100% посадового окладу, а також надбавки за тривалу безперервну роботу всім медичним працівникам;
- запровадження системи загальної диспансеризації медичних працівників як "групи ризику" щодо виникнення професійних захворювань із систематичним проведенням превентивного лікування за бюджетні кошти за місцем роботи;
- запровадження механізму надання медичної допомоги медикам, який забезпечував би доступність медичної допомоги працівникам охорони здоров'я та їхнім найближчим родичам.

3. Нормативно-правові механізми реформування сфери охорони здоров'я.

Вирішення наведених вище завдань реформування сфери охорони здоров'я неможливе без подальшого вдосконалення правової бази охорони здоров'я, що має бути приведена у відповідність до норм і принципів міжнародного права, регламентування чіткої і скоординованої взаємодії всіх гілок влади.

Для створення належної нормативно-правової бази необхідне виконання таких завдань:

1. Покращення діяльності системи охорони здоров'я:
 - визначення базового пакета надання медичних послуг, гарантованих державою, що в майбутньому стане основою для запровадження медичного страхування;
 - розробка та прийняття цільової програми будівництва соціального житла для медичних працівників;
 - запровадження в Україні лікарського самоврядування;

- запровадження системи моніторингу та відстеження якості й належності виконання нормативно-правових актів, що регламентують діяльність СОЗ;
- запровадження нових моделей економічних розрахунків за надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини;
- створення умов для розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я та формування засад справедливої конкуренції серед закладів охорони здоров'я різних форм власності.

2. Удосконалення державної політики охорони здоров'я населення:

- здійснення активної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності й зниження смертності, збереження та зміцнення репродуктивного здоров'я населення, а також соціальної політики підтримки молоді та захисту інвалідів і людей похилого віку;
- посилення профілактичної спрямованості системи охорони здоров'я шляхом удосконалення санітарного законодавства для запобігання і зниження захворюваності серед усіх верств населення, особливо на соціально небезпечні та соціально значущі хвороби (туберкульоз, СНІД, сифіліс та інші венеричні, психічні, онкологічні, серцево-судинні захворювання тощо), сприяння зменшенню травматизму та нещасних випадків;
- сприяння реалізації інвестиційних проєктів в охороні здоров'я із залученням різних джерел фінансування;
- законодавче забезпечення заборони агресивної реклами лікарських засобів, алкоголю та тютюну;
- здійснення систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я відповідно до існуючого політичного та соціально-економічного становища і європейських стандартів шляхом зведення в єдину внутрішню узгоджену систему, тобто створення базового документа – Кодексу законів України про охорону здоров'я (Медичного кодексу України), що зможе комплексно врегулювати всі аспекти охорони здоров'я, у тому числі й надання медичної допомоги.

4. Оптимізація діяльності охорони громадського здоров'я.

Не менш важливими в розрізі як суспільних, так і галузевих змін є питання оптимізації охорони громадського здоров'я. Це той складник сфери охорони здоров'я, який за будь-яких сценаріїв розбудови медичної системи в Україні має залишитися на рівні державного фінансування, адже він стосується важливих для суспільства питань, без вирішення яких неможливе нормальне функціонування не лише сфери охорони здоров'я, а й суспільства в цілому, а саме:

- розроблення державної політики щодо охорони здоров'я;

- профілактики та боротьби із захворюваннями;
- міжгалузевої співпраці щодо збереження здоров'я населення;
- кадрової політики.

Тому основними напрямками оптимізації діяльності охорони громадського здоров'я мають стати такі:

1. Покращення діяльності сфери охорони здоров'я та забезпечення ефективності реформування медичної сфери:

- розроблення програм міжгалузевої співпраці щодо виконання таких завдань, як ремонт доріг, забезпечення безперешкодного руху карет екстреної медичної допомоги в містах, контроль за якістю та безпекою харчових продуктів, води й повітря тощо;
- сприяння паралельному проведенню реформування фармацевтичної галузі;
- сприяння розвитку соціального партнерства між державою та представниками приватної медицини шляхом залучення їх до соціальних програм побудови й фінансування хоспісів, фінансування протитуберкульозних програм тощо.

2. Пошук оптимальної для України національної моделі охорони здоров'я, діяльність та інфраструктура якої відповідатимуть потребам населення й враховуватимуть географічні, історичні та культурні особливості України:

- проведення поточного та ретроспективного аналізу елементів сучасних світових моделей охорони здоров'я, які довели свою ефективність;
- оптимізація системи збору й аналізу статистичних даних, зокрема узгодження порядку надання та обігу інформації між Міністерством охорони здоров'я, регіональними центрами медичної статистики та Держстатом;
- запровадження системи оцінювання якості надання медичних послуг кінцевому споживачеві та ефективного зворотного зв'язку задля розроблення науково та економічно обґрунтованих механізмів реформування вітчизняної СОЗ.

3. Посилення ролі профілактичного складника вітчизняної сфери охорони здоров'я:

- реалізація програми підвищення пріоритетності розвитку сімейної медицини як головної ланки профілактичної медицини;
- спільно з Міністерством освіти і науки розроблення програми *формування здорового способу життя, розвитку фізичної культури та спорту*;
- вивчення реального стану здоров'я громадян України, запобігання розвитку захворювань, зниження рівня захворюваності, інвалідності та смертності населення;

- забезпечення обов'язковості проведення диспансеризації населення (як головного методу профілактики), насамперед декретованих контингентів, та врахування результатів профілактичних медичних оглядів;
- запровадження в медичних закладах автоматизованої інформаційної системи медичного документообігу.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що сфера охорони здоров'я в Україні потребує невідкладного комплексного реформування та вироблення власної моделі вітчизняної охорони здоров'я, адаптованої до історичних, політичних, економічних, демографічних, географічних тощо умов.

Чинники нинішнього незадовільного стану вітчизняної СОЗ стосуються як системних, так і позасистемних проблем. Тому вироблення стратегії та проведення реформування медичної сфери має спиратись на комплексний міжгалузевий підхід.

Список використаної літератури

1. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – С. 30.
2. Інформація про соціально-економічну ситуацію в галузі охорони здоров'я у 2010 році [Електронний ресурс] / Професійна спілка працівників охорони здоров'я України. – Режим доступу: <http://medprof.org.ua/socialno-ekonomichnii-zakh-ist/informacija-pro-socialno-ekonomichnu-informaciju-v-galuzi-okhoroni-zdorovja/>.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>.
4. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
5. Основні шляхи подальшого розвитку охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – С. 17.
6. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В.М. Рудий. – К. : Сфера, 2005. – С. 167.
7. Економіко-статистичний аналіз як інструмент для прийняття рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання ресурсів та покращення якості медичної допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eu-shc.com.ua/.../7_econom-stat%20%20BK+SD.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2013.

Ткач Е.Ю. Направления оптимизации отечественной сферы здравоохранения в Украине

В статье предложены направления оптимизации отечественной сферы здравоохранения в Украине через финансово-экономический, организационно-управленческий, нормативно-правовой аспекты и механизмы оптимизации деятельности общественного здравоохранения.

Ключевые слова: *система здравоохранения, финансово-экономический, организационно-управленческий, нормативно-правовой механизмы реформирования сферы здравоохранения.*

Tkach E. Ways of optimization native health care in Ukraine

In this article author offered the ways of optimization the national health care through financial and economical, organizing and managerial, normative and legal aspects and mechanisms to optimize the acts of health care system.

Health care is an area that displays status and describes the transformation of key sectors of society – economic, political and social. This is why WHO experts pay attention to the close relationship between the state of health, public health and economic development. Investing in promoting health not only reduce the burden of disease, but also stimulate economic growth.

Given the strategic importance of the health sector for the development of Ukraine's economy, strengthen national security and improve the health of the population, and given the need to take urgent measures to solve the complex problems of the sector, the reform should include financial and economical, organizational and managerial, normative and legal aspects and mechanisms of optimization of public health care system.

The made analysis shows that health care system in Ukraine urgently needs comprehensive reform and the development of its own, adapted to the historical, political, economic, demographic, geographic conditions etc model of the national health care system.

Key words: *the health care system, financial and economic, organizational, managerial, regulatory mechanisms of reforming health care system.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.14

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПОРІВНЯННЯ ПОКАЗНИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті виявлено й досліджено відмінності у формуванні місцевих бюджетів у промислових регіонах України (м. Київ, Донецька та Дніпропетровська область) і в цілому по країні. Розглянуто обсяги місцевих бюджетів у 2013 р., основні статті видатків та джерела надходжень, принципи порівняння бюджетів і їх інституційну досконалість, тобто правову основу, зміст і якість документа, яким затверджується місцевий бюджету. Виявлено, що в Україні створено систему формування місцевих бюджетів, за якою обсяги місцевих бюджетів розраховують за принципами внеску до валового внутрішнього продукту України, за місцем у логістичній системі держави та за політичною доцільністю, яку визначає правляча еліта – центр державного управління.

Ключові слова: місцевий бюджет, промисловий регіон, доходи, видатки, профіцит, бюджетна система.

Формування місцевих бюджетів, які є основним джерелом для виконання функцій місцевим самоврядуванням, відбувається в межах закономірностей, що утворюються під впливом політичної доктрини та економічної ситуації, яка склалась у країні. Ті регіони, що мають важливіше значення з погляду політики, отримують найбільші обсяги державної підтримки у вигляді дотацій та субвенцій з державного бюджету. Деякі регіони мають можливість формувати бюджети за рахунок власних надходжень, що зумовлює високу залежність стану місцевих бюджетів від соціально-економічної ситуації на відповідних територіях. Соціально-економічна ситуація на територіях великою мірою складається під впливом підприємств, які є роботодавцями, тобто формують доходи домогосподарств.

Проблематика формування місцевих бюджетів поєднує в собі комплекс питань, пов'язаних із забезпеченням добробуту громадян, своєчасним вирішенням нагальних проблем громад і виконанням завдань місцевого самоврядування в цілому.

Порядок формування та використання місцевих бюджетів розглядали вітчизняні вчені, зокрема: О. Василюк, Є. Качан, А. Монаєнко та інші. Місцеві бюджети в сучасній системі місцевого самоврядування є найбільш потужним та важливим елементом, що й визначає реальну потужність

державного управління та його спроможність вирішувати проблеми територіальних громад, які, у свою чергу, зумовлюють необхідну реакцію у вигляді підтримки або бажання змінити ситуацію.

Правовою та методологічною основою – інституцією – бюджетної системи, яка визначає принципи її функціонування, є Бюджетний кодекс України – кодифікований перелік законодавчих норм, що визначають усі аспекти наповнення, виконання, звітності за державним та місцевими бюджетами. Інституцією іншого рівня – організацією, яка забезпечує операційне функціонування бюджетної системи, є Державна казначейська служба, що виконує функції, аналогічні операційному обслуговуванню банку та фінансовому аудиту (запобігання фінансовим порушенням, а не покарання) одночасно. Також виконання центрального та місцевих бюджетів перебуває під однаковими за змістом інституціями (правовим полем, технологією та організацією) – системами контролю – казначейським та ревізійним (однак при цьому бюджетна система не несе фіскального навантаження).

У науковій літературі широко вживають поняття “міжбюджетні відносини”, що визначає всю сукупність правових, економічних і технічних аспектів (норм, практичних дій, технологій), які виникають під час здійснення платежів між державним і місцевим бюджетами, розпорядниками та

одержувачами коштів тощо. Стратегічне планування бюджетів – межі витрат і загальний підхід до витрат (економія або вільні витрати) – регулює Міністерство фінансів, виходячи з тієї політичної установки, що відображає політичну доцільність сучасного періоду.

Рух надходжень у межах бюджетної системи України спрямований від периферії до центру. Найбільшу питому вагу серед надходжень до державного бюджету мають податки та збори, а саме: податок на додану вартість, що формує близько чверті надходжень до державного бюджету; податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток підприємств, які становлять близько 12–13% питомої ваги; акциз; ввізне мито; плата за землю; адміністративні послуги; прибуток державних підприємств; державний борг тощо. Доходи місцевих бюджетів складаються з половини прибутку на доходи фізичних осіб, субвенцій і дотацій державного бюджету, місцевих податків та зборів. Кругообіг державних фінансів має Парето-подібність, яка означає, що близько 80% надходжень до державного бюджету утворюються в регіонах (ресурс влади в яких становлять саме місцеві бюджети) і менше ніж 20% повертається у вигляді субвенцій та дотацій. Така ситуація викликає певні запитання до представників місцевого самоврядування та використовується окремими політичними діячами як засіб передвиборчої пропаганди в тому контексті, що області та міста, які насичені промисловими підприємствами, що спричиняють екологічні проблеми та великі соціальні ризики, створюють ресурс (у вигляді надходжень до бюджету), який спрямовується на вирішення проблем інших регіонів, що, у свою чергу, не мають таких промислових підприємств (та відповідних проблем) і не надають до бюджету таких надходжень. Така позиція відображає загальний підхід громад східних регіонів України до західних регіонів.

Розглянемо місцеві бюджети деяких областей України та порівняємо їх за показниками доходів і видатків, а також визначимо доступність інформації про них у відкритих джерелах.

Оцінювання місцевих бюджетів здійснюється за такими фізичними критеріями, що визначають загальну суму коштів – обсяг фінансових ресурсів, які перебувають у межах території:

1) обсяг (розмір), тобто загальна сума бюджету, його загального та спеціального фондів;

2) підтримка з боку державного бюджету (відношення обсягу міжбюджетних трансфертів до загальної суми бюджету);

3) частка бюджету на душу населення (відношення суми бюджету до чисельності населення області);

4) достатність основного джерела – визначається основне для місцевих бюджетів джерело доходів та виявляється його достатність. Таким джерелом доходів є податок на доходи фізичних осіб або міжбюджетні трансферти, які мають первинні джерела або підстави для наповнення. Отже, первинним джерелом є або підстави для субвенцій, або особи, які працюють на підприємствах та в організаціях й отримують доходи за місцем роботи. Тіньова сфера виключається як така, оскільки найважливішою ознакою підприємства тіньової сфери є уникнення від легального обігу доходів;

5) інституційна досконалість бюджету означає його інструктивну коректність, тобто чим більш коректно та достатньо прописані механізми формування й виконання місцевого бюджету, тим інституційно досконалішим його можна вважати;

6) інформаційна відкритість – бюджет має бути опублікований у відкритому джерелі інформації в доступному та інтуїтивно зрозумілому вигляді.

Найбільшим за обсягами як доходів, так і видатків є бюджет м. Києва. Загальний обсяг доходів бюджету міста на 2013 р. становить 18 541 325,58 тис. грн, у тому числі субвенцій з державного бюджету України на 2013 р. – 27 80 149,6 тис. грн, дотацій вирівнювання з державного бюджету України – 124 748,8 тис. грн., додаткової дотації з державного бюджету України – 35 017,8 тис. грн. Ці сумарні показники субвенцій і дотацій є найбільшими в Україні.

Загальний обсяг видатків бюджету м. Києва на 2013 р. становить суму 18 243 325,58 тис. грн (з урахуванням субвенцій і дотацій з державного бюджету України), у тому числі видатків загального фонду бюджету м. Києва в сумі 14 987 781,4 тис. грн, видатків спеціального фонду бюджету – 3 255 544,18 тис. грн за тимчасовою класифікацією видатків і кредитування місцевих бюджетів та головними розпорядниками коштів бюджету м. Києва. Установлений профіцит бюджету м. Києва в сумі 300 000,0 тис. грн [1].

Другою за обсягами загальних показників обласного бюджету є Донецька область, яка вважається найбільш розвиненим промисловим регіоном України, має найбільшу чисельність населення та найбільшу територію. Розвиток Донецької області великою мірою зумовлений запасами сировинних ресурсів, розробка яких здійснювалась у цьому регіоні протягом багатьох років. Насамперед, це стосується вугілля, залізної руди та мінералів, що використовуються для базових галузей української промисловості. Вугільні копальні стали першими промисловими підприємствами України. Поряд з копальнями розпочали свій розвиток переробні підприємства (ме-

талургійні, машинобудівні тощо). Таким чином, було зумовлено наявність кваліфікованої робочої сили та капіталу, в тому числі у вигляді засобів виробництва, що, незважаючи на радянський спосіб господарювання, стимулювало подальший розвиток промисловості в різних напрямках. Протягом останніх років існування Радянського Союзу та в перші роки незалежності України Донецщина перетворилась на "проблемний" регіон через загальну збитковість вугільної галузі. На той час промислова потреба у вугіллі була обмеженою наявністю та доступністю інших енергоносіїв (нафти й газу). Експорт вугілля вважався недостатньо рентабельним з причин низької вартості товару порівняно з тарифами на перевезення. Ситуація стабілізувалась лише за умов створення вертикально-інтегрованих корпорацій, які можуть повністю використовувати матеріал, у цьому випадку – вугілля як сировину для різних продуктів (для коксу, хімічного синтезу тощо). Доходи обласного бюджету Донецчини на 2013 р. становили 10 847 499,4 тис. грн, у тому числі за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету в сумі 810 820,2 тис. грн, додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів у сумі 92 891,3 тис. грн, субвенцій з державного бюджету в сумі 4 915 403,5 тис. грн. Таким чином, понад 50% обласного бюджету Донецької області фінансується за рахунок державного бюджету (повертається до регіону з центру).

Обсяг доходів загального фонду бюджету визначено в сумі 10 543 285,2 тис. грн, спеціального фонду – 304 214,2 тис. грн. Розмір оборотного залишку бюджетних коштів обласного бюджету становить 50 000 тис. грн – така сума є найбільшим обсягом залишку.

Загальний обсяг видатків Донецького обласного бюджету на 2013 р. – 10 847 499,4 тис. грн, у тому числі видатки загального фонду бюджету 10 094 195,3 тис. грн та спеціального фонду бюджету – 753 304,1 тис. грн.

Третє місце в Україні за обсягами місцевого бюджету посідає Дніпропетровська область, де загальний обсяг доходів обласного бюджету на 2013 р. становить 7 965 630,3 тис. грн. При цьому обсяг доходів загального фонду бюджету визначено в сумі 7 631 150,8 тис. грн, спеціального фонду бюджету – 334 479,4 тис. грн.

Затверджено загальний обсяг видатків бюджету Дніпропетровської області на 2013 р. у сумі 7 963 846,6 тис. грн, у тому числі обсяг видатків загального фонду бюджету – 7 441 932,6 тис. грн та видатків спеціального фонду бюджету – 521 914,1 тис. грн за тимчасовою класифі-

кацією видатків і кредитування місцевих бюджетів та головними розпорядниками коштів.

Профіцит обласного бюджету Дніпропетровщини становить 187 448,3 тис. грн, у тому числі загального фонду обласного бюджету – 187 448,3 тис. грн, напрямом використання якого визначено передачу коштів із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, що є традиційним шляхом фінансування специфічних потреб регіону та розширення повноважень місцевого самоврядування щодо розпорядження фінансовими коштами.

Установлений обсяг резервного фонду обласного бюджету, як і в Донецькому регіоні, становить 5000 тис. грн. У рішенні обласної ради щодо затвердження обласного бюджету визначено захищені статті видатків загального фонду обласного бюджету за їх економічною структурою, традиційні для всіх регіонів України, зокрема:

- фонд оплати праці працівників бюджетних установ;
- соціальні нарахування на заробітну плату;
- медикаменти для закладів охорони здоров'я;
- харчування закладів середньої освіти та охорони здоров'я;
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв бюджетними установами;
- поточні виплати населенню;
- міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам, які забезпечені відповідними доходами.

У складі видатків обласного бюджету – кошти на реалізацію державних та регіональних галузевих програм на загальну суму 407 464,6 тис. грн [3].

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, місцевий бюджет є однією з двох складових бюджетної системи. Бюджетна система є основним економічним ресурсом органів влади, необхідним як державі, так і місцевому самоврядуванню для повної реалізації своїх функцій. У бюджетній системі державний та місцеві бюджети пов'язані інституційними рамками.

Наведемо зведену таблицю обсягів обласних бюджетів усіх регіонів України за даними 2013 р. За даними таблиці, найбільший обсяг місцевого бюджету встановлено у м. Києві, який також забезпечує найбільший обсяг надходжень. Перша трійка регіонів за обсягами бюджетів відповідає їх внескам у ВВП України (м. Київ, Донецька та Дніпропетровська області). Проте четверте та п'яте місця посідають регіони, через які здійснюється найбільший обсяг логістичних операцій: м. Одеса – в південному напрямку, м. Львів – у західному напрямку, м. Харків – у північному напрямку.

Зведена таблиця місцевих бюджетів регіонів України

Місце	Міста та області	Доходи, тис. грн	Видатки, тис. грн	Субвенція, тис. грн	Дотація, тис. грн
1	м. Київ	18 541 325	18 243 325	2 780 150	159 767
2	Донецька	10 847 499	10 847 499	4 915 404	903 711
3	Дніпропетровська	7 965 630	7 963 846	3 417 185	27 829
6	Харківська	5 034 929	5 034 929	2 748 922	н. д.
7	АР Крим	4 930 494	5 242 424	2 461 337	163 842
4	Львівська	5 448 496	5 448 096	3 143 400	1 215 400
5	Одеська	5 200 179	5 296 634	2 679 380	н. д.
11	Київська	3 408 653	3 408 162	1 989 976	416 856
10	Запорізька	3 729 471	3 729 461	1 918 498	778 300
8	Луганська	4 621 870	4 622 093	2 384 012	973 054
19	Миколаївська	2 539 835	253 745	1 365 498	676 502
9	Вінницька	3 945 179	3 944 173	1 871 179	30 190
13	Полтавська	3 016 540	3 016 540	1 637 594	556 539
25	м. Севастополь	1 863 105	1 862 104	854 794	458 786
12	Івано-Франківська	3 229 072	3 226 944	2 062 108	713 550
23	Чернігівська	2 173 243	2 171 372	1 126 832	н. д.
21	Херсонська	2 298 451	2 289 426	1 203 537	58 823
24	Чернівецька	2 015 281	2 014 781	1 244 518	509 981
18	Черкаська	2 601 959	2 601 488	1 602 812	631 800
26	Тернопільська	1 829 143	1 831 593	1 016 453	20 098
16	Закарпатська	2 729 235	2 727 019	1 681 500	24 544
17	Волинська	2 690 687	2 687 177	1 685 353	688 202
15	Хмельницька	2 918 291	2 917 983	1 626 933	779 478
20	Сумська	2 404 235	2 403 499	1 294 827	641 925
15	Рівненська	3 002 107	3 002 107	1 936 707	662 979
14	Житомирська	3 004 515	3 003 520	1 667 611	820 405
22	Кіровоградська	2 191 220	2 191 185	125 284	537 968

Дані зведеної таблиці місцевих бюджетів українських регіонів за 2013 р. свідчать про те, що на їх формування впливають такі фактори: промислова структура регіону (найбільші обсяги бюджету мають регіони, де розташовані великі промислові підприємства-роботодавці); місце в макро-логістичній системі країни (очевидно – найбільші обсяги зборів з митних операцій); політичне значення (найбільш важливі з погляду політики владної еліти ті регіони, де правляча еліта отримує найбільшу підтримку, та ті, що виявляють найбільшу ідеологічну протидію до неї).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок про те, що в Україні склалась центрорієнтована система формування місцевих бюджетів, заснована на політичній доцільності та економічному потенціалі. Твердження про те, що певні регіони забезпечують вирішення проблем інших територій, не підтверджується,

адже найбільші бюджети мають саме великі промислові та логістичні регіони, вони ж отримують найбільший обсяг трансфертів.

Список використаної літератури

1. Бюджет м. Київ на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmr.gov.ua/newsint.asp?IdType=2&Id=3287>.
2. Бюджет Донецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ru&sec=02.01&iface=Public&cmd=showproject&args=id:475>.
3. Бюджет Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua/official-records/budget>.
4. Качан Є.П. Регіональна економіка : підручник / Є.П. Качан. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013.

Бикулов Д.Т. Сравнение показателей местных бюджетов промышленных регионов Украины

В статье выявлена и исследована разница в формировании местных бюджетов в промышленных регионах Украины (г. Киев, Донецкая и Днепропетровская области) и в целом по стране. Рассмотрены объемы местных бюджетов в 2013 г., основные статьи расходов и источники доходов, принципы сравнения бюджетов и их институциональное совершенство, то есть правовая основа, содержание и качество документа, которым утверждается местный бюджет. Выявлено, что в Украине создана система формирования местных бюджетов, в рамках которой объемы местных бюджетов рассчитываются по принципу вклада в валовый внутренний продукт региона, места в логистической системе государства и политической целесообразности, определяемой центром политической властной элиты – центром государственного управления.

Ключевые слова: местный бюджет, промышленный регион, доходы, расходы, профицит, бюджетная система.

Bikulov D. Comparison of indicators of local budgets of industrial regions of Ukraine

This article is devoted to the definition of the difference that arise while local budgets are formed. Budgets of the three industrial regions of Ukraine are researched: Kiev, Donetsk and Dnepropetrovsk oblast. Researched data are compared with average of the country. The local budgets of Kiev, Donetsk and Dnepropetrovsk regions of 2013 are researched. We used following criteria to compare local budgets: volumes (as amount of incomes and losses), all needs covering, institutional perfections as quality of the legal norms and documents that adopt local budgets (we take in mind acts of local council and Budget Code of Ukraine). Acts of local council adopt amounts, items, sources, assignments and all the details of the local budgets. The main problem of the local budgets is lack of funds for the development items: new infrastructure building, starting up of new enterprises, administration improvement, increase of personnel qualification. There is opinion exist that some regions of Ukraine give main part of their domestic product to another without any benefits in future. We consider most powerful industrial regions of Ukraine as an example of budgets (in their consistence) to find differences with average Ukrainian level and principles of budgets formation.

However, we can see that amount of dotation to the non-industrial regions higher than to some industrial ones.

The main factor of the local budget volume is a companies – employers that are source of salary. Tax to income is the base of the local budgets – that take up to 70% of their volume. Other taxes (excluding tax to land) flows to the central budgets and partially have being returned as budget transfers.

We can find some strong dependance in the transit and logistics importance of the region and sum of the dotations that flow from the central budgets.

In the article we conclude that there are some disproportion in the budgets formation but there are stipulated by important political or economics needs. Here is system of budgets' formation exists in Ukraine that allows distribute public funds for state needs and for state function fulfillment firstly.

The local budgets formed dependently of central budget and business activity in the region, especially in the cities there are most strong contacts between business and local authorities.

Key words: local budget, industrial region, acuestss, charges, proficite, bugetary system.

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано особливості формування джерел фінансування місцевого самоврядування. Сукупність усіх джерел фінансування згруповано за принципом поділу на внутрішні та зовнішні. Доповнено класифікацію фінансових ресурсів місцевого самоврядування за вчасністю та рівнем забезпечення фінансування їх власних і делегованих повноважень. Розглянуто основні перешкоди розвитку системи фінансування місцевого самоврядування. Напрямом подальшого розвитку системи фінансування місцевого самоврядування є встановлення зв'язку між станом соціально-еколого-економічного розвитку території, населенням, міською владою, державною владою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, повноваження, джерела фінансування, фінансові ресурси, місцевий бюджет, доходи, податки, рада.

Питання залежності рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування від соціально-економічного розвитку території досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як: Т. Бондарук, С. Варга, О. Василюк, Н. Васильєва, О. Гончаренко, С. Гречана, Ю. Дульщиків, Ф. Єгоров, О. Кириленко, Б. Кліяненко, О. Костюков, С. Криниця, В. Пилипів, С. Слухай, Ч. Тібу, О. Чеберяко та ін.

Характерні ознаки міжбюджетних відносин у системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування узагальнені в публікаціях О. Балацького, О. Гришанової, А. Єпіфанова, М. Ермошенка, І. Луніної, О. Музики, В. Опаріна, К. Павлюк, Н. Старостенко, І. Сала, О. Сунцової, Ю. Червоніченка та ін. Особливості функціонування спроможної місцевої влади досліджує Інститут держави і права ім. В. Корецького.

Проте, незважаючи на здобуті досягнення, актуальним питанням залишається фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Мета статті – узагальнити джерела фінансування сучасної системи місцевого самоврядування на етапі активного реформування.

Науковці та дослідники трактують місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, здійснювану органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, які є найбільш зацікавленими в результатах їх діяльності [1].

Особливості фінансування місцевого самоврядування законодавчо закріплені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", зокрема розділо третім.

Так, за ст. 16 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, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [2].

Тобто сукупність доходів місцевого самоврядування являє собою грошові кошти місцевого бюджету у фондовій і нефондовій формі та фінансові ресурси, що акумулюються на цій території.

Класичним підходом до узагальнення основних джерел фінансування місцевого самоврядування є їх поділ на зовнішні та внутрішні (див. рис.).

З 01.01.2011 р. з набранням чинності Податковим кодексом України кількість місцевих податків і зборів суттєво скоротилася. Так, із 14 існуючих місцевих податків та зборів залишилося п'ять, а саме: єдиний податок; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; збір за місця для паркування транспортних засобів; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; туристичний збір (ст. 10 Податкового кодексу України).

Проте особливій уваги потребують аспекти частини доходів місцевих бюджетів, що враховуються при обчисленні обсягів офіційних трансфертів на різних рівнях ієрархії.

Так, до доходів бюджету місцевого самоврядування при врахуванні обсягів державних трансфертів належать такі:

- податок з доходів фізичних осіб (25%);
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності;
- реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних та фізичних осіб;
- державне мито (в частині, що належить місцевим бюджетам).

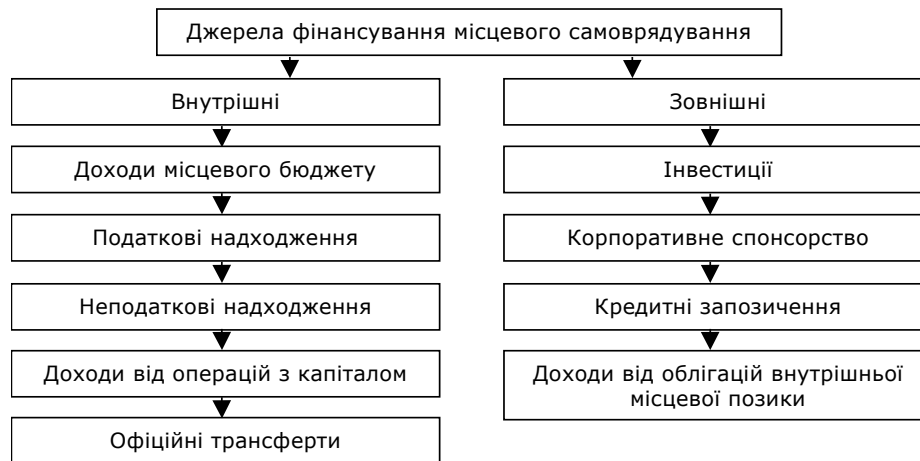


Рис. Джерела фінансування місцевого самоврядування

До доходів бюджетів районів, які враховуються у визначенні обсягів державних трансфертів, належать:

- податок з доходів фізичних осіб (але вже 50%);
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності;
- збір за проведення реєстрації підприємницької діяльності (ст. 66 Бюджетного кодексу України).

Розглянемо доходи бюджетів областей при врахуванні обсягів державних трансфертів, до яких належать такі:

- податок з доходів фізичних осіб (25%);
- збір за спеціальне використання водних, лісових ресурсів та видобування корисних копалин (50%);
- плата за використання інших природних ресурсів;
- плата за ліцензії на виробництво та торгівлю спиртом, алкогольними напоями тощо.

Спостерігається зростання частки доходів, які враховуються при обчисленні бюджетних трансфертів, від найнижчого рівня територіального устрою до найвищого, що свідчить про законодавчо встановлену нерівність у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

Також вагомим недоліком є те, що ст. 108 Бюджетного кодексу України, не передбачено прямих дотацій вирівнювання саме для міст районного значення, селищ та сіл, що негативно впливає на ефективність діяльності місцевого самоврядування.

Ваговою складовою формування джерела місцевого самоврядування є інвестиції в соціально-еколого-економічний розвиток території. Забезпечення території інвестиційними коштами організовується шляхом формування анкети інвестиційного проекту, що пропонується на певній території. Основні аспекти інвестування в територіальний розвиток регламентує Закон України "Про інвестиційну діяльність".

Усе більшої популярності набувають операції з цінними паперами, зокрема з облігаціями внутрішньої місцевої позики. Так, відповідно до рішення Запорізької міської ради "Про достроковий викуп та погашення облігацій внутрішньої місцевої позики" від 25.09.2013 р. № 4 10.10.2013 р., міською радою був успішно здійснений викуп облігацій серій Б, М, N загальною вартістю 50,0 млн грн та виплачений відсотковий дохід на дату викупу в обсязі 667,5 тис. грн [4].

Також заслуговує на увагу розвиток корпоративного спонсорства на місцевому рівні, що визначають як діяльність органів місцевого самоврядування, в процесі якої встановлюються такі відносини з прибутковим сектором, за яких бізнес-структури добровільно здійснюють підтримку у вигляді фінансових, людських, матеріальних ресурсів для реалізації місії громадської організації [3]. Підтримка корпоративного сектору виявляється в безпосередній фінансовій допомозі; наданні певних товарів, послуг, приміщень; волонтерській роботі тощо.

Доцільно зазначити, що джерела фінансування місцевого самоврядування також розглядаються за напрямками надходження:

- фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів;
- кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду);
- фінансування за активними операціями.

За цими напрямками надходження фінансових ресурсів у додатках до місцевих бюджетів відображаються грошові кошти на початок та на кінець періоду, тобто є змога відстежити чистий грошовий потік.

За період розвитку системи місцевого самоврядування в Україні науковці по-різному узагальнювали та класифікували фінансові ресурси місцевого самоврядування і джерела їх формування. Фінансові ресурси місцевого самоврядування групують так:

- за характером формування: власні, залучені, інвестовані;

- за рівнем залежності від рішень органів місцевого самоврядування: самоврядні (власні), закріплені;
- за рівнем урахування при обчисленні міжбюджетних трансфертів: кошик № 1, кошик № 2 (власні, закріплені).

Місцеве самоврядування функціонує шляхом узгодження самоврядних (власних) та наділених (делегованих) повноважень, проте бюджетне фінансування надається тільки останнім. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від наповненості місцевого бюджету та рівня фінансової самостійності території. Тобто важливим аспектом є рівень і своєчасність забезпечення сукупних повноважень місцевого самоврядування, що дає змогу поділити їх на забезпечені, частково забезпечені, незабезпечені, вчасно фінансовані, фінансовані із затримкою.

Основні негативні аспекти, що характеризують сучасну систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування, стосуються зростання дотаційної залежності органів місцевого самоврядування та проблем відповідного бюджетного забезпечення. Зазначені аспекти є результатом основних перешкод до розвитку місцевого самоврядування, до яких належать [5]:

- неоднозначність у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування;
- конституційне визначення місцевого самоврядування лише як права територіальної громади;
- відсутність конституційних положень про врахування інтересів місцевого населення при здійсненні місцевого самоврядування;
- відсутність серед конституційних засад принципу повсюдності;
- недосконала організація публічної влади на регіональному рівні;
- недосконалість правового регулювання відносин між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування;
- надмірна регламентація питань внутрішньої організації системи органів місцевого самоврядування та порядку реалізації їхньої компетенції;

- обмеження самостійності органів місцевого самоврядування до визначення їх компетенції;
- нерегламентованість терміну повноважень місцевих представницьких органів та їх голів;
- відсутність чіткого підходу до визначення категорій осіб, які наділені правом безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування [5].

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що місцеве самоврядування має недостатнє фінансування для виконання власних повноважень, що дестимулює розвиток території. Подальше реформування місцевого самоврядування та системи його фінансового забезпечення, відображене в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, вимагає від урядовців приділити максимальну увагу зв'язку між станом соціально-еколого-економічного розвитку території, населенням, міською владою, державною владою. Саме узгодження дій і функцій усіх учасників місцевого самоврядування підвищить ефективність функціонування місцевого самоврядування та рівень розвитку території.

Список використаної літератури

1. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / [за заг. ред. Г.В. Макарова] // Національний ін-т стратегічних досліджень. – К., 2011. – 54 с.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
3. Центр місцевої активності для розвитку громади / [Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова]. – Кіровоград : ІСКМ, 2012. – 144 с.
4. Сайт Запорізької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=23>.
5. Щодо напрямів удосконалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г.В. Макаров. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1272/>.

Стаття надійшла до редакції 29.10.2013.

Козаченко Ю.П. Источники финансирования местного самоуправления

В статье проанализированы особенности формирования источников финансирования местного самоуправления. Совокупность всех источников финансирования сгруппирована по принципу разделения на внутренние и внешние. Дополнена классификация финансовых ресурсов местного самоуправления по своевременности и уровню обеспечения финансирования их собственных и делегированных полномочий. Рассмотрены основные препятствия в развитии системы финансирования местного самоуправления. Направлением дальнейшего развития системы финансирования местного самоуправления является установление связи между состоянием социально-эколого-экономического развития территории, населением, городской властью, государственной властью.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, источники финансирования, финансовые ресурсы, местный бюджет, доходы, налоги, совет.

Kozachenko Y. Local government funding sources

The article deals with the peculiarities of the formation of local self-government sources of funding for state regulations. The set of all funding sources are grouped according to the principle of division into internal (tax, non-tax revenues, officials transfers) and external (credit loans, investments, corporate sponsorships, revenues from the bond issue). Supplemented classification of financial resources of local governments for timeliness and level of funding to ensure their own and delegated authority. The main obstacles to the development of the system of financing local governments, which include: the ambiguity in identifying the subject of local government, the lack of constitutional provisions to take into account the interests of local communities in the implementation of local government, imperfect legal regulation of relations between the executive power in the regions and local authorities, excessive regulation on the internal organization of local government and the order of their competence, limiting the autonomy of local governments rolled determining their competence, not regimentation term of office of local representative bodies and heads, the lack of a clear approach to the definition of the categories of persons entitled to directly receive participate in the administration of local government. Confirmed that local government has insufficient funds to perform their own tasks that discourages socio-ecological-economic development of the area. Further reform of local government and of its financial support, as reflected in the "Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine", requires the government to pay maximum attention to the link between the state of socio-ecological-economic development of the area – population – local authorities – state authorities. That coordination and function of all members of local government will increase the effective functioning of local government and the level of development of the territory.

Key words: local government, authority, funding, financial resources, local budget, income tax, tip.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 365.2:312

А.С. Вараниця

Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТИВНА УМОВА РОЗРОБКИ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті встановлено потребу в перегляді засад визначення категорій сімей, які держава забезпечує житлом на пільгових умовах, з урахуванням демографічного аспекту. Демографічний фактор має бути врахований як один з головних при розробці програм і механізмів забезпечення житлом молодих сімей у межах державної молодіжної житлової політики. Депопуляція населення України набула стійкого нелінійного характеру, а соціально-економічні програми держави щодо забезпечення житлом молодих сімей не справляють помітного позитивного впливу на народжуваність – фактор, який є одним з найважливіших при подоланні демографічної кризи. Критерії відбору молодих сімей у межах державної молодіжної житлової політики потребують подальшого акцентування на відтворювальних властивостях сім'ї. Демографічні й економічні дані, урахування ціннісних настанов дають важливий і багатоплановий матеріал для вироблення гнучкої, актуальної й ефективної молодіжної житлової політики.

Ключові слова: державна молодіжна житлова політика, демографічна ситуація, молоді сім'ї.

Одним із найголовніших пріоритетів соціально-економічного розвитку Української держави на сучасному етапі є підвищення якості життя та добробуту населення [7]. Не викликає сумніву, що створення умов для всебічного розвитку особистості неможливе без вирішення житлової проблеми.

Проблема забезпеченості житлом є однією з найважливіших у житті людини. Водночас в умовах обмеженості ресурсів держава об'єктивно не в змозі вирішити житлові проблеми як усього населення, так і його молоді частини ні в коротко-, ні в середньостроковій перспективі. У зв'язку з цим реалізація державної молодіжної житлової політики має забезпечувати вирішення найважливіших завдань суспільного й загальнодержавного розвитку з урахуванням регіональних, загальнодержавних і світових тенденцій.

Аналіз стану розробки цієї проблеми у вітчизняній літературі свідчить, що українські вчені створили підґрунтя для її подальшого плідного вивчення. Дослідження вітчизняних і зарубіжних фахівців дають змогу виділити як пріоритетний напрям суспільного розвитку забезпечення інноваційного прориву, яке підвищує значення молодого покоління в суспільних процесах. Дослідженню проблем молодіжної політики присвячені праці вітчизняних науковців, зокрема Є.І. Бородіна [1; 6], М.Ф. Головатого [3–5], М.П. Перепелиці [16–17],

О.О. Яременка [26] та інших науковців. Найбільш повно питання забезпечення молоді житлом, виявлення шляхів підвищення ефективності реалізації молодіжної житлової політики в контексті сучасних демографічних тенденцій та загальносуспільних стратегічних цілей відображено у працях В.О. Омельчука [11–15]. Дослідження особливостей молоді свідчать про, що вона об'єктивно є тією суспільною верствою, яка сприйнятлива до інновацій і більшою мірою, порівняно з іншими віковими групами суспільства, здатна їх генерувати. Тому державна молодіжна житлова політика набуває особливої ваги в контексті вищезазначених проблем.

Ретельне опрацювання наявних джерел зарубіжних фахівців свідчить про значну ефективність і дієвість молодіжних житлових програм, які є основою державної молодіжної житлової політики.

Упродовж останнього десятиліття і в Україні з урахуванням практики минулих років напрацьовано певний позитивний досвід у розв'язанні молодіжної житлової проблеми. Основним її важелем є спеціальна програма, що фактично почала здійснюватись із 1992 р. Її реалізацію із самого початку взяла на себе Асоціація молодіжних житлових комплексів України, яка створила Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.2000 р. № 885 реорганізований у Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівни-

цтву при Кабінеті Міністрів України. Саме тому питання поліпшення становища молоді у сфері забезпечення житлом закономірно посідають центральне місце в діяльності Президента України, органів законодавчої та державної виконавчої влади.

Щодо законодавчого поля зазначимо, що очікує на прийняття законопроект "Про особливості державної підтримки забезпечення молоді житлом" [20], який визначає правові, соціальні, економічні та організаційні особливості державної підтримки забезпечення молоді житлом, регулювання відповідних правовідносин.

Ключове значення державної молодіжної житлової політики в сучасній Україні і все ще недостатній рівень розробленості відповідної проблематики у вітчизняній науці, відсутність чіткого механізму її реалізації, що унеможливорює ефективність і прискорення вирішення житлової проблеми як для молоді, так і для всіх громадян, зумовлюють необхідність декомпозиції цієї наукової і практичної проблеми та постановку **мети статті** – вивчення демографічної ситуації в Україні як об'єктивної умови розробки та здійснення державної молодіжної житлової політики.

Демографічний фактор відіграє й відіграватиме в майбутньому вирішальну роль у загальному розвитку цивілізації та розвитку кожної країни. Хоч би якого розвитку набули інформаційні технології, людські ресурси визначатимуть, на нашу думку, місце кожної нації в майбутній схемі світового устрою.

Саме тому кожна держава приділяє максимальну увагу демографічній ситуації в країні. Слід зазначити, що за чисельністю

населення Україна – одна з найбільших країн Європи (6-те місце після Росії, Німеччини, Франції, Великої Британії, Італії). На її території станом на 1 січня 2013 р. проживало 45,5 млн осіб населення [24]. Загалом за період незалежності України населення країни зменшилось з 51,944 млн до 45,5 млн осіб, тобто на 11% [10; 24]. На сьогодні в більшості адміністративно-територіальних одиниць народжуваність перевищує смертність [24].

Таке стрімке скорочення населення країни ставить під загрозу саме існування української нації в майбутньому. Варто зазначити, що негативна динаміка має тенденцію до зниження. Так, якщо в 1994–2006 рр. кількість населення України щорічно зменшувалася на 500 тис. осіб, то з 2004 р. темпи скорочення населення дещо зменшилися і на початок 2013 р. цей показник становив 300 тис. осіб. Проте демографічну ситуацію в Україні можна вважати кризовою.

Ряд вітчизняних та міжнародних інституцій, серед яких Державний НДІ інформації і моделювання економіки (ДНДІМЕ), Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД), ООН, Міжнародний статистичний комітет СНД (МСК СНД), розробили прогнозні оцінки чисельності населення країни на період з 2000 до 2025 р. [22, с. 9].

За даними, наведеними в табл. 1, чисельність населення країни за найбільш виваженим варіантом прогнозів у 2025 р. мала б коливатись у межах від 46,7 млн до 48,7 млн осіб. Але дані поточного обліку та загальнодержавного перепису населення свідчать про надмірний оптимізм навіть песимістичних варіантів запропонованих прогнозів.

Таблиця 1

Прогнозні оцінки чисельності населення України до 2025 р., тис. осіб

Організація	2000 р.	2010 р.	2020 р.	2025 р.
ДНДІМЕ	49627	47300	46674	46706
НІСД	52108	50935	-	-
ООН	50974	50085	49125	48715
МСК СНД	50380	49834	49085	48679

Є й новіші прогнози фахівців ООН, за якими населення України може скоротитись більш істотно: до 2026 р. – до 42 млн, а до 2050 р. – навіть до 35 млн осіб. Якщо такі прогнози здійсняться, то не виключено, що Україна буде змушена вдатись до імпорту робочої сили як багато європейських країн, що потягне за собою цілу низку економічних, політичних, соціокультурних, етноконфесійних проблем, до яких навіть розвинені країни Європи виявились не готовими.

У деяких регіонах країни зниження чисельності населення спостерігалось ще в 70-ті рр. минулого століття. З цього часу постійно скорочується населення у Вінницькій, Житомирській, Сумській, Хмельницькій та Чернігівській областях. В інших регіонах зменшення чисельності населення починається після 1994 р. (за винятком За-

карпатської, Рівненської, Івано-Франківської областей, кількість мешканців яких дещо скоротилась лише в останні 2–3 роки). У м. Києві скорочення населення почалося лише з 2003 р.

Погоджуємося з вітчизняним дослідником молодіжної житлової політики В.О. Омельчуком, що одним із важливих факторів, який справлятиме вплив на демографічну ситуацію як у регіонах, так і в країні в цілому, можуть бути житлові умови населення зокрема, молодих сімей, які об'єктивно є основою природного відтворення населення [15, с. 77]. Наголошуємо, що йдеться не лише про найближче майбутнє, а й про більш далеку перспективу: ситуація, яка склалась на ринку житла в Україні, а особливо – у великих містах (коли ринкова вартість квартири в столиці або

обласному центрі дорівнює вартості житла в країнах Європи), стає одним із чинників еміграційних процесів, підвищує еміграційні настрої серед молоді, сприяє вимиванню молодого людського ресурсу – талановитої молоді – за кордон.

Така ситуація зумовлює потребу в ретельному перегляді засад визначення категорій сімей, які держава забезпечує житлом на пільгових умовах, з урахуванням, насамперед, демографічного аспекту, адже гострота його, як показано вище, очевидна. Ми вважаємо, що демографічний фактор має бути врахований як один з головних при розробці програм і механізмів забезпечення житлом молодих сімей у межах державної молодіжної житлової політики.

Водночас очевидно, що ефект від запровадження нових механізмів державної молодіжної житлової політики поки що не справив значного й помітного впливу на демографічні процеси в цілому в державі.

До чинників, які погіршують демографічну ситуацію, належить неухильне старіння населення та низький сумарний коефіцієнт народжуваності (тобто кількість дітей, народжених однією жінкою за все життя), який у цілому по Україні дорівнює 1,1. У високоурбанізованих областях: Донецькій, Луганській, Харківській – він знижується до 0,9, а в областях зі значною питомою вагою сільського населення – підвищується до 1,6

(Волинська, Рівненська) та 1,4 (Тернопільська, Чернівецька). Але навіть відносно значні показники коефіцієнта народжуваності в деяких регіонах України не забезпечують відтворювальних процесів, при яких зберігалася б сучасна чисельність їх населення. Для стабілізації демографічної ситуації й утримання на одному рівні сучасної кількості населення України необхідно, щоб сумарний коефіцієнт народжуваності в ній досяг значення 2,3 [27; 28].

Загальна динаміка чисельності населення зумовлена більше динамікою міського населення. Це пов'язано з досить високим рівнем урбанізації України – 68% її населення мешкає в містах та селищах міського типу. На 1 січня 2013 р., за даними Держкомстату України, в державі налічувалось 460 міст та 885 селищ міського типу, 32% населення мешкає у 28 441 сільському населеному пункті України, причому кількість останніх скорочується через знелюднення [24].

Міське населення розміщене по регіонах України нерівномірно. У шести найбільш урбанізованих областях (Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Київській, Харківській, Запорізькій) сконцентровано більше ніж половина міського населення України. Лише у містах-мільйонерах зосереджено понад 1/4 міського населення України, що становить 13% загальної кількості населення (табл. 2).

Таблиця 2

Групування міст України за чисельністю населення

Показник	Міста за чисельністю населення, тис. осіб								
	до 10	10–20	20–50	50–100	100–250	250–500	500 – 1 млн	понад 1 млн	усього
Розподіл міст за чисельністю населення, %	12,5	34,5	28,2	13,0	5,8	3,2	1,4	1,4	100,0
Розподіл чисельності населення за класами міст, %	1,3	7,3	11,5	13,0	13,3	15,2	13,0	25,4	100,0

Таким чином, основна маса міського населення (близько 80 %) сконцентрована в 102 середніх і великих містах. Це свідчить про те, що в контексті демографічних проблем великі й середні міста потребують особливої уваги. Зазначимо, що завдяки окремим позитивним тенденціям, що відбувалися у відтворювальних процесах населення України в минулі роки, сьогодні відносно значна верства громадян – це молодь (до 30 років).

Висновки. Отже, демографічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову. Аналіз демографічних показників свідчить про те, що депопуляція населення України набула стійкого нелінійного характеру, а в ряді регіонів – близька до кризової. Водночас існуючі соціально-економічні програми держави щодо забезпечення житлом молодих сімей не справляють поки що помітного позитивного впливу на народжуваність – один з найважливіших факторів при подоланні демографічної кризи.

Здійснений нами аналіз свідчить про те, що критерії відбору молодих сімей у межах державної молодіжної житлової політики потребують подальшого акцентування на відтворювальних властивостях сім'ї. Демографічні й економічні дані дають важливий і багатоплановий матеріал для вироблення гнучкої та актуальної молодіжної житлової політики. З одного боку, процеси приросту населення не є рівномірними і по регіонах країни, і за типами населених пунктів: вплив населення до великих промислових міст і столиці відбувається, головним чином, якраз за рахунок молоді, тоді як у непривабливих для молоді населених пунктах (відсутність перспектив роботи, зниження можливостей освіти та задоволення інших соціально-культурних потреб) молодіжне житлове будівництво буде найбільш затребуваним. З іншого боку, саме сільська молодь в Україні демонструє прихильність до традиційних цінностей, зокрема до орієнтації на родину (взяття шлюбу, народження

однієї і більше дітей), а не на кар'єру, і саме ці реалії – соціодемографічні й ціннісні – слід урахувати в подальшій розробці державної молодіжної житлової політики.

Список використаної літератури

1. Бородин Є. Визначення термінів державної молодіжної політики в законах України / Є. Бородин // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ред. С.М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 1. – С. 3–11.
2. Вовканич С. "Дім" нації і глобалізаційні тенденції (Соціогуманістична компонента стратегії розвитку України) / С. Вовканич // Вісник НАН України. – 2003. – № 4. – С. 48–54.
3. Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М.Ф. Головатий. – К. : Наук. думка, 1993. – С. 25.
4. Головатий М.Ф. Соціологія політики : навч. посіб. / М.Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2003. – 504 с.
5. Головатий М.Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз) : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / М.Ф. Головатий. – К., 1996. – 372 с.
6. Державна молодіжна політика в Україні : словник термінів нор.-прав. актів / ред. Є.І. Бородин. – Д. : Герда, 2003. – 345 с.
7. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : програми економічних реформ на 2010–2014 рр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Парламент. вид-во, 2002. – 72 с.
9. Молодь України : стат. зб. / відп. за вип. І. Калачова. – К. : Державний комітет статистики України, 2009. – 133 с.
10. Населення України 1990–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/.
11. Омельчук В.А. Роль государственного фонда содействия молодежному жилищному строительству в развитии системы финансирования жилищного рынка Украины / В.А. Омельчук // Рынок жилья в переходной экономике / под ред. Е.В. Орешкович. – Киров, 2002. – С. 643–648.
12. Омельчук В.О. Демографічна ситуація в Україні як передумова розробки адекватної молодіжної житлової політики / В.О. Омельчук // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – О. : УАДУ, 2001. – № 8. – С. 193–200.
13. Омельчук В.О. Державна молодіжна житлова політика: головні завдання, механізм реалізації та шляхи розвитку / В.О. Омельчук // Вісник ун-ту внутрішніх справ. – Х. : Вид-во НУВС, 2001. – С. 209–213.
14. Омельчук В.О. Деякі особливості сучасного стану ринку житла в Україні і роль держави у розв'язанні житлової проблеми молодих сімей / В.О. Омельчук // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 179–184.
15. Омельчук В.О. Формування державної молодіжної житлової політики в Україні : дис. ... канд. держ. управ. : 25.00.01 / В.О. Омельчук. – К., 2004. – 243 с.
16. Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М.П. Перепелиця. – К. : Укр. ін-т соц. дослідж. ; Укр. центр політ. менедж, 2001. – 242 с.
17. Перепелиця М.П. Реалізація державної молодіжної політики в Україні: деякі міркування щодо проекту Загальнодержавної комплексної програми "Молодь України" / М.П. Перепелиця // Зб. наук. публ. Укр. ін-ту соц. досліджень за підсумками виконання наукових програм і проектів у 2007 р. – К., 2008. – Вип. 7. – С. 26–27.
18. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні : Декларація від 15.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – С. 407–409.
19. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 05.02.1993 р. № 2998-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2998-12>.
20. Про прийняття за основу проекту Закону України про особливості державної підтримки забезпечення молоді житлом : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2012 р. № 4783-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4783-vi>.
21. Статистическая информация по ценам на вторичном рынке жилья в Украине период 06.12.2009–06.12.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.agent.ua/statistics.
22. Тешенко В. Демографічні перспективи України до 2026 р / В. Тешенко, О. Рудницький, О. Хомра, А. Стефановський. – К. : ІЕ НАН України, 1999. – 218 с.
23. Хуснутдінов О.Я. Молодіжна політика в Україні: аспекти державного та громадського розвитку. Соціальне партнерство розвитку / О.Я. Хуснутдінов. – К. : СП Інтертехнодрок, 2001. – 25 с.
24. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2013 року. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/.

- database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2013/sb_nnas_2012.pdf.
25. Шуст Н.Б. Інноваційна діяльність молоді в період трансформації суспільства : дис. ... д-ра соціол. наук / Н.Б. Шуст. – К. : Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2001. – 401 с.
26. Яременко О. Молодь України у дзеркалі соціології / О. Яременко // Український ін-т соціальних досліджень. – К. : УІСД, 2001. – 210 с.
27. Feld S. Active Population Growth and Immigration Hypotheses in Western Europe / S. Feld // European Journal of Population. – 2000. – № 16. – P. 3–40.
28. Foster C. The Limits to Low Fertility: a Biosocial Approach / C. Foster // Population and Development Review. – 2000. – № 26 (2). – P. 209–234.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2013.

Вараница А.С. Демографическая ситуация в Украине как объективное условие разработки и осуществления государственной молодежной жилищной политики

В статье установлена необходимость пересмотра оснований определения категорий семей, которых государство обеспечивает жильем на льготных условиях, с учетом демографического аспекта. Демографический фактор должен быть учтен как один из главных при разработке программ и механизмов обеспечения жильем молодых семей в рамках государственной молодежной жилищной политики. Депопуляция населения Украины приобрела стойкий нелинейный характер, а социально-экономические программы по обеспечению жильем молодых семей не влияют заметно на рождаемость – один их важнейших факторов в преодолении демографического кризиса. Критерии отбора молодых семей в рамках государственной молодежной жилищной политики требуют дальнейшего акцентирования на воспроизводящих свойствах семьи. Демографические и экономические данные, учет ценностных ориентиров дают важный и многоплановый материал для выработки гибкой, актуальной и эффективной молодежной жилищной политики.

Ключевые слова: государственная молодежная жилищная политика, демографическая ситуация, молодые семьи.

Varanytsya A. Demographic situation in Ukraine as an objective condition the development and implementation of state youth housing policy

Statement of the problem and the relevance. One of the priorities of social and economic development of Ukraine is improvement the quality of life and welfare. Creating the conditions for the full development of the individual is impossible without solving the housing problem. The problem of housing is one of the most important in one's life. With limited resources, the state is not objectively able to solve all housing problems of people and its young parts either in the short or the medium term. The implementation of the national youth housing policy should provide for solving the major problems of social and national development based on regional, national and global trends.

The purpose and objectives of the article. It was proposed a decomposition of scientific and practical problems, in particular – the study of the demographic situation in Ukraine as the objective conditions of the development and implementation of national youth housing policy.

The main material of research. The demographic factor plays a crucial role in the development of each country. For a population Ukraine – one of the largest in Europe. But since independence Ukraine population decreased by 11%. The demographic situation in Ukraine can be considered a crisis.

One of the important factors of demographic is housing for young families that are the basis of natural population replacement.

It is important to review the basis of the categories of families determination, which the government provides housing on favorable terms, taking into account the demographic aspect. Demographic factors must be taken into account as one of the top programs in the development and mechanisms of housing for young families as part of the national youth housing policy.

Among the factors that worsen the demographic situation there are steady aging population and low fertility rate, which in Ukraine is 1,1. In highly urbanized regions – Donetsk, Luhansk, Kharkiv it is reduced to 0,9, and in areas with a large proportion of the rural population – increased to 1,6 (Volyn and Rivne) and 1,4 (Ternopil and Chernivtsi). But even relatively large values fertility rate in some regions of Ukraine does not provide reproductive processes which would have kept the current number of people. To stabilize the demographic situation and retain the level of the modern population of Ukraine it is necessary that the total fertility rate here reached the value of 2,3.

Total population dynamics are mostly determined by the urban population dynamic. This is due to the relatively high level of urbanization Ukraine. Urban population located in the regions of Ukraine uneven. The bulk of the urban population is concentrated in medium and large cities. This shows that in the context of demographic problems large and medium cities require special attention.

Conclusions and outcomes. Depopulation of Ukraine gained steady linear, and in some regions – close to crisis. Socio-economic programs of the State to provide housing for young families are not having a significant positive impact on fertility – one of the most important factors in overcoming the demographic crisis. This indicates that the selection criteria for young families as part of the national youth housing policy should be further emphasis on the reproductive properties of the family. Demographic and economic data provide important and multifaceted material for the production of flexible and relevant youth housing policy. Population growth is not evenly in parts of the country as well as by type of settlements. On the other hand, the rural youth in Ukraine demonstrates a commitment to traditional values, including, in particular – focus on the family rather than a career, and these realities – the sociodemographic and values – should be considered in the further development of national youth housing policy.

Key words: state youth housing policy, demographics, young families.

НАУКОВІ ЗАХОДИ

IV МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА"

У Класичному приватному університеті **25 жовтня 2013 р.** відбулася **IV Міжнародна науково-практична конференція "Актуальні проблеми публічного та приватного права"**.



Конференція пройшла за підтримки Університету Лазарського в м. Варшава (Польща), Запорізької обласної громадської організації вчених, Запорізької обласної організації Асоціації українських правників.



Мета проведення конференції – забезпечення доступності для вчених, здобувачів і практикуючих юристів інформації про реалізацію правової реформи у світі та в Україні; вдосконалення юридичної науки; реалізація зв'язку теорії і практики; гармонізація національного законодавства з міжнародним правом; обговорення практичних проблем публічного права; сприяння становленню наукових, ділових та особистих контактів між юристами України й інших держав; розширення уявлення про колег, що займаються спорідненою правовою проблематикою.



У роботі конференції взяли участь фахівці в галузі права – представники Класичного приватного університету, а також вчені-правники з Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", Харківського національного університету внутрішніх справ, Національної академії правових наук України, Інституту економіко-правових досліджень НАН України та інших наукових установ і ВНЗ.



Під час конференції обговорювали такі питання:

- історичні, теоретико-методологічні та філософські проблеми публічного і приватного права;
- розвиток конституційного та муніципального права в Україні: досвід, проблеми, перспективи;
- правове регулювання діяльності органів публічної влади;
- адміністративно-правова реформа: напрями подальшого вдосконалення законодавства;
- фінансово-правове регулювання публічних відносин;
- нормативне забезпечення охорони громадського порядку;
- застосування норм кримінального й кримінально-процесуального законодавства та їх ефективність;
- проблеми цивільно-правового забезпечення механізму захисту прав та свобод людини і громадянина;
- проблеми правового регулювання аграрно-земельних та екологічних відносин;
- сучасні проблеми й тенденції розвитку господарського права та процесу;
- реформування соціального законодавства в умовах ринкових відносин.

Підсумки VI Міжнародної науково-практичної конференції "Актуальні питання публічного та приватного права" свідчать, що попри велику кількість наукових досліджень у галузі права існує ще багато проблем, які потребують негайного вирішення. Цьому обов'язково має слугувати широка спільна дискусія науковців, практиків і викладачів щодо вирішення проблем публічного і приватного права. Це свідчить про доцільність проведення подібних наукових заходів та ставить завдання проведення V Міжнародної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми публічного та приватного права" у 2014 р.



МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА"

Інститут управління Класичного приватного університету **15 листопада 2013 року** провів Міжнародну науково-практичну конференцію **"Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика"**.



Високий міжнародний та науково-практичний рівень конференції підтвердив склад її учасників: Запорізька обласна державна адміністрація, Класичний приватний університет, Академія управління при Президенті Республіки Білорусь, Білоруська державна сільськогосподарська академія (Білорусь), Донецький державний університет управління, Жешувський університет (Польща), Міжнародний інститут трудових і соціальних відносин (Білорусь), Національна академія державного управління при Президенті України, Національне агентство України з питань державної служби, ФДБОУ ВПО "Російська академія народного господарства і державної служби при Президенті Російської Федерації" (Орловська філія РАНГІДС).

До президії Міжнародної науково-практичної конференції увійшли провідні наукові і громадські діячі регіону та України: ректор Класичного приватного університету, доктор наук з державного управління, професор **Віктор Миколайович Огаренко**; перший заступник голови Запорізької міської ради **Дмитро Олександрович Свіркін**; віце-президент Національної академії державного управління при Президенті України, доктор наук з державного управління, професор **Марина Миколаївна Білинська**; проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України **Антон Олексійович Монаєнко**; проректор з науково-педагогічної роботи – директор Інституту управління Класичного приватного університету, доктор наук з державного управління, професор **Анжела Віталіївна Мерзляк**; начальник Управління державної служби Голодержслужби України в Запорізькій області **Світлана Іванівна Бамбизова**.

У своєму вітальному слові ректор Класичного приватного університету **Віктор Миколайович Огаренко** зазначив, що серед учасників конференції ми щороку бачимо багато знайомих облич, а це підтверджує необхідність і затребуваність проведення подібних заходів. Він підкреслив, що сьогодні Класичний приватний університет займає три основні ніші в регіоні: управління, економіка та право – й має фундаментальну наукову базу в цих галузях. У закладі працюють спеціалізовані вчені ради, у яких здійснюється захист дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата) наук. Завершуючи виступ, ректор побажав усім присутнім успішної роботи та результативної науково-дослідної діяльності.

Учасники Міжнародної науково-практичної конференції "Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика" виступили з науковими доповідями та провели обговорення за такими тематичними напрямками:

Проблеми та перспективи формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком.

Стратегія розвитку місцевого самоврядування в умовах глобальної інтеграції.

Менеджмент підприємств та організації сучасної економіки.

Сучасні напрями та перспективи розвитку теорії і практики управління інноваційно-інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю підприємств.

Проблеми і перспективи розвитку адміністративного менеджменту та технологій ефективного управління бізнесом.

У роботі конференції взяли участь представники органів державної влади та місцевого самоврядування, науково-педагогічного складу Класичного приватного університету, вищих навчальних закладів України й гості із близького та далекого зарубіжжя, а також докторанти, аспіранти, слухачі магістратури, працівники підприємств та установ міста Запоріжжя.



КРУГЛИЙ СТІЛ "КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ПЕРШІ ПРОБЛЕМИ ТА ЗДОБУТКИ" В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ

У Класичному приватному університеті **20 листопада 2013 р.** відбувся **круглий стіл "Кримінальний процесуальний кодекс України: перші проблеми та здобутки"**. Організатори заходу: Апеляційний суд Запорізької області, Запорізька обласна громадська організація вчених, Асоціація адвокатів України, Запорізька обласна організація Всеукраїнської асоціації українських правників, юридичне агентство "Шевчук та партнери", адвокатська компанія "Юридичні традиції" та прокуратура Запорізької області.



Модератор круглого столу – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України **Монаєнко Антон Олексійович**, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету.

З вітальним словом виступили:

Монаєнко Антон Олексійович, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету;

Городовенко Віктор Валентинович, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України, голова Апеляційного суду Запорізької області;

Спільник Сергій Іванович, начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні прокуратури Запорізької області.

У роботі круглого столу взяли участь та виступили з науковими доповідями:

Алейников Григорій Іванович, к.ю.н., суддя судової палати з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Білоконєв В'ячеслав Миколайович, суддя судової палати з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Батюсь Тетяна Василівна, адвокат, адвокатська компанія "Юридичні традиції", м. Київ;

Городовенко Віктор Валентинович, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України, голова Апеляційного суду Запорізької області;

Зейкан Ярослав Павлович, старший партнер адвокатського об'єднання "Зейкан, Попович, Голуб та інші", виконавчий директор юридичної фірми "Соломон", м. Київ;

Коріняк Ольга Миколаївна, старший прокурор відділу прокуратури Запорізької області;

Леоненко Максим Іванович, к.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики, Класичний приватний університет;

Лобойко Леонід Миколайович, д.ю.н., професор, Донецький юридичний інститут МВС України;

Лукашевич Віталій Григорович, д.ю.н., професор, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики, Класичний приватний університет;

Мульченко Вадим Владленович, суддя судової палати з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Рябчинська Олена Павлівна, к.ю.н., доцент, завідувач кафедри кримінального права, Класичний приватний університет;





Сайнчин Олександр Сергійович, д.ю.н., професор, професор кафедри кримінального процесу та криміналістики, Класичний приватний університет;

Спільник Сергій Іванович, начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні прокуратури Запорізької області;

Тертишник Володимир Митрофанович, д.ю.н., професор, адвокат, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ;

Хряпінський Петро Васильович, д.ю.н., професор, професор кафедри ДВНЗ "Національний гірничий університет";

Шевчук Олексій Анатолійович, керуючий партнер ТОВ "ЮА "Шевчук і партнери", м. Київ.

На засіданні круглого столу обговорювали такі питання:

- новий Кримінальний процесуальний кодекс України – виклик теоріям кримінального процесу та криміналістики;
- досвід роботи суду в нових реаліях дії Кримінального процесуального кодексу України;
- прокурор як процесуальний керівник кримінального провадження;
- місце та роль слідчого судді в кримінальному провадженні;
- слідчі в досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень;
- адвокат-захисник у нових реаліях дії Кримінального процесуального кодексу України.



ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до збірника наукових праць “Право та державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у збірнику наукових праць “Право та державне управління”.