

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(23)

Івано-Франківськ
2018

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Ківалов Сергій Васильович – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний секретар:

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Ю.П. Аленін – д-р юрид. наук, професор

М.Р. Аракелян – канд. юрид. наук, професор

Л.Р. Біла-Тіунова – д-р юрид. наук, професор

Є.В. Додін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Долежан – д-р юрид. наук, професор

В.М. Дрьомін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Дудченко – д-р юрид. наук, професор

С.О. Ковальчук – канд. юрид. наук, доцент

П.Д. Пилипенко – д-р юрид. наук, професор

С.Л. Стадніченко – габілітований д-р, професор

В.В. Тищенко – д-р юрид. наук, професор

В.О. Туляков – д-р юрид. наук, професор

В.І. Фелик – канд. юрид. наук, доцент

Є.О. Харитонов – д-р юрид. наук, професор

О.І. Харитонова – д-р юрид. наук, професор

Г.І. Чанишева – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 22.10.2018 р. (протокол № 3)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 347.962+347.97/.99

І. С. Лісна
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри історії та теорії держави і права
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ
«СУДОВА ВЛАДА» ТА «СУДОВА СИСТЕМА»**

Ретроспективний аналіз походження і розвитку такого явища, як судова влада та судова система, еволюціонування теорії поділу влад не входять у предмет дослідження цієї роботи. Але перш ніж проаналізувати генезис судової реформи незалежної України, слід розглянути основні підходи до визначення поняття «судова влада», а також його співвідношення із «судовою системою».

Слід зазначити, що серед науковців відсутня єдина думка щодо визначення поняття судової влади. Так, В.Д. Бринцев розглядає судову владу через специфіку владних повноважень судових органів і форму судової діяльності і визначає судову владу як законну діяльність усіх ланок судової системи щодо забезпечення реалізації конституційного, господарського, кримінального, адміністративного та цивільного правосуддя [1, с. 25–36]. Своєю чергою В.Т. Маляренко у Коментарі до Закону України «Про судоустрій України» 2002 р. визначив поняття судової влади як «діяльність усіх ланок судової системи, здійснюваної притаманними їм і законодавчо закріпленими засобами, по забезпеченню впливу на поведінку людини і соціальні процеси» [2, с. 8].

Протилежну думку має В.С. Шевцов, який вважає, що правосуддя в жодному разі не можна розглядати як поняття, аналогічне за своїм змістом поняттю судової влади [3, с. 186]. Подібна позиція і у В.Є. Скоморохи, який обґрунтовував неоднорідність цих двох понять [4, с. 64]. С.В. Прилуцький з цього питання стверджує, що «судова влада – не тільки правосуддя. Цією категорією охоплюється вся судова система, суддівський корпус, апарат судів, будівлі, в яких суди розміщуються, елементи організаційного і ресурсного забезпечення» [5, с. 33].

Такий «функціональний» підхід до визначення судової влади є спірним, оскільки відбувається ототожнення судової влади з правосуддям, яке є однією з декількох функцій судової влади.

Поширеним у сучасній конституційно-правовій науці є підхід до визначення сутності та змісту судової влади в контексті теорії та практики поді-

лу державної влади на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Сьогодні принцип розподілу влади закладений в основу державного механізму більшості країн світу.

У цьому разі судова влада визначається через категорію «гілки державної влади», тобто насамперед підкреслюється місце судової влади в системі розподілу влад, поряд із чим вказуються особливості, що спонукають її виділяти з-поміж інших видів державної влади. Сучасні науковці визначають судову владу як самостійну й незалежну гілку державної влади, створену для вирішення на підставі закону соціальних конфліктів між державою й громадянами, самими громадянами, юридичними особами.

Поширеним є підхід, відповідно до якого судова влада ототожнюється із системою органів, які її опосередковують, тобто судовою системою. Зокрема, Г.О. Мурашин називає судову владу системою незалежних державних органів – судів, зобов'язаних від імені держави здійснювати правосуддя, вирішувати в судових засіданнях правові спори й конфлікти [6, с. 71].

Ю.О. Дмитрієв та Г.Г. Черемних визначають судову владу як публічно-правове утворення, що являє собою систему спеціальних державних і муніципальних органів, наділених передбаченими законом владними повноваженнями, які спрямовані на встановлення істини, відновлення справедливості, вирішення спорів і покарання винних, рішення яких є обов'язковими для виконання всіма особами, яких вони стосуються [7, с. 48]. Таку позицію займають і деякі українські науковці.

Варто відзначити, що такий же підхід до визначення судової влади знайшов втілення й у першому документі, що містив її визначення, а саме, в Концепції судово-правової реформи в Україні 1992 р.: «Судова влада – система незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя» [8]. Проте слушною є думка К.Ф. Гуценка та М.А. Ковалева, які зазначають «...є помилковим зводити владу до суду як установи, державного органу. Владою треба вважати

не орган чи посадову особу, а те, що вони можуть і спроможні зробити. Фактично це повноваження, функція, але не її виконавець» [9, с. 261].

Дослідивши великий масив наукових тверджень, вважаємо, що найбільш повне формулювання судової влади наводиться у спільній праці українських науковців І.С. Гриценка і М.А. Погорецького. Так, під судовою владою вони розуміють «...самостійну гілку влади, яка належить судам, що утворюють єдину судову систему, єдність якої забезпечується єдиними засадами організації та діяльності судів, головними завданнями якої є вирішення на основі закону соціальних конфліктів між державою та громадянами, самими громадянами, громадянами та юридичними особами; юридичними особами між собою; контроль за конституційністю законів; захист прав громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади та посадовими особами, контроль за додержанням прав громадян при розслідуванні злочинів та проведенні оперативно-розшукової діяльності, встановлення найбільш значущих юридичних фактів» [10, с. 27].

Вагоме значення має також поняття «судова система». Прийнято вважати, що організаційно судова влада втілюється у судовій системі. Однак на законодавчому рівні та у доктрині єдиного розуміння поняття «судова система» немає, попри те, що воно там активно вживається. Єдине визначення судової системи під час проведення судової реформи має неабияке значення, оскільки використання цього терміну наражає на небезпеку його неоднозначного розуміння, що своєю чергою може призвести до неправильного застосування на практиці. І як наслідок, проведена судова реформа буде неефективною.

Є такі погляди науковців, відповідно до яких судову систему слід розуміти переважно як сукупність судових органів держави. Так, на думку І.С. Туркіної, судова система розглядається як зумовлена Конституцією й законами сукупність судів, організованих на демократичних принципах з урахуванням національно-державного й адміністративно-територіального устрою держави [11, с. 67]. Аналогічну думку має В.І. Назаров.

М.А. Фоміна пропонує вживати термін «судова система» як історично виниклий в радянській час та притаманний тоталітарному режиму, що втратив свою актуальність та еволюціонував у більш широке поняття – «судоустрій». Оскільки з впровадженням командно-адміністративного ладу залучено до наукового обігу поняття «система», саме тоталітарній формі правління притаманне вживання терміну «судова система» у значенні ієрархічного механізму, частини великої державної машини, яка не дбає про захист прав та інтересів її народу [11, с. 68].

Погоджуючись лише з тезою про еволюцію поняття судової системи, О.З. Хотинська-Нор не під-

тримує цю точку зору, аргументуючи це наступним. По-перше, ідея відмови від використання словосполучення «судова система» неприйнятна, адже вчені та законодавець, на її думку, повинні оперувати з термінами, які стали загальноживаними в теорії та практиці, а також враховувати спеціальне значення тих чи інших слів. По-друге, термін «судоустрій» визначається також різними авторами по-різному, а отже, не має сталого характеру. Тому проаналізувати еволюцію поняття «судова система» в «судоустрій», а отже, аргументувати відповідні висновки, неможливо.

Найбільш прийнятним визначенням судової системи, на нашу думку, є визначення, надане О.З. Хотинською-Нор. Вона пропонує вживати цей термін у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні судова система це не система судів із притаманними їй зв'язками та властивостями, а система судових органів. Вона підтверджує дану позицію наступним. Якщо підійти до визначення судових органів як таких, що здійснюють судову функцію держави, то цілком очевидно, що такі органи, як Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України, Національна школа суддів України, реалізуючи повноваження щодо забезпечення (кадрового, організаційного, фінансового тощо) функціонування судів, є невід'ємними складниками єдиної системи, оскільки від них залежить здійснення судами їх виключного повноваження, тобто правосуддя. У широкому розумінні судова система – це цілісний комплекс правових інституцій, в яких дістає прояв судова влада, та їх зв'язків. За такого підходу її елементами є принципи організації судової системи, суддівський корпус, судове самоврядування, судове право, прокуратура та адвокатура. Водночас О.З. Хотинська-Нор зазначає, що віднесення останніх до судової системи має дискусійний характер [12, с. 9].

На нашу думку, віднесення адвокатури та прокуратури до судової системи є неможливим, незважаючи на те, що завдяки їх взаємозв'язку відбувається забезпечення принципу змагальності у судовому процесі. Оскільки, по-перше, кожен із цих інститутів має свою правову природу: прокуратура є державним правоохоронним органом, а адвокатура – недержавним самоврядним інститутом. По-друге, окрім участі у судовому процесі, ці два інститути наділені й іншими повноваженнями, які жодним чином не стосуються судової влади. Тож, можна стверджувати, що адвокатура та прокуратура є лише суміжними правовими інститутами, які у своєму взаємозв'язку, здійснюють функції обвинувачення та захисту, забезпечують реалізацію судової влади.

Із наведеного випливає, що запорукою успішного проведення судової реформи є її комплекс-

сність. Тобто реформування має відбуватись як у судовій системі, так і в судочинстві та суміжних правових інститутах.

На системності заходів із реформування наголошує також Л.М. Москвич. Адже саме системність має забезпечити очікуваний ефект від судової реформи. Вона виокремлює чотири основні напрями для вдосконалення національної судової системи: а) узгодження оптимальної для України моделі судоустрою; б) удосконалення діючої судової процедури; в) оптимізація кадрової політики судової влади; г) вирішення низки проблем щодо управління в судовій системі. Щодо моделі судоустрою, то Л.М. Москвич стверджує, що всі недосконалості, які виникли на практиці, можна усунути шляхом змін у процесуальному та матеріальному законі, без ініціації масштабних реконструкцій судової системи (тут мається на увазі ліквідація вищих спеціалізованих судів та об'єднання загальних і господарських судів). Стосовно напрямів удосконалення судової процедури, то серед пріоритетних заходів з удосконалення судових процедур на перший план виходять дві основні проблеми – висока вартість судового процесу і тривалі строки. Тому оптимізація судової процедури має орієнтуватися на ці два складники. Найбільшою проблемою сучасної судової системи дослідниця вважає низький рівень соціальної поваги до судді. Отже, основними напрямками вдосконалення професійної якості суддівського корпусу має бути: а) вироблення Стандартів відповідності суддівській професії; б) оптимізація процедури добору кандидатів на посади суддів; в) ефективний механізм контролю за їх профпридатністю. Удосконалення механізму судового управління може відбуватися двома шляхами: 1) в цій системі можуть функціонувати декілька «структурних підрозділів», між якими буде розподілена компетенція щодо управління ресурсами з єдиним органом системи судового управління (ним може бути Рада суддів України та підпорядковані їй ради суддів спеціалізованих юрисдикцій); 2) створення у структурі Верховного Суду України окремого підрозділу, на який покладатимуться виключно повноваження з судового управління [13, с. 234].

В.Д. Бринцев зазначає, що належне проведення судової реформи можливе лише шляхом суттєвих змін норм Конституції України, у якій необхідно закріпити, що: а) виключення із судової юрисдикції можуть встановлюватися лише нормами Основного Закону; б) народ повинен мати право брати участь у здійсненні правосуддя у формі народних (дільничних) суддів, які обираються громадянами строком на п'ять років без обмеження кількості термінів обрання; в) судову систему повинні складати Верховний Суд України, касаційні суди, обласні (апеляційні) суди, окружні,

місцеві суди та дільничні (народні) суди; г) судовий контроль покладається на слідчих суддів, які діють у місцевих судах; г) Конституційний Суд України трансформується у конституційну палату Верховного Суду України; д) організаційне забезпечення діяльності усіх судів здійснюється Департаментом Верховного Суду України тощо [14, с. 182].

Успіху судової реформи, на думку М.І. Хавринюка, заважають такі проблеми: 1) відсутність необхідної статистичної бази для правильного прогнозування та неврахування наявних статистичних даних; 2) неможливість знайти консенсус у погляді на питання подальшого реформування судової влади України; 3) дублювання і не розмежування повноважень між вищими судовими органами та 4) надзвичайно велика кількість програм, що не породжують якісних змін [15, с. 184].

О.З. Хотинська-Нор зазначає, що суб'єктивне бачення рівня передбачуваності розвитку судової реформи під впливом зовнішнього середовища, внутрішніх зв'язків системи, з урахуванням можливостей бюджетного забезпечення процесу реформування, в основі якого – аналіз об'єктивних чинників, є визначальним при формуванні стратегії судової реформи [16, с. 151].

Оскільки Україна прагне до повноцінного членства в Європейському Союзі, потрібно максимально наблизити національне судочинство до європейського. Як вважає М. Кравчук, утілення практики Європейського суду з прав людини дасть змогу посилити вже сформований механізм захисту прав та охоронюваних законом інтересів європейськими стандартами. Визнання практики Європейського суду з прав людини джерелом права є невідворотним процесом адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу у вигляді видання законодавчих нормативних актів, які ґрунтувалися б на відповідних нормах права Європейського Союзу [17, с. 25].

Література

1. Бринцев В.Д. Судебная власть (Правосудие): Пути реформирования в Украине. Х.: Ксилон, 1998. 186 с.
2. Маляренко В.Т. Коментар до Закону «Про судоустрій України». К.: Юрінком Інтер, 2003. 464 с.
3. Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. М.: Профобразование, 2003. 344 с.
4. Скомороха В.Є. Окремі питання поділу влади, визначення державної та судової влади, незалежності судової влади. Вісник Конституційного Суду України. 2000. № 1. С. 52–67.
5. Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.Н. Корецького, 2012. 317 с.
6. Мурашин Г.О. До питання реформування судової влади. Правова держава. Вип. 7. К., 1997. С. 68–75.

7. Дмитриев Ю.Л., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека. Государство и право. 1997. № 8. С. 44–50.

8. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-ХІІ База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення 18.01.2018).

9. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: БЕКД, 1995. 320 с.

10. Гриценко І.С., Погорецький М.А. Судова влада в Україні: до визначення поняття. Право і суспільство. 2012. № 1. С. 23–27.

11. Фоміна М.А. До питання розмежування понять «судова система» та «судоустрій». Часопис Київ. ун-ту права. 2013. № 1. С. 67–69.

12. Хотинська-Нор О.З. До питання тлумачення поняття «судова система». Судова апеляція. 2014. № 3 (36). С. 6–11.

13. Москвич Л.М. Щодо системності заходів судової реформи. Право України. 2014. № 11. С. 233–242.

14. Бринцев В.Д. Зміни конституційних засад судової влади – безумовна передумова завершального етапу судової реформи. Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: матеріали наук. Х.: Одісей, 2010. С. 180–183.

15. Хавронюк М.І. Реформа судової та правоохоронної системи: ключові проблеми. Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: матеріали наук. конференції. Х.: Одісей, 2010. С. 183–187.

16. Хотинська-Нор О.З. Стратегія і тактика судової реформи: окремі методологічні аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 35. С. 147–152.

17. Кравчук М.В. Природа рішень Європейського суду з прав людини. «Проблеми гармонізації національного і міжнародного законодавства: досягнення і перспективи»: збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Тези наукових доповідей. 2015. С. 23–29.

Анотація

Лісна І. С. Загальнотеоретичний підхід до визначення понять «судова влада» та «судова система». – Стаття.

За роки незалежності судова система України піддавалася реформуванню неодноразово. Однак поставлені перед нею цілі до кінця так і не були реалізовані. Для успішного проведення судової реформи простежується одна закономірність – реформування судової системи має відбуватися комплексно, а саме: реформування самої судової системи, судоустрою та інших пов'язаних правових інститутів.

Ключові слова: судова влада, судова система, судоустрій, судовий корпус, правосуддя.

Аннотация

Лисная И. С. Общетеоретический подход к определению понятий «судебная власть» и «судебная система». – Статья.

За годы независимости судебная система Украины подвергалась реформированию неоднократно. Однако поставленные перед ней цели до конца так и не были реализованы. Для успешного проведения судебной реформы прослеживается одна закономерность – реформирование судебной системы должно происходить комплексно, а именно: реформирование самой судебной системы, судоустройства и других связанных правовых институтов.

Ключевые слова: судебная власть, судебная система, судоустройство, судебный корпус, правосудие.

Summary

Lisna I. S. The general theoretical approach to the definition of the concept of «judicial authority» and «judicial system». – Article.

During the years of independence, the judicial system of Ukraine has been reformed repeatedly. However, the objectives set before it has never been implemented. For a successful judicial reform, one pattern can be traced: reform of the judicial system should take place in a comprehensive manner: reforming the judicial system itself and other related legal institutions.

Key words: judicial authority, judicial system, judicial administration, judicial corps, justice.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.9(477)

Г. С. Єрмакова
кандидат філософських наук,
доцент кафедри історії та теорії держави і права
Міжрегіональної академії управління персоналом,
докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України

МІЖКОНФЕСІЙНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ РЕЛІГІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ
Й ГРОМАДЯНИНА ТА ЇХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Актуальність теми. Розвиток демократичних процесів в Україні останнім часом нерозривно пов'язаний із релігійними процесами створення єдиної української помісної православної церкви та зменшення тиску Росії в релігійній сфері. Незважаючи на прямий імператив відділення церкви від держави, релігійна сфера є надзвичайно важливою в контексті формування суспільної свідомості, національної ідентичності та системи цивілізаційних цінностей. Останнє впливає на євроінтеграційні процеси в Україні, а також на подальший розвиток правової свідомості та правової культури суспільства. Україна завжди вирізнялася відсутністю єдності релігійної сфери, наявністю гострих міжконфесійних протиріч, особливо в умовах агресивної політики Російської Федерації. Але важливість релігійного чинника для суспільної безпеки є беззаперечною, а тому потребує уваги досягнення максимального балансу релігійних прав та інтересів осіб, що зараховують себе до різних конфесій. Інакше кажучи, в умовах гарантування державою сталого розвитку та соціальної стабільності, зокрема, в релігійній сфері важливим є досягнення міжконфесійного єднання або принаймні недопущення загострення міжконфесійного протистояння. Найбільш ефективними засобами такого забезпечення є засоби конституційно-правового регулювання, а тому актуальність теми конституційного закріплення міжконфесійних відносин в Україні є об'єктивною та своєчасною.

Стан дослідження. Проблематика розвитку конституційно-правового забезпечення міжконфесійних відносин в Україні не набула достатнього поширення в науковій сфері, але вона була предметом дослідження низки вчених, зокрема А.М. Арістової, І.Д. Возняка, К.Г. Гусаєвої, В.В. Климова, А.М. Лимар, М.І. Марчука та І.М. Сопілка.

Метою статті є пошук місця міжконфесійних відносин у системі релігійних прав людини й громадянина та їх конституційно-правове забез-

печення.

Виклад основного матеріалу. Сфера міжконфесійних відносин є похідною від сфери релігійної та водночас є її невід'ємним складником, що розкривається через особливість співіснування різних релігійних доктрин і різних конфесій у межах єдиної релігії. З цього вже можна побачити, що як і сама церква та церковні відносини, так і міжконфесійні відносини повинні відділятися від держави, а вплив державних інституцій на них повинен суттєво обмежуватися. Держава не повинна прямо втручатися в регулювання цих відносин, але ця теза є умовною декларацією здобутків сучасної доктрини демократії. Натомість міжконфесійні відносини можуть виходити за межі суто релігійних, оскільки вони впливають на формування самоідентичності етносів і певних національних меншин, що в умовах локального їх розміщення здатне призвести до соціальних ризиків і росту сепаратистських настроїв.

Надмірна автономізація релігійної сфери та самоусунення держави від її регулювання на тривалий час призвели до того, що в Україні міжконфесійне протистояння православних церков набуло надзвичайного рівня напруги. Останні події щодо початку процесу створення єдиної помісної православної церкви в Україні розкрили ці протистояння та протиріччя. Виявилася необхідність у більш активній участі держави, перш за все, через те, що міжконфесійні конфлікти суттєво впливають на якість реалізації людиною та громадянином своїх релігійних прав та обов'язків. Насправді релігійні права людини гарантуються державою через Основний закон, але таке положення без відповідного організаційно-правового забезпечення є декларативним. Саме тому виникла потреба перегляду самого концепту міжконфесійних відносин із боку держави, а також перегляду конституційно-правового їх забезпечення.

Для цього спершу необхідно визначити сутність і механізм реалізації міжконфесійних від-

носин, а також їхнє місце в системі релігійних відносин та системі конституційно-правового забезпечення релігійних прав людини.

Як зазначає К.Г. Гусаєва, «розуміння міжконфесійних відносин як органічної частини системної організації соціуму в його конкретно-історичному, культурному бутті сприяє вирішенню проблем, пов'язаних із конкретизацією місця та ролі цих відносин у генеруванні конфліктності сучасного суспільства. Це дає змогу виділити деструктивний конфліктогенний потенціал міжконфесійних відносин, обґрунтувати його значимість, закономірності та можливості його переведення в конструктивне, діалогове русло» [4, с. 9–11]. Тобто значимість міжконфесійних відносин розкривається саме через вплив результату їх реалізації на безпекове середовище в суспільстві. Тому доцільно визначити сутність міжконфесійних відносин, розкриваючи її через дефініції, запропоновані різними вченими з акцентом на різне доктринальне висвітлення (табл. 1).

Отже, можна зробити ряд цікавих висновків:

– по-перше, міжконфесійні відносини є різновидом суспільних відносин, а тому незалежно від сфери своєї об'єктної належності виступають предметом правового регулювання. Говорячи про місце міжконфесійних відносин у загальній структурі соціуму та їхнє значення й міру впливу на громадянське суспільство, їх варто ототожнити із відносинами у сфері задоволення релігійних і духовних потреб людини та громадянина;

– по-друге, міжконфесійні відносини – це також відносини між суб'єктами релігійних відносин, що є носіями певних релігійних цінностей, мають власну релігійну ідентичність і намагаються поширювати свої погляди та вчення в суспільстві. Особливість релігійної сфери полягає в тому,

що вона сприяє формуванню ціннісних орієнтирів сприйняття людиною правової реальності. Тому конституційно правове регулювання міжконфесійних відносин, перш за все, має на меті додаткове гарантування та забезпечення державою релігійних прав і свобод людини й громадянина;

– по-третє, міжконфесійні відносини не повинні ототожнюватися суто із релігійними детермінантами та релігійним ученням, їхня основна цінність і зміст в аспекті конституційно-правового регулювання полягає в забезпеченні стабільності та досягненні балансу релігійного чинника розвитку суспільства. Останнє прямо впливає на безпекове середовище в державі, оскільки релігійні конфлікти є найбільш складними за механізмом свого протікання та наслідками.

Міжконфесійні відносини, якщо вони формуються відповідно до суспільної релігійної свідомості, можуть мати навіть конструктивний характер толерантності, терпимості та здорової конкуренції різних релігійних течій і різних конфесійних груп. У цьому контексті система цінностей суспільства розвиватиметься та отримуватиме нову якість, що в кінцевому підсумку сприятиме формуванню відповідного світоглядного тренду в соціумі. На рівні конституційно-правового забезпечення цей вид відносин повинен сприйматися державою як елемент релігійних відносин і сфера реалізації людиною та громадянином своїх релігійних прав, а на рівні організаційно-правового забезпечення – як предмет регулювання, тотожний із відносинами релігійними, але такий, що співвідноситься з ними як окреме до цілого.

Водночас міжконфесійні відносини необхідно концептуалізувати як окрему самостійну та складну форму соціокультурної взаємодії в рамках етнічно-, релігійно-, соціально неоднорідного

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності міжконфесійних відносин

Автор	Міжконфесійні відносини – це:
І.Ф. Ярулін [15, с. 80–82]	сфера взаємодії релігійних організацій у процесі задоволення релігійних потреб людини в умовах міжконфесійної неоднорідності суспільства, зокрема, за умови відсутності панівної в державі релігії
В.В. Климов [5, с. 63–64]	відносини, що виникають між офіційними чи неофіційними носіями різноконфесійних ідентичностей із широкого кола проблем власності, канонічного права, церковної організації, конфесійного співіснування в державі та суспільстві, взаємовідносин між церквами, духовенством і вірянами, невтручання в діяльність релігійних організацій інших конфесій, запобігання конфліктності; з питань участі в спільних акціях загальнодержавного, релігійно-церковного, соціального, морально-патріотичного характеру тощо
М.В. Яременко [14, с. 124–125]	відносини у сфері забезпечення духовних потреб людини, що встановлюються між різними релігійними організаціями, а також між релігійними організаціями та представниками різних культів у процесі поширення власного релігійного вчення
І.В. Ткаченко [12, с. 160–161]	суспільні відносини, які забезпечують розвиток і функціонування ефективного громадянського суспільства, посилюють інтеграційні процеси у країнах ЄС на побутовому та сакральному рівнях
А.М. Арістова [2, с. 199]	специфічний різновид суспільних відносин, сукупність відносно стійких зв'язків і взаємодій між релігійними суб'єктами, які належать до різних конфесій. Тож суб'єктами міжконфесійних відносин можуть виступати релігійні громади та організації різної конфесійної ідентичності, церкви, деномінації, духовенство, віряни тощо

суспільства. Через це конституційно-правові гарантії реалізації релігійних прав людини та громадянина повинні враховувати елемент міжконфесійності та релігійної неоднорідності.

Аналізуючи сучасний стан конституційно-правового забезпечення міжконфесійних відносин в Україні, варто звернути увагу на те, що прямого посилання на сам факт наявності таких відносин Основний закон не робить. Натомість системний аналіз положень Конституції України дає змогу встановити достатню кількість окремих конституційно-правових норм. Зокрема, звертають на себе увагу положення ст. ст. 11, 24, 35 Конституції України, в яких містяться певні механізми реалізації релігійних прав людини та громадянина, що дає підстави сформулювати уявлення про загальну систему конституційно-правового та організаційно-правового забезпечення міжконфесійних відносин в Україні.

Відповідно до ч. 1 ст. 35 Конституції України, «кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. Це право передбачає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу та ритуальні обряди, вести релігійну діяльність» [6]. Системний аналіз цієї норми та інших положень Конституції України не дає однозначного розуміння того, що держава визнає міжконфесійність і необхідність її дотримання на такому самому рівні, що й непорушність релігійних прав. Однак теоретико-методологічний аналіз сутності міжконфесійних відносин дав змогу встановити прямий зв'язок міжконфесійних відносин і релігійного чинника. Перші є складником релігійних відносин і регулюються, зокрема, канонічним правом і меншою мірою – нормами конституційного права. Це є логічним висновком з огляду на те, що й самі релігійні відносини є певним закритим від державного впливу середовищем. Держава визначає межі та законні рамки діяльності релігійних організацій, вихід за які означатиме втручання у світські справи. За таких умов міжконфесійні відносини так само розглядаються як спосіб самовираження людини та громадянина в релігійній, духовній сфері; засіб зв'язку суб'єктів релігійних відносин між собою та форма (модель) організації церквою та іншими релігійними організаціями діяльності щодо залучення прихильників.

Останнє є найбільш суперечливим і потребує подальших теоретико-методологічних досліджень і розробок у сфері конституційно-правового забезпечення міжконфесійних відносин. Наприклад, виникає, зокрема, питання щодо статусу суб'єктів міжконфесійних відносин, який впливатиме на повноту та можливості реалізації ними власних повноважень. Так само це впливатиме також на повноту реалізації людиною та громадянином

своїх релігійних і духовних потреб, ступінь їхньої участі в духовному житті громади, а також духовній самореалізації.

Міжконфесійність не повинна розглядатися як певна характеризуюча чи детермінуюча ознака. Вона є скоріше станом розвитку релігійної сфери, передумовою її багатогранності, розвитку релігійної самотутності української нації.

Наприклад, відповідно до ст. 11, «держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самотутності всіх корінних народів і національних меншин України» [6]. Така правова конструкція свідчить про таке:

– по-перше, держава визнає можливість і навіть необхідність існування релігійної багатогранності, а отже, визнає існування міжконфесійності як ознаки релігійного простору в Українській державі. При цьому держава повною мірою дотримується принципу віддільності від церкви та церковних справ, оскільки лише в такий спосіб є можливим забезпечити релігійну неоднорідність суспільства за умови дотримання непорушності суспільної безпеки;

– по-друге, сприяння державою розвитку релігійної самотутності національних меншин і корінних народів уже саме по собі засвідчує про прагнення держави до розвитку міжконфесійних відносин, оскільки в Україні проживає велика кількість як православних, так і католиків, що належать до різних помісних церков: російської, вірменської, болгарської, української, греко-католицької, римо-католицької тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 24 Конституції України, держава гарантує та забезпечує практичне дотримання рівності всіх громадян перед законом незалежно від їхніх релігійних переконань. Ця норма може трактуватися як гарантія рівності всіх без винятку конфесій і релігій, а тому й усіх вірян, що її сповідують. Проте треба зробити досить вагоме застереження щодо того, що в Конституції України закріплюється рівність громадян у процесі їхньої участі в суспільних відносинах не лише релігійного характеру. Навіть під час здійснення господарської, трудової чи іншої діяльності релігійний чинник чи релігійна ознака не можуть бути ідентифікуючими або визначальними щодо формування в інших суб'єктів цих же відносин упередженого ставлення до особи.

У цьому ж контексті важливим є зауваження, яке роблять І.М. Сопілко та І.Д. Возняк стосовно того, «що стан забезпечення державою свободи віросповідання значною мірою залежить від характеру відносин держави й релігійних організацій, моделі та становлення таких взаємозв'язків, їх правового регулювання» [10, с. 74]. Але державно-церковні відносини є окремою сферою

державно-правового регулювання, а їхня модель не має деталізації в Конституції України. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 35 Конституції України, «церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова» [6]. Останнє прямо засвідчує про те, що держава визнає всі без винятку релігії та шанує їхню рівність і не повинна робити акцент стосовно прихильності до якоїсь із них. Суспільство повинно самостійно сприймати чи не сприймати релігійні вчення, а також формувати на засадах такого сприйняття чи дистанціювання від них власну систему цивілізаційних цінностей, суспільної свідомості тощо.

Відмежування держави від церкви означає неможливість ідеологічного зрощення між релігійним вченням і політичною програмою розвитку суспільства, але це зовсім не означає, що публічно-політична сфера не може використовувати релігійні цінності як внутрішній імператив для формування індивідуальної та суспільної правосвідомості. Якщо релігія сприймається більшістю населення, то цілком логічно, що така більшість формує під впливом цієї релігії певні критерії та бачення подальшого цивілізаційного розвитку, аксіологічний вимір, вимоги до морально-етичного виховання тощо. У цьому контексті реалізація релігійних прав і свобод людини та громадянина виявляється через дотримання державою певної дистанції та уникнення від прямої підтримки конкретного релігійного вчення. Міжконфесійність як елемент релігійної багатогранності так само забезпечується через неможливість державної підтримки тієї чи іншої конфесії з боку держави в межах однієї релігії.

Сучасна ситуація з отриманням Україною Томосу на створення помісної православної церкви в контексті дослідження дотримання та державних гарантій релігійних прав людини й громадянина може розглядатися як елемент тиску на процес міжконфесійних відносин у межах православної течії християнства. Наприклад, формально держава проголошує та обстоює рівність церков і конфесій, але дії політичного керівництва можуть трактуватися по-іншому. На нашу думку, таке бачення є хибним, оскільки активна роль держави в процесах формування релігійного середовища держави серед іншого пояснюється положеннями ч. 2 ст. 35 Конституції України. Відповідно до цієї норми, релігійні права та свободи людини й громадянина «можуть бути обмежені законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я та моральності населення або захисту прав і свобод інших людей» [6]. Тобто безпековий елемент так само виступає імперативом у регулюванні релігійного середовища з боку держави та є втіленням державних гарантій щодо

створення умов для захисту релігійних прав шляхом недопущення небезпеки для здоров'я та моральності населення. Характер обмеження державою тих чи інших релігійних прав і свобод людини та громадянина не визначається Конституцією України, але треба зважати на раціональність, співвідносність та оптимальність реакції з боку держави на вияви загострення соціального конфлікту на релігійному підґрунті.

Висновки. Підбиваючи підсумки викладеного вище, треба зацентувати увагу на таких елементах конституційно-правового забезпечення міжконфесійних відносин у системі релігійних прав людини й громадянина в Україні:

– По-перше, міжконфесійні відносини розкриваються через взаємодію релігійних і культових організацій між собою у процесі залучення до своєї проповідницької та просвітницької діяльності осіб, формування приходів, поширення релігійних учень; а також між особами та релігійними й культовими організаціями в процесі задоволення духовних потреб і реалізації релігійних прав і свобод людини.

– По-друге, держава визнає релігійну багатогранність українського суспільства, розглядаючи її як невід'ємний складник формування національної самоідентичності. Це означає, що держава визнає можливість існування міжконфесійних відносин і релігійної неоднорідності, хоча прямо про міжконфесійність як ознаку релігійного середовища в Конституції України не згадується.

– По-третє, системний аналіз положень Конституції України розкриває сутність державних гарантій релігійних прав і свобод людини та громадянина. Закріплення на рівні Основного закону недопустимості переслідування чи обмеження прав на підставі тієї чи іншої релігійної самоідентифікації особи дає підстави провести аналогію щодо неможливості та недопустимості нерівнозначного ставлення до тієї чи іншої конфесії в межах однієї релігії. Рівність конфесій є складником єдності релігійної.

Водночас звертає на себе увагу необхідність подальших теоретико-методологічних досліджень у сфері конституційно-правового закріплення статусу учасників міжконфесійних відносин, визначення моделі, структури та форми таких відносин. Така необхідність викликана тим, що на рівні Конституції України ці відносини не знайшли свого належного визнання.

Література

1. Алексеев А.В. Модели церковно-государственных отношений на примере традиционно католических стран. Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. Курск, 2012. № 4 (24). Т. 1. URL: <http://scientific-notes.ru/pdf/027-040.pdf>.

2. Арістова А.М. Міжконфесійні відносини у формах їх вияву. Українське релігієзнавство. 2009. Спецвип. 2. С. 199–213.

3. Берченко Г.В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Х.: НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2012. 20 с.

4. Гусаева К.Г. Межнациональные и межконфессиональные отношения в Дагестане: от конфликтности к стабильности: дисс. д.ф.н.: спец. 09.00.13 – «Религиоведение, философская антропология, и философия культуры». Махачкала, 2006. 310 с.

5. Климов В.В. Міжконфесійні відносини: стан і форми. Українське релігієзнавство. 2008. № 46. С. 48–67.

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

7. Марчук М.І., Лимар А.М. Право людини на свободу світогляду та віросповідання в Україні. Право і безпека. 2012. № 1. С. 23–26.

8. Попок А.А., Решетніков Ю.С. Конституційне закріплення моделей державно-конфесійних відносин у пострадянських державах. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 2 (7). С. 11–19.

9. Слубська А.Я. Державно-церковні відносини: історична та сучасна ретроспекція. Релігія та соціум. 2010. № 2 (4). С. 190–193.

10. Сопілко І.М., Возняк І.Д. Сучасний стан правового регулювання свободи віросповідання в Україні та перспективи його вдосконалення. Юридичний вісник «Північчяне і космічне право». 2013. № 1 (26). С. 71–77, 74.

11. Тертишник В.М. Конституційна реформа: пошук нової парадигми українського конституціоналізму. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2015. № 6. С. 52–59.

12. Ткаченко І.В. Громадянське суспільство і міжконфесійні відносини в об'єднаній Європі на початку ХХІ століття. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: зб. наук. пр. К.: «Фоліант», 2012. С. 153–164.

13. Шаправський С.А. Конституційно-правове забезпечення державно-церковних відносин країн Центрально-Східної Європи. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: «Історичне релігієзнавство». 2014. Вип. 11. С. 154–168.

14. Яременко М.В. Міжконфесійні відносини в Україні та Білорусі у ХVІІІ ст. (постановка проблеми). Соціум: альманах соціальної історії. 2003. Вип. 3. С. 121–136.

15. Ярулин И.Ф. Межэтнические и межконфессиональные отношения в Дальневосточном федеральном

округе (по материалам социологических исследований): препринт. Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2014. 96 с.

Анотація

Єрмакова Г. С. Міжконфесійні відносини в системі релігійних прав людини й громадянина та їх конституційно-правове забезпечення. – Стаття.

Визначено сутність міжконфесійних відносин. Розкрито їхнє значення в процесі реалізації релігійних прав людини й громадянина. Досліджено конституційно-правове забезпечення міжконфесійних відносин. Встановлено особливості нормативно-правового забезпечення релігійних прав людини й громадянина в контексті міжконфесійних відносин.

Ключові слова: міжконфесійні відносини, релігійні права і свободи, конституційно-правове забезпечення, Конституція України, державно-правове регулювання.

Аннотация

Єрмакова Г. С. Межконфессиональные отношения в системе религиозных прав человека и гражданина и их конституционно-правовое обеспечение. – Статья.

Определена сущность межконфессиональных отношений. Раскрыто их значение в процессе реализации религиозных прав человека и гражданина. Проведен анализ конституционно-правового обеспечения межконфессиональных отношений. Установлены особенности нормативно-правового обеспечения религиозных прав человека и гражданина в контексте межконфессиональных отношений.

Ключевые слова: межконфессиональные отношения, религиозные права и свободы, конституционно-правовое обеспечение, Конституция Украины, государственно-правовое регулирование.

Summary

Ermakova A. S. Interfaith relations in the system of religious rights of a person and a citizen and their constitutional and legal adjusting. – Article.

It was determined the essence of interfaith relations. Their meaning in the process of realization of the religious rights of a person and citizen were identified. It was also made the analysis of the constitutional and legal provision of interfaith relations. The features of the regulatory and legal framework for the religious rights of a person and a citizen in the context of interfaith relations were established.

Key words: interfaith relations, religious rights and freedoms, constitutional and legal adjusting, Constitution of Ukraine, state and legal regulation.

УДК 352.1

*А. О. Петренко**аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ У РІШЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ СУДІВ**

В Україні продовжується тенденція підвищення уваги до розбудови усіх інститутів безпосередньої демократії, і є сподівання, що загальні збори громадян за місцем проживання не залишаться осторонь. Наразі активізація застосування цієї форми безпосередньої демократії на місцевому рівні є незначною, оскільки майже відсутня нормативна регламентація відповідних суспільних відносин. Фактично, на загальнодержавному рівні при проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання зацікавлені суб'єкти керуються лише кількома статтями Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» та Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.

Наразі питання, пов'язані з удосконаленням нормативної регламентації порядку організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, аналізували лише О.С. Орловський [1; 2; 3] та Н.В. Мішина [4; 5; 6]. Проте Н.В. Мішина досліджувала означену проблему лише у контексті зв'язку загальних зборів громадян за місцем проживання з органами самоорганізації населення, а праці О.С. Орловського є доволі давніми. Таким чином, виокремлена проблема є актуальною, нагальною та потребує свого дослідження.

Метою статті є аналіз рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, та формулювання рекомендацій щодо врахування відповідних висновків та пропозицій при удосконаленні нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання.

Судова система України складається з судів загальної юрисдикції та з Конституційного Суду України – єдиного органу конституційної юрисдикції. Враховуючи вагому роль Конституційного Суду України у розвитку правової системи країни, доцільно почати цю статтю з аналізу його рішень.

Ч. 2 ст. 5 Конституції передбачає, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це положення Основного Закону було предметом уваги Конституційного Суду України двічі:

– у 2005 р. у справі про здійснення влади народом було надано офіційне тлумачення положень ч.1 ст. 103 Конституції в контексті положень, зокрема ст. 5 (справа про здійснення влади народом);

– у 2008 р. у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі було надано його офіційне тлумачення.

Рішенням у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі витлумачена і ст. 69 Основного Закону, відповідно до якої «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [7].

Офіційне тлумачення у 2008 р. стосувалося, однак, питань всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Президент України звернувся до Конституційного Суду з проханням дати відповіді на такі питання:

– «чи є можливим здійснення народом України як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні законодавчої влади безпосередньо і, зокрема, прийняття всеукраїнським референдумом законів України? І якщо це є можливим, то:

– чи потребують рішення всеукраїнського референдуму стосовно законів затвердження або схвалення Верховною Радою України;

– чи застосовується стосовно законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, процедура підписання і оприлюднення, визначена частиною другою статті 94 Конституції України» [8].

Більш цікавим з точки зору цього дослідження є Рішення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом:

– у мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд сформулював юридичну позицію про взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також про відсутність переваг жодної з цих форм здійснення влади народом. Це є важливим для розуміння того, що і безпосередня, і представницька демократія з точки зору Конституційного Суду є однаково важливими, а отже, це стосується і рішень, прийнятих із застосуванням кожної з цих форм демократії;

– у мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд посилається на наведений у ч. 2 ст. 5

Конституції перелік форм безпосередньої демократії як на невичерпний, адже стосовно нього використано слово «тощо». Таке саме ставлення висловлюється і стосовно ст. 69 Конституції. З точки зору Суду, «за Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» [9].

У резолютивній частині резюмовано, що «результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими» [10].

Отже, відповідно до ч. 2 ст. 5 та ст. 69 Конституції України:

– народ здійснює свою владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також безпосередньо. При цьому обидві форми є рівноправними;

– народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії – наведений у Конституції перелік є невичерпним та може бути конкретизований нормами Законів України;

– результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими.

Дійти цих висновків можливо з урахуванням проаналізованих вище рішень Конституційного Суду України, а відповідні положення слід враховувати при подальшому удосконаленні нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання.

Як вже зазначалось, судова система України складається з Конституційного Суду України (єдиного органу конституційної юрисдикції) та з низки судів загальної юрисдикції. Вагома кількість судів загальної юрисдикції зумовлює той факт, що вони є значно більш активними, коли йдеться про прийняття рішень, які стосуються загальних зборів громадян за місцем проживання. Варто підкреслити, що, якщо Конституційний Суд України поки що не приймав рішень, які б стосувались виключно загальних зборів громадян за місцем проживання, суди загальної юрисдикції в Україні неодноразово робили це. Єдиний державний реєстр судових рішень України містить доволі багато судових рішень, що стосу-

ються різних аспектів, пов'язаних з загальними зборами громадян за місцем проживання. Саме дослідження судової практики є найбільш плідним при визначенні подальших напрямів розвитку чинного законодавства України, а тому слід приділити ретельну увагу вивченню найбільш типових рішень.

Одною з проблем, яка призводить до численних звернень до судів загальної юрисдикції у контексті загальних зборів громадян за місцем проживання, є проблема правомочності таких зібрань. Доволі типовим судовим рішенням з цього питання є Постанова від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512, прийнята Менським районним судом Чернігівської області.

Як витікає з матеріалів справи, «у квітні 2009 року до Менського районного суду Чернігівської області із адміністративним позовом звернувся ОСОБА_4 до міського голови м. Мена Чернігівської області Кадушко М.Д. про визнання його дій незаконними, зборів жителів м. Мена неправомочними та зобов'язання відповідача організувати та провести збори жителів м. Мена у відповідності до чинного законодавства. Свій позов мотивує тим, що 16.01.2009 року відбулися збори жителів міста Мена Чернігівської області з грубим порушенням вимог положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджених Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року» [11].

Ознайомлення з Постановою свідчить про те, що фізична особа, яка подала адміністративний позов (далі – Позивач), ймовірно, мала на це достатньо підстав. Відповідач заявив, що на його думку, загальні збори громадян за місцем проживання відбулися, адже відбулась відкрита зустріч голови м. Мена з громадянами.

У ході судового засідання було виявлено:

– відсутність свідчень на користь того, що ініціатива щодо скликання зборів виходила від членів міської громади, – відповідні письмові пропозиції, підписні листи тощо відсутні;

– для організації цих зборів головою м. Мена було видано розпорядження «Про проведення зборів жителів міста» від 24 грудня 2008 р.;

– на зборах були присутніми приблизно 110 членів міської громади. Точне число присутніх встановити не вдалося, оскільки реєстрація не велась. Таким чином, неможливо виявити, чи були збори правомочними;

– суду не вдалося встановити, чи присутні на зборах члени міської громади діяли від свого імені, чи вони були обрані членами територіальних мікрогромад (будинковими, вуличними, квартальними тощо) для того, щоб представляти їхні інтереси на загальних зборах громадян за місцем проживання. Це фактично перетворило б загальні збори на конференцію представників громадян,

і надало зібранню правомочності, незважаючи на вельми невелику кількість присутніх;

– порядок денний цих зборів включав звіт міського голови за свою діяльність та роботу міської ради і виконкому у 2008 р., а також доповідь про стан та завдання з дотримання правопорядку і законності на території міста;

– на зборах приймалися рішення, які заносились у протокол загальних зборів громадян за місцем проживання від 16 січня 2009 р.

Виходячи з численних порушень, що мали місце як при організації, так і при проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання у м. Мена 16 січня 2009 р., Менський районний суд Чернігівської області постановив:

– «визнати незаконними дії міського голови м. Мена Чернігівської області Кадушко М.Д. з проведення зборів жителів м. Мена Чернігівської області 16.01.2009 року;

– визнати збори жителів м. Мена Чернігівської області 16.01.2009 року неправомочними» [12].

Слід підкреслити, що вимоги Позивача було задоволено частково. У частині зобов'язання відповідача організувати та провести збори жителів м. Мена у відповідності до чинного законодавства Менський районний суд Чернігівської області вимоги не підтримав, що є цілком вірним. Адже виходячи з природи загальних зборів громадян за місцем проживання та зі змісту Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17 грудня 1993 р., вони проводяться за ініціативою членів відповідної територіальної громади [13]. Варто зауважити, що суди загальної юрисдикції завжди дотримуються такої позиції, захищаючи інтереси членів територіальних громад. Наприклад, Садовський районний суд Херсонської області Постановою від 1 листопада 2006 року у справі № 2-а-60/07 за скаргою на бездіяльність суб'єкта владних повноважень виявив, що «члени територіальної громади Широківської сільської ради в кількості шістдесят чолівік письмово звернулись до відповідача (Широківського сільського голови Скадовського району Херсонської області - А.П.) з вимогою провести загальні збори громадян членів територіальної громади для розгляду питань, які є невідкладними та важливими для жителів села членів територіальної громади. Але незважаючи на це, відповідач не проводить загальні збори громадян, порушуючи тим самим їх права» [14]. Суд зобов'язав цю посадову особу скликати загальні збори громадян за місцем їх проживання по Широківській сільській раді, тим самим підкресливши, що за наявності ініціативи членів територіальної громади щодо проведення загальних зборів, представники публічної влади зобов'язані (а не мають право) скликати такі збори.

Варто зауважити, що практика судів загальної юрисдикції щодо визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними, є вельми поширеною. Ще одним прикладом може слугувати Рішення Черняхівського районного суду Житомирської області від 4 січня 2013 року у справі №2/0624/818/2012, яким було визнано неправомочними збори уповноважених представників громадян с. Ганопіль та скасовано їхні рішення. Позивач скаржився на те, що «на зборах уповноважених представників громадян с. Ганопіль було прийнято рішення про прийняття пропозиції громадян щодо перегляду рішення сесії про надання йому дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі в приватну власність, яке було враховано депутатами при скасуванні рішення сесії по даному питанню», та перераховував порушення, що було припущено при організації та проведенні зборів» [15].

Суд визнав не усі порушення, більше того – деякі з виявлених порушень було віднесено до несуттєвих (у тому числі про те, що голосування проводилось за декілька пропозицій відразу, та що рішення не підписані головою і секретарем зборів, оскільки вони спростовуються протоколом зборів). З точки зору дослідження обраного інституту, важливим є те, які порушення Суд відніс до суттєвих:

– на зборах із 160 громадян дорослого населення села були присутні 30 жителів села, норми представництва на них радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян не визначались, представники громадян для участі в зборах не обирались зборами відповідного територіального утворення та не визначались сільською радою;

– для ведення протоколу зборів не обирався секретар зборів;

– порядок денний і порядок роботи зборів не затверджувався зборами;

– реєстрація громадян присутніх на зборах не проводилась.

На зборах уповноважених представників громадян с. Ганопіль, поряд з розглядом питань, які були внесені в порядок денний зборів, було розглянуто питання та прийнято по ньому рішення про прийняття пропозиції громадян щодо перегляду рішення сесії про надання Позивачу дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі в приватну власність, яке пізніше було враховано депутатами при скасуванні рішення сесії по даному питанню, яке не було внесено в порядок денний зборів.

У статті виявлено рішення Конституційного Суду України, положення яких доцільно врахувати при подальшому удосконаленні законодавства України про загальні збори громадян за міс-

цем проживання; до їх числа віднесено Рішення у справі про здійснення влади народом 2005 р. та Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі 2008 р. Автором статті доведена необхідність врахування положень мотивувальної частини рішень судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, при подальшому удосконаленні відповідного законодавства; цю тезу проілюстровано шляхом аналізу низки рішень судів загальної юрисдикції про визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у ґрунтовному аналізі рішень судів загальної юрисдикції з більш широкого кола питань.

Література

1. Орловський О.С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. Вип. 1. С. 158–167.
2. Орловський О.С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад. Юридичний вісник. 2009. № 2. С. 24–30.
3. Орловський О.С. Проблемні питання скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Збірник наукових праць НАДУ при Президенті України. 2009. Вип. 2. С.143-161.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи: монографія. Одеса: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. 240 с.
5. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія. Одеса: Друкарський дім, 2009. 298 с.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра юр. наук. Одеса, 2009. 595 с.
7. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
8. У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008. Офіційний вісник України. 2008. № 32. Ст. 1056.
9. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 41. Ст. 2605.
10. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 41. Ст. 2605.
11. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5770648> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
12. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5770648> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
13. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 6. Ст. 30.
14. Садовський районний суд Херсонської області Постановою від 1 листопада 2006 року у справі № 2-а-60/07. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4097171> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
15. Рішення Черняхівського районного суду Житомирської області від 4 січня 2013 року у справі №2/0624/818/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28469258>(датазвернення:1.10.2018р.).

Анотація

Петренко А. О. Загальні збори громадян за місцем проживання у рішеннях українських судів. – Стаття.

У статті виявлено рішення Конституційного Суду України, положення яких доцільно враховувати при подальшому удосконаленні законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання; до їх числа віднесено Рішення у справі про здійснення влади народом 2005 р. та Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі 2008 р. Автором статті доведена необхідність врахування положень мотивувальної частини рішень судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, при подальшому удосконаленні відповідного законодавства; цю тезу проілюстровано шляхом аналізу низки рішень судів загальної юрисдикції про визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними.

Ключові слова: загальні збори громадян за місцем проживання, свобода зібрань, безпосередня демократія, демократія, місцеве самоврядування.

Аннотация

Петренко А. А. Общее собрание граждан по месту жительства в решениях украинских судов. – Статья.

В статье выявлены решения Конституционного Суда Украины, положения которых целесообразно учитывать при дальнейшем совершенствовании законодательства Украины об общем собрании граждан по месту жительства; к их числу отнесены Решение по делу об осуществлении власти народом 2005 г. и Решение по делу о принятии Конституции и законов Украины на референдуме 2008 г. Автором статьи доказана необходимость учета положений мотивировочной части решений судов общей юрисдикции, имеющих отношение к общему собранию граждан по месту жительства, при дальнейшем усовершенствовании соответствующего законодательства; этот тезис проиллюстрирован путем анализа ряда решений судов общей юрисдикции о при-

знании общего собрания граждан по месту жительства неправомочными.

Ключевые слова: общее собрание граждан по месту жительства, свобода собраний, непосредственная демократия, демократия, местное самоуправление.

Summary

Petrenko A. O. General Assemblies of citizens at the place of residence in the decisions of Ukrainian courts. – Article.

The article reveals the decision of the Constitutional Court of Ukraine, the provisions of which should be taken into account when further improving the legislation of Ukraine on general assemblies of citizens at the place

of residence; among them – the decision “On the exercise of power by the people”, 2005 and the decision “On the adoption of the Constitution and laws of Ukraine in the referendum”, 2008. The author of the article has proved the necessity to take into account the provisions of a motive part of the decisions of the courts of general jurisdiction that are relevant to the general assemblies of citizens at the place of residence, with further improvement of the relevant legislation; this thesis is illustrated by analyzing a number of decisions of courts of general jurisdiction on the recognition of general assemblies of citizens at the place of residence unauthorized.

Key words: general assemblies of citizens at the place of residence, freedom of assembly, direct democracy, democracy, local self-government.

УДК 342

О. В. Подвірна
асистент кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного господарства
та природокористування

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ ТА ЙОГО РОЛЬ У РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ

Конституційний лад, його суть, зміст і значення завжди були предметом дискусій провідних вчених – державознавців та філософів. На жаль, в радянський період історії України це питання розглядалося дуже однобоко, жодні альтернативні позиції не допускалися. На новий рівень дослідження дане питання вийшло після прийняття Конституції України, тому що виникла потреба заповнити цю прогалину в правовій науці. Аналіз інституту конституційного ладу спробуємо дати у нашому дослідженні.

За змістом конституційний лад України опосередковує насамперед передбачені і гарантовані Конституцією державний та суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин в Україні, детальне висвітлення яких дасть можливість для осмислення важливості даних положень та їх значення для побудови національної, демократичної, правової держави.

Дуже часто доводиться чути такі вислови, як «конституційний лад», «становлення конституційного ладу в Україні», «зміна конституційного ладу насильницьким шляхом», «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові» та інші. Тому й не дивно, що постає питання: що ж таке конституційний лад України?

Питання конституційного ладу і його впливу на розвиток держави завжди цікавило науковців. Вивченням даної тематики займалися такі вчені, як Ю.М. Тодик, В.Т. Кабишев, М.В. Баглай, Б.Н. Габрічідзе, К.І. Козлова, О.О. Кугафін та інші.

Метою даного дослідження є висвітлення основних положень, які стосуються поняття, змісту та системи основних засад конституційного ладу, а також його принципів та значення.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: 1) проаналізувати нормативне забезпечення даної тематики; 2) встановити прогалини у законодавстві; 3) визначити необхідність реформування та запропонувати можливі шляхи їх вдосконалення.

В науковій правовій, політологічній, філософській та іншій літературі є ряд визначень конституційного ладу. Різноманітність таких поглядів зумовлена як суттєвими змінами в конституційному ладі України та інших держав (особливо з числа колишніх союзних республік колишнього Союзу РСР), так і зрушеннями в науковій конституційній думці щодо суті й змісту конституційного ладу.

У понятійному апараті науки конституційного права термін «конституційний лад» почав застосовуватися відносно недавно. Радянська державно-правова наука здебільшого оперувала поняттями «суспільний устрій», «суспільний лад» [10, с. 74], що певною мірою ускладнює його аналіз. Крім того, ознайомлення з працями вітчизняних та зарубіжних вчених дозволяє зробити висновок, що в поняття конституційного ладу вкладається різне значення.

На думку більшості українських юристів-конституціоналістів, конституційний лад опосередковує головним чином суспільний та державний лад [12, с. 8–12]. Це стосується й виникнення самого поняття «конституційний лад». Як стверджує Ю.М. Тодика, поняття конституційного ладу розвивається з категорій суспільного і державного ладу [13, с. 7].

З прийняттям нових конституцій і відповідно зі змінами в конституційному ладі країн з числа колишніх республік колишнього Союзу РСР посилюється увага до проблем конституційного ладу і відповідно збагатилась наукова думка з цих питань.

Так, В.Т. Кабишев зазначає, що конституційний лад – це вся система суспільних відносин як предмет конституційного регулювання, а також система конституційних норм і принципів, що регулюють окремі види суспільних відносин існуючого реального ладу [6, с. 10]. Дане визначення значно повніше і точніше порівняно з традиційним.

О.Г. Румянцев вважає конституційний лад цілісною системою соціально-правових відносин і інститутів, підпорядкованою безумовним моральним і конституційним вимогам й заснованою на сукупності основних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості стабільних, справедливих, гуманних та пра-

вових зв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою [7, с. 22].

К.І. Козлова та О.О. Кугафін визначають конституційний лад як певну форму або певний спосіб організації держави, закріплений в її конституції, ототожнюючи його фактично з державним ладом. Обґрунтовуючи своє визначення, вони, зокрема, зазначають, що кожна держава характеризується певними рисами, в яких виявляється специфіка цієї держави. Саме сукупність таких ознак дає змогу авторам говорити про певну форму, певний спосіб організації держави, який після закріплення його конституцією стає конституційним ладом [8, с. 75]. Точніше, можна вважати, що певна форма, певний спосіб організації держави після закріплення конституцією стає органічною складовою частиною конституційного ладу країни.

Підсумовуючи свої міркування щодо конституційного ладу, науковці стверджують, що конституційний лад як форма або спосіб організації держави забезпечує підпорядкування її праву і характеризує її як конституційну державу [7, с. 75].

Інші автори, зокрема М.В. Баглай і Б.Н. Габрічідзе, вважають, що існування конституційного ладу зумовлюється не тільки наявністю конституції. Він стає реальністю, на думку авторів, лише за умов, що конституція є дієвою і демократичною; порядок, за якого забезпечуються права і свободи людини і громадянина, а держава діє у відповідності з конституцією, називається конституційним ладом.

Так, конституційний лад визначається:

– по-перше, як фактична конституція або цілісна система основних політико-правових, економічних та соціальних відносин, які встановлюються та захищаються конституцією та іншими конституційно-правовими (державно-правовими) нормами [2, с. 14].

– по-друге, як певний спосіб (форма) організації держави, який закріплено в його конституції [5, с. 76];

– по-третє, як такий стан даних відносин (або порядок), що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою [3, с. 98], або як встановлені конституційним правом взаємовідносини між людиною, народом, суспільством і державою, що покликані забезпечити визнання та захист прав і свобод людини і громадянина, народовладдя, громадянського суспільства і демократичної держави.

При цьому під конституційною державою розуміється держава, що характеризується, по-перше, обмеженістю (підпорядкованістю) державної влади правом і народним суверенітетом, по-друге,

забезпеченням такої обмеженості відповідними гарантіями [9, с. 42].

Звичайно, юридично й фактично конституційним ладом є порядок, що встановлений і гарантований конституцією та існує у відповідності з конституцією, але поняття «конституційний лад» є значно ширшим за поняття «конституційний порядок» [13, с. 136].

Останній підхід до розкриття значення поняття «конституційний лад» є більш влучним, оскільки наявність у країні акта, що називається конституцією і який визначає певний устрій держави, ще не свідчить про її конституційний характер і, відповідно, про наявність конституційного ладу.

Поняття конституційного ладу не можна зводити лише до наявності чи відсутності конституції, воно має характеризувати реальну обмеженість держави конституцією, гарантованість прав і свобод людини і громадянина. Тим паче, не можна зводити конституційний лад лише до організації держави, навіть якщо ця держава і є конституційною.

Характеристика конституційного ладу передбачає встановлення його співвідношення з державним ладом.

Державний лад – це система основних політико-правових, економічних, соціальних відносин, які закріплюються державно-правовими (конституційно-правовими) нормами [13, с. 139]. Державний лад може бути конституційним, якщо мова йде про конституційну державу, тобто державу, яка впливає на суспільний лад правовим шляхом (встановлюючи або санкціонуючи правові норми, забезпечуючи їх реалізацію на основі конституції та інших легітимних джерел права), виконує певні обов'язки перед людиною і суспільством, і неконституційним – державний лад тоталітарної держави.

Отже, поняття «державний лад» є більш широким, ніж поняття «конституційний лад». Конституційний лад передбачає наявність у державі юридичної конституції, але не зводиться лише до факту її існування. Конституційний лад набуває реального змісту лише за умови демократичного характеру конституції та реального дотримання конституційних положень, що забезпечує обмеженість держави, державної влади правом. Саме така обмеженість і створює оптимальні умови для функціонування громадянського суспільства, що є невід'ємним атрибутом конституційної держави.

Кожна країна, що вважає себе цивілізованою, має свій конституційний лад. І це закономірно. Конституційний лад важливий і необхідний для сучасної держави передусім тому, що він визначає її початкові принципи і призначення, функції і основи організації, форми і методи діяльності конституційно-правових інститутів. Конституційний лад встановлює межі і характер державного

регулювання у всіх основних сферах суспільного розвитку, взаємовідношення держави з людиною і громадянином.

Найголовніше – конституційний лад визначає фундаментальні права і свободи людини, захищає її честь і гідність.

Конституційний лад справедливо називають основним, головним конституційно-правовим інститутом держави. Основи конституційного ладу – це сукупність закріплених Конституцією основних засад і принципів, відповідно до яких повинні прийматись й інші положення Конституції, і всі нормативні акти, що приймаються в Україні [12, с.6,329]. В той ж час основи конституційного ладу нібито моделюють нову українську державу і громадянське суспільство.

Українська Конституція сприйняла структуру, характерну для багатьох новітніх конституцій. Окремий її розділ встановлює основи конституційного ладу України, сукупність принципів, основних її положень, що є первинною нормативною базою як для положень самої конституції, так і інших нормативно-правових актів.

Конституційний лад – це спосіб побудови держави, який повинна знати кожна людина, яка живе в демократичній, соціальній і правовій Україні і є її громадянином [13, с. 122].

Конституційний лад формулює початкові зв'язки державної влади з людиною, народом (суспільством), іншими державами, а також її внутрішній устрій. Цю цілісну систему утворюють: визнання людини, її прав і свобод вищою соціальною цінністю, а також обов'язки держави дотримувати і захищати такі права; демократичний характер влади; суверенітет народу; верховенство права; політичне й ідеологічне різноманіття; єдність економічного простору і свобода економічної діяльності; розподіл влад; соціальний характер держави; світський характер держави; верховенство конституції; пріоритет міжнародного права над внутрідержавним; унітарність; визнання і гарантування місцевого самоврядування.

Конституційний лад визначає найважливіші риси державного і суспільного устрою, характер відносин влади, форми правління і політичного режиму, головні сторони правового регулювання суспільних відносин, а також порядок взаємодії політичної, соціальної і економічної систем суспільства [11, с. 36].

Конституційний лад в Україні як правовій державі покликаний забезпечувати:

– верховенство закону (в правовій державі жоден державний орган, жоден посадовець або громадська організація, жодна людина не має права посягати на закон; Конституція, її положення обов'язкові абсолютно для всіх державних і громадських органів, установ і організацій, громад-

ських об'єднань, будь-яких посадовців, а також приватних фізичних і юридичних осіб);

– взаємну відповідальність держави і особи (важливим гарантом непорушності прав і свобод громадян є конституційне положення, відповідно до якого владні структури держави зобов'язані забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються його прав і свобод; відповідальність державних органів і посадовців перед громадянами за їхнє посягання на їхні права і свободи знаходить реальний характер тільки за наявності відповідних нормативно-правових актів; все разом узятє робить державу відповідальною перед громадянином, у свою чергу громадянин несе відповідальність за свої незаконні дії перед державою в особі його органів;

– розподіл влади (це правовий принцип, суть якого полягає в недопущенні зосередження всієї повноти державної влади в руках однієї з її гілок: законодавчої, виконавчої або судової, щоб тим самим запобігти можливості зловживання владою);

– гарантування прав і свобод особи (реальна гарантія прав і свобод особи є надзвичайно важливою конституційною ознакою правової держави. Людина, її права і свободи є вищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави. Іншими словами, держава зобов'язана не тільки закріплювати права і свободи людини, але і створювати умови для їхнього реального втілення) [4, с. 33–35].

Все ці й інші засади конституційного ладу визнані особливо важливими і тому вони потребують особливого юридичного і процесуального захисту.

Отже, державний лад України, як і будь-якої іншої держави, являє собою передбачену й гарантовану Конституцією організацію (будівництво) держави і її діяльність.

Україна рішуче й безповоротно стає європейською державою, яка має піклуватися і визнавати людей найвищою цінністю в державі. Розвиток України безпосередньо спрямований на утвердження дійсно суверенної, незалежної держави, повноправного і рівноправного суб'єкта світового співтовариства, держави, яка не визнає у своїй країні ніякої влади над собою, окрім влади народу.

Конституційний лад України опосередковує насамперед передбачені і гарантовані Конституцією державний та суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин в Україні.

Державний лад України утверджує в Україні національну державу. Це зумовлено передусім тим, що сучасне державотворення в Україні має

у своїй основі реалізацію багатовікової української ідеї створення (поновлення, відродження) самостійної (незалежної, суверенної), соборної (єдиної, унітарної), вільної, демократичної, справедливої, правової, соціальної, розвинутої держави. Разом з тим держава, формуючи політичну українську націю – Український народ, дбає про розвиток етнічної української нації та інших етносів, здійснення українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх, корінних народів і національних меншин України.

Таким чином, можна вважати, що засади конституційного ладу – це система, в якій базові цінності є основою принципів, а останні конкретизуються в інститутах і нормах, що в цілому надає системі правового значення.

Аналізуючи правові норми першого розділу Конституції України, можна виділити основні принципи конституційного ладу: суверенності і незалежності держави; демократизму; соціальної держави; правової держави; унітарності держави; республіканської форми правління. Вони відіграють важливу роль у розбудові держави, тому їх правове закріплення і нагляд за дотриманням є надзвичайно важливим для побудови справжньої європейської держави.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Голос України від 13 липня 1996 року.
2. Алебастрова А.Й. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. М. 1997. 274 с.
3. Баглай М.В. Конституционное право Русской Федерации: М. 2006. 437 с.
4. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України. Право України. 2008р. № 1. С. 34–38.
5. Коментар до Конституції України. К. 012. 376 с.
6. Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина (друге видання, доповнене і перероблене), за ред. Хавронюк М. І., К. 2003, «А. С. К.». 384 с.
7. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин и др. Изд. 2-е, перераб. й доп. М.: Юристъ, 1997. 222 с.
8. Конституційне право України / За ред. проф. Погорілка В.Ф. Вид. 3-тє. К.: «Наукова думка». 2012. 736 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посібник, Частина І.-К.: 2008. 88 с.
10. Молдаван В.В., Мелашенко В.Ф. Конституційне право: опорні конспекти: Навч. посібник для студ. юрид.вузів та фак-в. – К. Юмана, 2011. 272 с.
11. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К.Качуренко. К.: Наук.думка, 2012. 99 с.
12. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. К.: Т-во «Знання України», 1993. 192 с.
13. Тодика Ю.М., Тодика Ю.М., Супрунюк Е.В. Конституційне право України: галузь права, наука, навчальна дисципліна. К. 2010. с. 245

Анотація

Подвірна О. В. Теоретико-правова характеристика конституційного ладу України та його роль у розбудові держави. – Стаття.

У статті розглянуті поняття конституційного ладу, його зміст, принципи та значення для держави. Проаналізовано історію становлення даного правового інституту, а також проведено аналіз думок науковців з приводу необхідності реформування та тлумачення поняття. Особлива увага приділяється аналізу реформ, які відбуваються, і їх вплив на подальше державотворення з урахуванням інтеграції до європейської правової спільноти.

Ключові слова: конституційний лад, держава, суспільний лад, засади та принципи конституційного ладу, державний лад.

Аннотация

Подворная А. В. Теоретико-правовая характеристика конституционного строя Украины и его роль в развитии государства. – Статья.

В статье рассмотрены понятие конституционного строя, его содержание, принципы и значение для государства. Проанализирована история становления данного правового института, а также проведен анализ мнений ученых по поводу необходимости реформирования и толкования понятия. Особое внимание уделяется анализу реформ, которые происходят и их влияние на дальнейшее государства с учетом интеграции в европейской правовой сообщества.

Ключевые слова: конституционный строй, государство, общественный строй, основы и принципы конституционного строя, государственный строй.

Summary

Podvirna O. V. Theoretical and legal characteristic of the constitutional system of Ukraine and its role in the development of the state. – Article.

The article will consider the concept of the constitutional system, its content, principles and values for the state. The history of the formation of this legal institute is analyzed, as well as the analysis of the opinions of scientists concerning the necessity of reforming and interpreting the concept. Particular attention is paid to the analysis of the ongoing reforms and their impact on further state-building in the context of integration into the European legal community.

Key words: constitutional order, state, social system, principles and principles of the constitutional system, state system.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.191.5

*М. П. Баб'юк**кандидат юридичних наук, директор
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола*

ЗАХИСТ ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Постановка проблеми. Прагнення інтеграції України до Європейського Союзу та загальна інформатизація всіх сфер життя суспільства сприяли реформуванню законодавства України з метою гармонізації з європейськими стандартами. Зважаючи на ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [1], Верховною Радою України було прийнято довгоочікуваний Закон України «Про захист персональних даних» [2], а також внесено відповідні зміни та доповнення до Закону України «Про інформацію» [3].

Згадані законодавчі нововведення торкнулися також сфери діяльності вищих навчальних закладів. Зокрема, наказом Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України № 291 від 28 березня 2011 року [4] було запроваджено, починаючи з 2011 року, у вищих навчальних закладах (далі – ВНЗ) експеримент «Електронний вступ». Метою запровадження цього експерименту було вдосконалення процедури подання вступниками до вищих навчальних закладів (університетів, академій, інститутів, консерваторій) незалежно від форми власності та підпорядкування заяв про вступ на денну форму навчання в електронному вигляді. Однак із погляду інформаційної безпеки така електронна реєстрація зумовила виникнення ряду проблем як організаційного, так і програмно-технічного характеру. Зокрема, це стосується обов'язкового впровадження та сертифікації комплексної системи захисту інформації, організації захищеного зберігання, обробки та знищення персональних даних абітурієнтів.

Стан дослідження. Питанням захисту персональних даних присвячено багато різнопланових праць вітчизняних дослідників. Наприклад, серед них можна виділити праці Ю. Батурина, В. Брижка, А. Марущака, Є. Захарова, І. Кісельова, М. Лушнікової, В. Цимбалюка та інших учених. Однак проблема захисту персональних даних вищим навчальним закладом є малодослідженою, у зв'язку із чим виникає ряд питань, які потребують свого нагального вирішення.

Мета статті полягає у висвітленні питання щодо дотримання вищим навчальним закладом законодавства про захист персональних даних.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційна система ВНЗ являє собою складну сукупність підсистем, призначених для автоматизації діяльності окремих адміністративних структур, бази даних яких можуть містити персональні дані.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних», персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [2]. Аналогічне визначення персональних даних міститься в статті 11 Закону України «Про інформацію» [3].

На думку окремих дослідників, з огляду на те, що в Законі України «Про захист персональних даних» відсутня градація відповідно до ступеня вразливості персональних даних, будь-яку інформацію про фізичну особу, поєднану з її ім'ям, потрібно вважати конфіденційною і, як результат, необхідно мати дозвіл суб'єкта персональних даних на її обробку [5, с. 113]. Відсутність чіткого поділу інформації може призвести до непорозуміння і конфліктних ситуацій у правовому аспекті.

Закон України «Про захист персональних даних» набув чинності вже давно, але процедури збору та обробки персональних даних досі детально не визначені нормативно-правовими актами.

Обробка персональних даних абітурієнтів і студентів обмежується досягненням конкретних, заздалегідь визначених і законних цілей. ВНЗ не повинен дозволяти обробку персональних даних абітурієнтів і студентів, несумісну з цілями збору персональних даних [6, с. 21]. ВНЗ не повинен об'єднувати бази даних, що містять персональні дані абітурієнтів і студентів, обробка яких здійснюється з метою, не сумісною між собою. Обробці повинні підлягати лише ті персональні дані абітурієнтів і студентів, які відповідають цілям їх обробки.

З метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина ВНЗ під час обробки персональних

даних абітурієнта й студента зобов'язаний дотримуватися таких загальних вимог:

1. Обробка персональних даних може здійснюватися виключно з метою забезпечення дотримання законів та інших нормативно-правових актів, сприяння абітурієнтам і студентам, забезпечення особистої безпеки, контролю кількості та якості навчального навантаження.

2. Під час визначення обсягу та змісту оброблюваних персональних даних абітурієнта та студента ВНЗ повинен керуватися Конституцією України й іншими нормативно-правовими актами.

3. Працівники ВНЗ, які мають доступ до персональних даних абітурієнтів і студентів, мають право отримувати тільки ті персональні дані абітурієнтів і студентів, які вимагаються для виконання конкретних трудових функцій.

При цьому обробка персональних даних абітурієнтів і студентів повинна здійснюватися на підставі їхньої письмової згоди на обробку персональних даних.

Не менш важливим є питання порядку зберігання ВНЗ персональних даних. Зберігання персональних даних абітурієнта та студента повинно здійснюватися у формі, що дає змогу визначити абітурієнта і студента персональних даних не довше, ніж цього вимагають цілі їх обробки, і вони підлягають знищенню або знеособленню після досягнення цілей обробки або в разі втрати потреби в їх досягненні.

У разі якщо ВНЗ надають послуги юридичні та фізичні особи на підставі укладених договорів і їм необхідно мати доступ до персональних даних абітурієнтів і студентів, то відповідні дані надаються тільки після підписання з ними відповідної угоди про нерозголошення конфіденційної інформації.

За таких умов захисту підлягають 1) інформація про персональні дані абітурієнтів і студентів, 2) документи, що містять персональні дані абітурієнта та студента, 3) персональні дані абітурієнтів і студентів, які містяться на електронних носіях.

Перелік посадових осіб ВНЗ, які мають доступ до персональних даних абітурієнтів і студентів ВНЗ, на нашу думку, повинен затверджуватися наказом ректора. Такі працівники ВНЗ зобов'язані застосовувати організаційно-технічні заходи щодо захисту персональних даних. У разі передачі персональних даних третім особам повинен використовуватися безпечний канал передачі. Крім того, забороняється передавати персональні дані через мережу міжнародного інформаційного обміну (відправляти електронною поштою тощо) без застосування необхідних програмних і/або апаратних засобів захисту.

Абітурієнт і студент повинні мати право на вільний доступ до своїх персональних даних, зокрема право на отримання копії будь-якого запису, що містить їхні персональні дані.

У разі передачі персональних даних абітурієнта та студента ВНЗ повинен дотримуватися таких вимог:

а) не повідомляти персональних даних абітурієнта та студента третій стороні без їхньої письмової згоди;

б) не повідомляти персональних даних абітурієнтів і студентів у комерційних цілях без їхньої письмової згоди;

в) попередити осіб, які отримують персональні дані абітурієнтів і студентів про те, що ці дані можуть бути використані лише з метою, для якою вони повідомлені, і вимагати від цих осіб дотримання конфіденційності отриманої інформації;

г) передавати персональні дані абітурієнта та студента в порядку, встановленому законодавством України;

д) передавати персональні дані абітурієнта та студента в інші структурні підрозділи лише з метою виконання співробітниками цих структурних підрозділів своїх трудових обов'язків.

Без письмової згоди відомості, що містять персональні дані, можуть бути надані масовим споживачам персональних даних (податковим органам, органам пенсійного та соціального забезпечення, судовим та іншим органам) в рамках чинного законодавства або якщо обробка персональних даних є необхідною у зв'язку зі здійсненням правосуддя.

Варто зауважити, що всі заходи конфіденційності під час збору, обробки та зберігання персональних даних абітурієнта та студента повинні поширюватися як на паперові, так і на електронні (автоматизовані) носії інформації.

В аспекті досліджуваної проблематики заслуговує на увагу питання транскордонної передачі персональних даних. Транскордонна передача персональних даних на території іноземних держав, які є сторонами Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, а також інших іноземних держав, які забезпечують адекватний захист прав суб'єктів персональних даних, здійснюється відповідно до чинного законодавства України та може бути заборонена або обмежена з метою захисту основ конституційного ладу України, моральних засад, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, забезпечення оборони країни та безпеки держави.

Уповноважений орган із захисту прав суб'єктів персональних даних затверджує перелік іноземних держав, які не є сторонами згаданої Конвенції та забезпечують адекватний захист прав суб'єктів персональних даних. Держава, яка не є стороною Конвенції, може бути зарахована до переліку іноземних держав, які забезпечують належний захист прав суб'єктів персональних даних, за умови відповідності положенням зазначеної Конвенції

чинних у відповідній державі норм права та застосовуваних заходів безпеки персональних даних.

Транскордонна передача персональних даних на території іноземних держав, які не забезпечують адекватного захисту прав суб'єктів персональних даних, може здійснюватися в такому разі:

– наявності згоди в письмовій формі суб'єкта персональних даних на транскордонну передачу його персональних даних;

– у випадках, передбачених міжнародними договорами України;

– у випадках, передбачених законами України, якщо це вимагається з метою захисту основ конституційного ладу України, забезпечення оборони країни та безпеки держави, а також забезпечення безпеки стійкого та безпечного функціонування транспортного комплексу, захисту інтересів особи, суспільства та держави у сфері транспортного комплексу від актів незаконного втручання;

– виконання договору, стороною якого є суб'єкт персональних даних;

– захисту життя, здоров'я, інших життєво важливих інтересів суб'єкта персональних даних або інших осіб у разі неможливості отримання згоди в письмовій формі суб'єкта персональних даних [7].

До обов'язків ВНЗ у сфері захисту персональних даних можна зарахувати такі:

1. ВНЗ зобов'язаний здійснювати захист персональних даних абітурієнта та студента, застосовуючи всі необхідні організаційні й технічні заходи.

2. ВНЗ зобов'язаний безоплатно надати абітурієнту чи студенту або його законному представнику можливість ознайомлення з його персональними даними.

3. ВНЗ зобов'язаний вносити до персональних даних абітурієнта та студента необхідні зміни, знищити або блокувати відповідні персональні дані за умови, що персональні дані, обробку яких здійснює ВНЗ, є неповними, застарілими, недостовірними, незаконно отриманими або не є необхідними для заявленої мети обробки. У разі внесення змін і вжиття заходів ВНЗ зобов'язаний повідомити студента або його законного представника.

4. У разі виявлення неправомірної обробки персональних даних ВНЗ зобов'язаний припинити неправомірну обробку персональних даних. Якщо забезпечити правомірність обробки персональних даних не видається можливим, ВНЗ зобов'язаний невідкладно знищити такі персональні дані або забезпечити їх знищення. Про усунення допущених порушень або про знищення персональних даних ВНЗ зобов'язаний повідомити абітурієнта та студента або його законного представника.

5. У разі відкликання абітурієнтом чи студентом згоди на обробку своїх персональних даних ВНЗ зобов'язаний припинити обробку персональних даних або забезпечити припинення такої обробки, і в разі, якщо збереження персональних да-

них більше не було необхідним із метою обробки персональних даних, знищити їх. Про знищення персональних даних і наслідки їх знищення ВНЗ зобов'язаний повідомити абітурієнта та студента.

Зі свого боку абітурієнт чи студент із метою забезпечення достовірності персональних даних зобов'язані:

1. Під час вступу на навчання надати ВНЗ повні достовірні дані про себе.

2. У разі зміни відомостей, що становлять персональні дані, негайно повідомити ВНЗ.

Абітурієнт чи студент має право:

1) на отримання відомостей про ВНЗ, про місце його розташування, про наявність у ВНЗ персональних даних, що мають стосунок до самого суб'єкта персональних даних, а також на ознайомлення з такими персональними даними та отримання копій будь-якого запису, що містить його персональні дані, за винятком випадків, передбачених законодавством України;

2) вимагати від ВНЗ уточнення своїх персональних даних, їх блокування або знищення в разі, якщо персональні дані є неповними, застарілими, недостовірними, незаконно отриманими або не є необхідними для заявленої мети обробки, а також вживати передбачених законом заходів щодо захисту своїх прав;

3) на отримання під час звернення або під час отримання запиту інформації, що стосується обробки його персональних даних;

4) на отримання повної інформації про обробку своїх персональних даних;

5) на оскарження дій або бездіяльності ВНЗ в уповноважений орган із захисту прав суб'єктів персональних даних або в судовому порядку;

6) на захист своїх прав і законних інтересів, зокрема на відшкодування збитків і (або) компенсацію моральної шкоди в судовому порядку.

Необхідно підкреслити, що абітурієнт чи студент несе персональну відповідальність за надання завідомо неправдивих даних. Особи, винні в порушенні норм, що регулюють отримання, обробку та захист персональних даних працівників, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну, кримінальну або іншу відповідальність відповідно до чинного законодавства України. Керівники підрозділів, в яких відбувається обробка персональних даних, несуть персональну відповідальність за забезпечення захисту персональних даних абітурієнтів і студентів.

Зокрема, адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних передбачена статтею 188-39 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8]. Кримінальна ж відповідальність за такі дії закріплена у статті 182 Кримінального кодексу України «Порушення недоторканності приватного життя», відповідно до якої незаконне

збирання, зберігання, використання, знищення, поширення конфіденційної інформації про особу або незаконна зміна такої інформації караються штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років [9].

Відповідно до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних», згода суб'єкта персональних даних – це будь-яке документоване, зокрема письмове, добровільне волевиявлення фізичної особи щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки [2]. Отже, таке волевиявлення не обов'язково повинно бути письмовим, але воно має бути документованим.

Визначення поняття «документ» міститься в Законі України «Про інформацію»: «це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання в часі та просторі» [3]. У зв'язку з наведеним можна зробити висновок, що виражену в електронному вигляді згоду, яка зберігається на жорсткому диску комп'ютера, можна вважати законною. Але складність полягає в доведенні факту, що саме ця особа надала згоду на використання персональних даних із певною метою. Виходом із цієї ситуації могло б стати використання кваліфікованого електронного підпису, який відповідно до статті 18 Закону України «Про електронні довірчі послуги» прирівнюється до власноручного [10]. Однак реалізувати ідею щодо використання електронного цифрового підпису в межах вищого навчального закладу складно.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що законодавче забезпечення захисту персональних даних в Україні вимагає негайного прийняття ряду підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію процедури обробки персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних системах. Зазначене зумовлює необхідність у тісній взаємодії як законодавчих, так і виконавчих державних органів. У свою чергу, ВНЗ повинні вирішити ряд складних організаційних і програмно-технічних заходів із метою приведення процесів функціонування інформаційно-комунікаційної системи у відповідність до вимог чинного законодавства України.

Література

1. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_326.
2. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

4. Про запровадження у 2011 році у вищих навчальних закладах експерименту «Електронний вступ 2011»: наказ Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України № 291 від 28 березня 2011 року. URL: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/17719/.

5. Бабенко Т.В., Третяк О.М., Мещеряков Л.І., Кручинін О.В. Обробка персональних даних в умовах діяльності вищих навчальних закладів. Науково-технічний журнал «Захист інформації». 2011. № 2. С. 112–114.

6. Стефанчук Р.О. Юридична освіта і наука в Україні: чи все гаразд? Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 9. С. 18–31.

7. Белякова О., Гелетій М. Експорт та імпорт персональних даних. Правила транскордонної передачі. Юрист і закон. 2018. № 16. URL: <http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine/900459>.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

10. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2007 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.

Анотація

Баб'юк М. П. Захист вищим навчальним закладом персональних даних. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю особливостей дотримання вищим навчальним закладом законодавства про захист персональних даних абітурієнтів і студентів. Досліджено, що саме необхідно розуміти під персональними даними абітурієнтів і студентів. Особливо увага приділена висвітленню питання про захист вищим навчальним закладом персональних даних. Запропоновано механізм обробки вищим навчальним закладом персональних даних абітурієнтів і студентів.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, персональні дані, інформація, захист, обробка персональних даних.

Аннотация

Баб'юк М. П. Защита высшим учебным заведением персональных данных. – Статья.

Статья посвящена раскрытию особенностей соблюдения высшим учебным заведением законодательства о защите персональных данных абитуриентов и студентов. Доказано, что именно необходимо понимать под персональными данными абитуриентов и студентов. Отдельное внимание уделено освещению вопроса о защите высшим учебным заведением персональных данных. Предложен механизм обработки высшим учебным заведением персональных данных абитуриентов и студентов.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, персональные данные, информация, защита, обработка персональных данных.

Summary

Babiuk M. P. Protection of personal data by the higher educational establishment. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the peculiarities of compliance the higher educational establishment with the legislation on the protection of personal data of high school graduate and students. It is explored

what exactly it is necessary to understand under the personal data of high school graduate and students. Particular attention is paid to the issue of the protection of personal data by a higher educational establishment. The mechanism of processing of personal data of high school

graduate and students by the higher educational institution is offered.

Key words: higher educational establishment, personal data, information, protection, processing of personal data.

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук
заслужений юрист України, докторант
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ

Постановка проблеми. Цілком очевидно є надзвичайна важливість правового регулювання діяльності в часі суб'єктів цивільно-правових відносин. Це стосується не тільки порядку своєчасного здійснення суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, але й захисту прав та інтересів у разі їх порушення чи оспорювання. Питання про строки (терміни) виконання як регулятивного, так і охоронного зобов'язання є дуже суттєвим, адже належна поведінка учасників відносин гарантує стабільність суспільних взаємин і в такий спосіб забезпечує досягнення соціального інтересу. Від визначення моменту, з якого настає обов'язок боржника виконати певне зобов'язання, та моменту, яким закінчується такий обов'язок, тобто від встановлення строку виконання зобов'язання, залежить можливість подальшого здійснення вірителем (кредитором) свого суб'єктивного права та, зрештою, його захисту. У разі реалізації суб'єктивного права особи на судовий захист темпоральна визначеність полягає в чіткому дотриманні встановлених координат, у межах яких перебуває правова можливість задіяння державного компетентного органу для примусового захисту порушених матеріальних прав. Для реалізації можливості судового захисту необхідною умовою є юридичний факт (час або подія), з настанням якого законодавство пов'язує виникнення права на захист. Як правило, таким юридичним фактом є неналежне виконання боржником свого зобов'язання у визначений угодою термін. Саме з моментом порушення права кредитора чинне законодавство пов'язує початок реалізації передбаченої ст. 16 Цивільного кодексу України можливості правового захисту.

Надане законодавством України право на судовий захист обмежене строками давності, що встановлюють максимальний період, протягом якого особа може здійснити своє захисне право. Національний цивільний закон як загальний встановив трирічний давнісний строк, хоча в окремих випадках він може відрізнятися для тих чи інших охоронних вимог залежно від їхньої соціальної значимості або домовленості сторін. Інші, ніж ті, що зараз зазначено, періоди існування позовного домагання можуть мати місце, коли, наприклад, це передбачено правилами, що діють у сфері міжнародного цивільного обігу. Зокрема, подібні відносини можуть регламентуватися міжнародними

договорами. Наприклад, відповідно до § 1 ст. 48 Угоди про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС) позови до перевізника на підставі цієї Угоди пред'являються за вимогами про перевищення строків доставки товару – упродовж двох місяців, за іншими вимогами – протягом дев'яти місяців [1]. Міжнародним документом Нью-Йоркською Конвенцією ООН про позовну давність у міжнародній купівлі-продажі 1974 р. запроваджено чотирирічний строк позовної давності [2]. Проте чотирирічний давнісний строк, передбачений Конвенцією, застосовується не до всіх зовнішньоекономічних договорів, а лише до тих, учасники яких перебувають на території країн-учасниць Конвенції (п. 1 ст. 3 Конвенції). Тому, скажімо, оскільки певна країна не є учасником Конвенції, її положення до правовідношення за участі сторін не будуть застосовуватися, навіть якщо сторони обрали для регулювання матеріальне право України, невід'ємною частиною якого є вказана Конвенція [3, с. 7]. Іноземне матеріальне право, зокрема стосовно позовної давності, може застосовуватися в Україні під час вирішення спорів, що виникають із зовнішньоекономічних угод, у тому разі, коли воно було обране сторонами як право для регулювання, якщо воно визнане таким, що підлягає застосуванню через приписи колізійних норм.

Та нерідко кредитор не використовує встановленого строку та звертається до суду поза його межами, втрачаючи можливість реалізувати належне йому право на позов. Тому вчені здавна ставили питання про характер позовної давності в цивільному праві та про доцільність її існування. Справді, перше враження від позовної давності таке, що її запровадження слугує лиш захистові інтересів відповідача, у разі її застосування всі переваги на боці недобросовісного порушника чужого права, а всі негаразди – на боці безтурботного кредитора чи власника [4, с. 447]. Вказана теза широко обстоювалася дореволюційними цивілістами, має вона своїх прихильників і зараз. У літературі часто зазначається, що інститут позовної давності спрямований на захист інтересів правопорушника, він обмежує право осіб на судовий захист.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тож постає питання, чи справедливі правові норми, котрі запроваджують позовну давність і чи розумний проміжок часу встановлено для звернення

до суду у разі виявлення особою факту порушення суб'єктивного права чи інтересу? У науковій цивілістичній літературі ці питання досліджували у своїх працях І.Є. Енгельман, Г.Ф. Шершеневич, М.М. Агарков, Д.І. Мейер, В.П. Грибанов, Б.Б. Черепакін. На сучасному етапі увагу цій проблематиці приділяють К.І. Скловський, К.Ю. Лебедєва, В.А. Рахмілович, В.І. Цікало та інші вчені. Та, попри численні публікації, єдиного підходу до юридичного оформлення правової потреби в темпоральному обмеженні матеріального права на позов не напрацьовано. Певної плутанини додає нечіткість сучасного цивільного законодавства та неоднозначність правозастосовних підходів у досліджуваній царині, коли питання щодо строків і порядку застосування механізмів давнісного інституту визначаються не нормативно, а правозастосовними органами на свій розсуд. Варто визнати, що до остаточного рішення ще далеко, прописана в законодавстві сьогодні правова побудова постійно нашоухується на проблеми її практичного застосування та вступає в серйозні протиріччя із загальноцивілістичними доктринальними постулатами. Тож здійснення більш детального аналізу конкретної сутності давнісного позовного інституту в контексті його суспільного та приватного змісту становить мету дослідження.

Виклад основного матеріалу. Основною причиною запровадження позовної давності є задоволення певного публічно-правового інтересу. Суспільство потребує визначеності та порядку, зокрема, у відносинах між учасниками цивільного обігу. Існування нічим необмеженого в часі повноваження стосовно застосування примусу до боржника, який не виконав свого обов'язку, якраз і позбавляє соціум такої визначеності, а це, у свою чергу, викликає його протест [5, с. 222]. Отож давність, забезпечуючи вказаний порядок, стимулює уповноважену особу до активних дій щодо реалізації належного їй права під загрозою його втрати. Саме так, спонукаючи праволодільця до своєчасного звернення до суду з метою реалізації належного йому матеріального права, задовольняється публічний інтерес у впорядкованості суто приватних відносин.

Існування строків для виконання боржником обов'язків є цілком закономірним явищем, позаяк специфіка майнових відносин іноді передбачає їхній тривалий характер, а здійснення товарного обміну, як правило, не може відбуватися негайно. У принципі виправданою є практика законодавчого встановлення строків існування суб'єктивного матеріального права, в межах яких управлена особа може його реалізувати. Це здебільшого вносить визначеність до тих правовідносин, що виникнуть протягом перебігу та після спливу строку. Від того, чи скористався кредитор можливістю реалізації свого суб'єктивного права за час

існування останнього, часто залежить його роль чи участь у формуванні та регулюванні наступних цивільно-правових відносин. Наприклад, якщо спадкоємець протягом шести місяців після відкриття спадщини не вчинить дій з її прийняття, він позбавляється права на спадщину. Законодавче встановлення указаних строків має за мету або оптимізувати нормальний перебіг регулятивних правовідносин, або забезпечити визначеність інших, які впливають із тих, що регулюються. Їх нормативне введення є одним із важливих засобів забезпечення охорони інтересів учасників цивільно-правових відносин.

У цьому аспекті існування строків, які обмежують у часі можливість суб'єкта, право якого порушене, здійснити його правовий захист, здається нелогічним. Адже охоронні правовідносини виникають із приводу захисту права. Тому їх регулювання має бути спрямоване на захист потерпілої сторони. І, здавалося б, лише від кредитора залежить, коли здійснити захист свого матеріального права: негайно, після порушення чи через якийсь строк. З іншого боку, погашення права кредитора на позов означає неможливість примусового виконання обов'язку. Борг залишається серед активів боржника, відтак він набуває певну вигоду. На відміну від регулятивних цивільно-правових відносин, охоронні відносини не повинні гарантувати рівний захист прав та інтересів їхніх учасників. Принципом діяльності правозастосовних органів є передбачений законом захист цивільних прав від будь-яких посягань і порушень. Отже, у разі порушення суб'єктивного матеріального права управлена та зобов'язана особи повинні мати різний ступінь юридичного захисту. З цієї позиції нелогічним є застосування наслідків у вигляді обмеження періоду існування права до особи, яка не вчинила протиправних дій [6, с. 207]. Тому введення певних строків для судового захисту права на перший погляд надає правовий захист боржнику, якого він не повинен мати. Очевидно, що подібні сумніви притаманні також українському законодавцю. Про це, зокрема, свідчить те, що давнісні строки для судового захисту порушеного права за новим Цивільним кодексом здебільшого подовжені, порівняно з попереднім ЦК, що, на думку авторів Кодексу, більшою мірою відповідає інтересам суспільства й кредитора та гарантує захист його суб'єктивних прав.

Отже, окремі характеристики інституту позовної давності, здавалося б, дають змогу кваліфікувати його як такий, що суперечить основним принципам цивільного права, діє на користь правопорушника й логіка існування якого відсутня. Та все ж аргументів на його підтримку за довгий час дослідниками наводилося набагато більше. Хоча, звісно, не всі з них можуть бути прийнятними. Серед аргументів на користь існування

позовної давності досить часто доводиться натрапляти, зокрема, на такий: тривале нездійснення охоронного повноваження тягне цілком природне припущення про припинення після її спливу права на судовий захист для осіб, які фактично такого права не потребують [7, с. 215]. Якщо суб'єкт не виправдано довго не звертається до суду з позовом про захист свого матеріального права, є всі підстави вважати, що він втратив інтерес до реалізації цього права [8, с. 252]. Тобто нездійснення певного зобов'язання протягом тривалого строку може призвести до існування боргу, виконання якого є вже нереальним або втратило інтерес для кредитора, наприклад, якщо обов'язок полягає у виконанні робіт, передачі речі тощо.

Звісно, ми не виключаємо можливості втрати кредитором інтересу до реалізації свого регулятивного права, але таке обґрунтування існування позовної давності виглядає нелогічно. Коли вірителю відомо про фізичну спроможність боржника виконати зобов'язання, якщо останнього до цього зобов'яже суд, відмовитися від реалізації свого права кредитор може різними способами, і для цього зовсім необов'язково чекати закінчення давнісного строку. Відповідно до актів цивільного законодавства України таке зобов'язання може припинитися, наприклад, шляхом прощення боргу, за домовленістю сторін тощо. Радше йдеться про втрату інтересу кредитора до реалізації свого охоронного права через очевидну неможливість боржника його задовольнити. Сказане наочно підтверджується практикою. Досить часто після порушення матеріального права та початку перебігу позовної давності за простроченим зобов'язанням кредитор, здійснивши мінімально необхідний моніторинг, доходить висновку про відсутність реальної можливості для задоволення його вимог, навіть якщо судовий орган винесе рішення про застосування заходів примусу до боржника. Виконання такого рішення буде завідомо неможливим, а звернення до суду з позовом лише потягне додаткові витрати кредитора, які теж не будуть відшкодовані.

Деякі дослідники роблять висновок, що коли порушення права не викликає з боку особи, якої воно стосується, жодної реакції, якщо ця особа, яка могла б вважати своє право порушеним, не звертається до суду за захистом надто довго, то відповідне право в цієї особи ніколи не виникало або припинило своє існування, зокрема, шляхом погашення [9, с. 14]. Дозволимо собі не погодитися з таким припущенням як із загальним правилом. Усе ж практика показує, що на ринковому етапі майнових відносин переважають зовсім інші мотиви тривалого незвернення до суду за захистом матеріального права (хоча було б неприпустимим відкидати подібні ситуації взагалі). Крім того, як буде показано далі, необхідною

передумовою виникнення права на позов, а отже, і початку давнісного перебігу є наявність в особи суб'єктивного матеріального права та порушення цього права іншим суб'єктом. Якщо ж право ніколи не існувало, то про його порушення чи захист не може бути мови.

Звичайно, можна припустити, що давністю припиняється те право, яке й так не потрібне його носію, він від нього відмовився добровільно. Але якщо особа все-таки звертається з позовом до суду, то значить володілець правом від нього не відступився. Тож втрачається логіка у презумпції, що давність припиняє вже непотрібне право. Скоріше давність – це межа життєздатності бездіяльного права [10, с. 8]. Відомий цивіліст Д.І. Мейер також відкидав її з підстав позовної давності як припущення, що зі спливом часу управнена особа фактично відмовляється від права. «Припущення, – зазначав учений, – має значення лише тоді у сфері права, коли воно виправдовується на ділі, а втім, якщо за спливом цього строку виникає спір про право, значить не було відмови від права з боку суб'єкта, отже, презумпція відмови, покладена в основу давності, не виправдовується дійсністю, а суперечить їй [11, с. 7–8]. З цим можна погодитися. Наприклад, право оспорювати давнісне володіння, як і будь-яке домагання, підлягає за давністю, але така давність, обчислюючись від моменту виникнення права на позов, не приводить до виникнення якогось суб'єктивного права та прямо непов'язана з припиненням права власності.

На думку німецьких дослідників, метою позовної давності є забезпечення непорушності права, що становить одночасно інтерес суспільства та інтерес конкретної особи [12, с. 406]. Дозволимо собі критично оцінити також цю тезу. Адже забезпечення непорушності права є завданням не лише досліджуваного інституту, але й правової системи загалом, крім того, важко уявити собі такий стан суспільства (принаймні зараз), коли його інтереси повністю співпадають з інтересами всіх його членів. Можна погодитися з твердженнями дослідників питання про спрямованість позовної давності на забезпечення обґрунтованості та справедливості судових рішень, позаяк із спливом часу відбувається втрата чи застарівання доказів [13, с. 108]. Водночас цей публічно-правовий інтерес достатньою мірою реалізується лише через визначення давнісних строків, які можна порівняти з нормативно встановленою тривалістю зберігання документів та з часом фізіологічних змін у свідомості та здоров'ї людини тощо. Очевидно, що скорочені строки давності не реалізують цей соціальний інтерес, їх встановлення все ж більше опосередковується суспільною необхідністю усунення протягом невеликого часу невизначеності у відносинах певного типу.

Втім, спрямованість позовної давності на визначеність взаємин кредитора та боржника має в літературі також негативну оцінку. З цього погляду оформлена таким способом визначеність забезпечує результативність цього правового інституту саме тим, що після спливу давнісного строку боржник отримує впевненість, що до нього не будуть застосовуватися примусові заходи [14, с. 102]. Можна певною мірою з цим погодитися, але лише розглядаючи давність як єдиний фактор для заперечень проти позову. Дійсно, навіть не маючи жодних сутнісних підстав для такого заперечення, відповідач, зрештою, тільки задавненням вимоги може обґрунтувати неправомірність її задоволення. Але такий підхід суперечив би призначенню цього інституту права – забезпеченню одночасного захисту порушеного права особи та інтересу суспільства. Насправді зводиться призначення позовної давності до захисту інтересів боржника, тим більше – неналежного боржника, було б дуже спрощеною оцінкою цього інституту. І можливість заперечення проти позовних вимог за допомогою лише одного посилання на пропуск давності, безумовно, запроваджена виключно для того, щоб відповідач не обтяжував себе після її спливу пошуком доказів виконання обов'язку, хоча й має можливість це зробити.

Правильніше було б говорити про задоволення коментованим інститутом суспільних інтересів, котрі полягають у забезпеченні визначеності не щодо безкарності боржника, а стосовно матеріальних відносин через тривалий час, в оптимізації судового розгляду спору тощо. Звісно, при цьому певним чином «обрізаються» права уповноваженої особи в частині обмеження тривалості дії охоронних повноважень, проте таке обмеження в усіх доктринах визнається розумним і необхідним. У правовій науці висловлено думку, що позовна давність становить строк, протягом якого, за припущенням законодавця, зберігається соціальний інтерес щодо існування матеріального права на позов. І навіть якщо в уповноваженого зі спливом часу не припиниться інтерес до захисту свого права, згідно з імперативними приписами відпадає економічна підстава права, що відповідає суспільній потребі [15, с. 28–29].

Насправді позовна давність забезпечує декілька соціально-значимих результатів для позитивного розвитку цивільних відносин. Зокрема, це привнесення визначеності до них: погодьтеся, недоцільно дуже довго тримати боржника та інших зацікавлених осіб у невіданні стосовно судового вирішення спору. І хоча саме з огляду на цей чинник у цивілістиці обґрунтовується теза, що позовна давність – це інститут, який регулює захист боржника [16, с. 9], таке твердження потребує коригування: позовна давність також усуває

невизначеність щодо існування права кредитора, значною мірою захищаючи його інтереси. Зі спливом тривалого часу та втратою доказів може виникнути питання не про доказовість порушення суб'єктивного права, а про саме його існування, що іноді для позивача може мати більш тяжкі наслідки, ніж недоведеність правопорушення. Звісно, не можна безкінечно довго залишати в невизначеному стані взаємовідносини між правоволодільцем і порушником. Тому усунення такої невизначеності є однією з цілей, для досягнення котрих був первинно призначений інститут позовної давності.

З проведеного дослідження можемо зробити такі **висновки**. Позовна давність визначає строк дії матеріального права на позов. Загроза погашення вказаного права після закінчення перебігу позовної давності сприяє впорядкуванню конкретного правовідношення та цивільного обігу загалом, що є однією з головних підстав для запровадження цього інституту. Адже необмежена в часі можливість стягнення застарілих боргів ставить під загрозу визначеність не лише конкретно приватноправового відношення, а й інших правовідносин, що пов'язані із спірним.

Встановлення давнісного позовного строку дає змогу справити своєчасний вплив на неналежного боржника, що, у свою чергу, може забезпечити ефективно задоволення інтересів кредитора. Боржник після тривалого непред'явлення йому позовних вимог може втратити фізичну можливість щодо їх задоволення добровільно чи за судовим примусом, тому обмеження часу для реалізації права на судовий захист спрямоване на забезпечення інтересів уповноваженого. Як цивільно-правовий інститут, який забезпечує відповідні суспільні потреби та інтереси, позовна давність має спонукальний, стимулюючий і дисциплінуючий характер.

Література

1. Угода про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС) від 1 листопада 1951 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_011.
2. Нью-Йоркська Конвенція ООН про позовну давність у міжнародній купівлі-продажу 1974 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_002.
3. Слипачук Т.В. Вопросы исковой давности: практика МКАС при ТПП Украины. Юридическая практика. 2003. № 19. С. 7.
4. Энгельман И.Е. О давности по русскому гражданскому праву: историко-догматическое исследование. М.: «Статут», 2003. 511 с.
5. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 11-е изд., первое посмерт., просм. и доп. М.: Бр. Башмаковы, 1914. Т. 1. 499 с.
6. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 10-е изд. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. 952 с.
7. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Чтения, изданные по запискам слушателей: 10-е изд., испр. и

доп. / Под ред.: А.И. Вицына. Петроград: Н.К. Мартынов, 1915. 715 с.

8. Иоффе О.С. Советское гражданское право: курс лекций. Общая часть. Право собственности. Общее учение об обязательствах. Л.: ЛГУ, 511 с.

9. Абрамов С.Н. Исковая давность / под ред. И.Т. Голякова. 2-е изд., перераб. М.: Юрид. Изд-во МЮ СССР, 1946. 24 с.

10. Боровиковский А.Л. Отчет судьи. СПб., 1892. Т.2. 260 с.

11. Калачов Н.В. О давности по русскому гражданскому праву. Юридический вестник (изд. Московского юридического общества: 1867–1868). М., 1867. Кн. 1 (Июль). С. 7–8.

12. Эннекдерус Л., Кипп Т., Вольф М. Курс германского гражданского права: введение и общая часть / Под ред., с предисл.: Д.М. Генкин; пер. с нем. И.Б. Новицкий. М.: «Иностр. лит.», 1950. Т. 1. 483 с.

13. Гражданское право / Под ред. М.М. Агаркова и Д.М. Генкина. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1944. Т. 2. 319 с.

14. Горовець С. Переривання позовної давності: сутність і призначення. Юридичний журнал. 2005. № 12 (42). С. 102–111.

15. Гурвич М.А. Пресекабельные сроки в советском гражданском праве. М.: ВЮЗИ, 1961. 80 с.

16. Попов Б.В. Исковая давность. Текст и комментарий к ст. ст. 44–51 Гражданского кодекса РСФСР. М.: «Право и жизнь», 1926. 32 с.

Анотація

Гуйван П. Д. До питання про соціальне призначення позовної давності. – Стаття.

Робота присвячена науковому дослідженню теоретичного та соціально-економічного обґрунтування цивільного інституту позовної давності. Встановлено, що темпоральне обмеження охоронного права особи на звернення до суду спрямоване на досягнення су-

пільного інтересу щодо стабільності, передбачуваності та визначеності приватного обороту. Спростовано окремі наукові підходи стосовно того, що позовна давність призначена виключно для захисту неналежного боржника.

Ключові слова: позовна давність, визначеність відносин, задоволення.

Аннотация

Гуйван П. Д. К вопросу о социальном назначении исковой давности. – Статья.

Работа посвящена научному исследованию теоретического и социально-экономического обоснования гражданского института исковой давности. Установлено, что темпоральное ограничение охранительного права лица на обращение в суд направлено на достижение общественного интереса к стабильности, предсказуемости и определенности частного оборота. Опровергнуты отдельные научные подходы относительно того, что исковая давность предназначена исключительно для защиты ненадлежащего должника.

Ключевые слова: исковая давность, определенность отношений, задоволение.

Summary

Guyvan P. D. To the question of the social purpose of limitation. – Article.

The work is devoted to the scientific study of the theoretical and socio-economic justification of the civil institute of limitation. It has been established that the temporal restriction of a person's protective right to appeal to the court is aimed at achieving a public interest in stability, predictability and certainty of private circulation. Separate scientific approaches have been refuted as to the fact that the limitation of actions is intended solely for the protection of an inappropriate debtor.

Key words: limitation of actions, certainty of relations, obsolescence.

УДК 347.45/.47

*Є. М. Ключова**кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського та транспортного права
юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій**Б. О. Шаповал**студент магістратури юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Досліджуючи історичні передумови законодавчого складника в межах предмета статті, можна наголосити на тому, що тривалий час у правовому полі України не були врегульовані відносини у сфері електронної комерції, що, звичайно, ускладнювало процес здійснення такої діяльності. В умовах євроінтеграційної політики 16 вересня 2014 р. Україною було ратифіковано Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом (далі – Угода), цим держава ініціювала комплекс заходів, які зумовили адаптування національного законодавства до вимог та напрямку законотворчості Європейського Союзу (далі – ЄС). Однією з багатьох умов співробітництва держав визначена діяльність у рамках електронної торгівлі та розвитку інформаційного суспільства (глави 6 та 14 Угоди), в її змісті зазначено, що сторони домовились про розвиток електронної торгівлі і він має здійснюватися за умови забезпечення повної відповідності найвищим міжнародним стандартам захисту інформації з метою забезпечення довіри користувачів електронної торгівлі. Домовились про сприяння доступу, поліпшення безпеки мереж і широкому використанню інформаційно-комунікаційних технологій приватними особами, бізнесом та адміністративними органами шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і впровадження он-лайн-послуг, зокрема електронного бізнесу [1].

Відповідно до визначених напрямів і передумов міжнародного законодавства, а також численних напрацювань науковців, серед яких такі як Резнікова В.В. [5; 6], Квач Я.П. [11], Дроздова О.Г. [11], Тардаскін Т.М. [12], Чучковська А.В., Соболев В.О. [10], Желіховський В.М., Борисова Ю.О., Дутов М.М., Василенко О.С., Жарова А.К., Воробйова О.П., Орлова О.С. [5], Мельник О.В., Зубатенко О.М. [4] та інші, законодавчою ініціативою державного органу був прийнятий Закон України «Про електронну комерцію» від 3 вересня 2015 р. № 675-VIII, який набув чинності 30 вересня 2015 р. (далі – Закон) [2].

Імплементация інтернаціональних вимог директиви ЄС «Про електронну комерцію» запо-

чаткувала в правовій системі України інститути електронної комерції, електронної торгівлі, електронних правочинів, електронних договорів та інші суміжні поняття. Саме поява такого розгалуженого апарату нині зумовлює проблемність його практичного застосування [3].

Найголовніше питання, яке треба проаналізувати, розглядаючи правовий режим електронної комерції, – це суперечності та недоліки чинної нормативної бази України.

У своїй праці про поняття «електронної комерції» Зубатенко О.М. наголошує, що зазначена комерція, по суті, є господарсько-торгівельною діяльністю, яка здійснюється з метою отримання прибутку, тобто підприємництвом або господарською комерційною діяльністю. Це дає змогу стверджувати, по-перше, те, що термін «електронна комерція», вжитий у назві та тексті Закону, не зовсім доречний, оскільки містить визначення «комерція», яке взагалі не визначається законодавством України, що може вносити непорозуміння та неоднозначне трактування. По-друге, його застосування не розкриває суті, звужує предмет правового регулювання Закону лише до електронної торговельної діяльності, хоча в ньому врегульовано значний масив відносин, пов'язаних із веденням господарської комерційної діяльності взагалі [4].

На нашу думку, такі твердження науковців породжують питання відповідності Закону чинному Господарському кодексу України (далі – ГКУ). Цю позицію висвітлює Резнікова В.В., яка зазначає, що прийняття вищезазначеного Закону не тягне за собою змін у ГКУ. Зокрема, прикінцеві положення правого акта, який регулює електронну комерцію, вносять зміни лише до Цивільного кодексу щодо електронної форми транзакції [5].

Безумовно, варто зазначити, що наведена оцінка спричиняє виникнення колізій під час застосування предметної норми, тому важливим кроком на етапі реформування є внесення змін до ГКУ. Для виконання таких нормативних завдань треба розмежувати та повною мірою окреслити сутність понятійного апарату.

Комісією Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) в типовому законі з електронної торгівлі визначено, що електронна комерція (далі – e-commerce) є видом комерційної діяльності, що здійснюється шляхом обміну інформацією, створеною, надісланою, отриманою та збереженою електронними, оптичними чи схожими засобами, включаючи, але не обмежуючи, електронний обмін даними (Electronic data interchange), електронну пошту, телеграму, телекс або телефакс [6;7].

У Законі зазначається, що електронна комерція – це відносини, спрямовані на отримання прибутку, що виникають під час вчинення правочинів щодо набуття, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків, здійснені дистанційно з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем, унаслідок чого в учасників таких відносин виникають права та обов'язки майнового характеру [2].

З вищенаведеного виділяємо такі ознаки:

1. В українському законодавстві електронна комерція – це відносини, які, перш за все, виникають під час **правочинів щодо набуття, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків**, на противагу цьому зазначено, що e-commerce – це вид **комерційної діяльності**, що здійснюється шляхом обміну інформацією, створеною, надісланою, отриманою та збереженою електронними, оптичними чи схожими засобами.

2. Відносини здійснюються з використанням **інформаційно-телекомунікаційних систем**, тобто сукупністю інформаційних і телекомунікаційних систем, які в процесі обробки інформації діють як єдине ціле [8]. У Типовому законі діяльність реалізується за допомогою електронних, оптичних чи схожих засобів, **електронного обміну даними** (Electronic data interchange), електронної пошти, телеграму, телексу або телефаксу.

Якщо порівняти природу та зміст понять, які задекларовані міжнародними актами та національним законодавством України, то можна зробити висновок, що електронна комерція в межах типового закону ЮНСІТРАЛ є поняттям за своєю сутністю ширшим, ніж національне визначення [6], адже останнє акцентує увагу на правовідносинах у рамках цивільних правочинів, тоді як перше визначення наголошує на комерційному складнику.

З огляду на вищезазначену невідповідність треба зауважити, що метою електронної комерції у розумінні Закону є отримання прибутку. Спираючись на це, можна стверджувати, що електронна комерція є підприємництвом або господарською комерційною діяльністю в розумінні ГКУ, тобто діяльністю, що спрямована на реалізацію продукції, надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [4; 9].

Наступним важливим питанням правової природи електронної комерції є співвідношення останнього з «**електронною торгівлею**» та «**Інтернет-комерцією**». Вирішення цього завдання дасть змогу диференціювати та класифікувати пріоритетність категоріального апарату.

Отже, законодавець визначає «**електронну торгівлю**» як господарську діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю шляхом учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем [2].

На думку Резнікової В.В., «**електронну комерцію**» та «**електронну торгівлю**» в економіко-правовій доктрині застосовують як рівнозначні терміни. Перший є загальновизнаним у світі, тоді як другий виник завдяки перекладу ООН, який був визнаний російським і болгарським законодавчим органом [6]. Соболев В.О. зазначає, що ототожнювати поняття «**електронна комерція**» та «**електронна торгівля**» не варто, оскільки в першому передбачається форма господарської діяльності, яка відтворює електронний спосіб взаємодії між суб'єктами, а в другому – роз'яснюється, що електронним способом здійснюється або весь цикл комерційної транзакції процесу купівлі-продажу, або лише її окрема частина. Отже, вважається, що електронна торгівля є частиною електронної комерції [10]. Квач Я.П. та Дроздова О.Г., підтримуючи позицію Соболева В.О., зазначають, що поняття «**комерції**» (електронної, Інтернет) та «**торгівлі**» (електронної, Інтернет) є відмінними, адже торгівля є більшою мірою фактичною передачею товару споживачу, а організація загалом торговельного процесу отримує своє закріплення в комерції [11]. Тардаскіна Т.М., Стрельчук Є.М., Терешко Ю.В. за основу беруть те, що «**електронна комерція**» поняття ширше, ніж «**Інтернет-комерція**», оскільки до нього входять усі види комерційної діяльності, здійснюваної електронним шляхом. «**Інтернет-комерція**» – електронна комерція, обмежена використанням тільки комп'ютерної мережі Інтернет [12].

З огляду на неоднозначність наукових тверджень, а також положень норм характерним для категорії електронної комерції є те, що вона, на нашу думку, є основоположним юридичним поняттям у цій сукупності, оскільки за своєю сутністю має такі елементи:

1. Може розглядатись як діяльність у напрямі торгівлі, але містить також інші компоненти, що входять до господарської сфери.

2. Може здійснюватися за допомогою мережі Інтернет, але не обмежується лише цим, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології.

Такі аргументи, очевидно, доводять, що за своєю правовою природою електронна комерція є

комбінованим юридичним механізмом, який не може розглядатися лише через призму однієї галузі права. Підсумовуючи зазначені ідеї, у майбутньому можна структурувати та комплексно застосувати такі доцільні заходи:

1. Розглядаючи електронну комерцію як господарсько-торговельну діяльність, можна стверджувати, що раціональним є викладення назви Закону «Про електронну комерцію» в такій редакції: Закон України «Про електронну комерційну діяльність» та заміна відповідного поняття в тексті цього нормативного акта. На думку Зубатенко О.М., це дасть змогу конкретизувати предмет правового регулювання [4].

2. Поділяючи позицію Резнікової В.В. та базуючись на попередньому пункті, вважаємо за потрібне деталізувати ГКУ в частині, що стосується безпосередньо електронної комерційної діяльності [5; 6]. На нашу думку, до розділу, яка стосується правового регулювання господарсько-торговельної діяльності [9], треба додати норму, що буде доповнювати сутність електронної комерції в рамках господарської компетенції. Вона повинна наголошувати на тому, що це господарсько-торговельна діяльність, тобто діяльність у сфері продажу товарів, надання послуг і виконання робіт із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем. У цьому питанні варто брати до уваги досвід **Господарського кодексу Королівства Бельгія**. Цей акт (у книзі XII, яка має назву «Право електронного господарювання») містить увесь масив основоположних принципів і засад регулювання господарського механізму електронної комерції. На відміну від нашого законодавства, бельгійське вказує, що таке питання треба розглядати в господарській сфері та господарському правовому полі [13].

3. Наступним складником у цій структурі заходів є те, що в Законі не конкретизується понятійна база, тому оптимальним кроком було б змінити її в частині, що стосується колізій, а саме – розтлумачити в Законі поняття «комерція», адже нині практика його застосування знайшла своє відображення не в нормативних актах, а в повсякденному діловому господарському обігу. Визначення на законодавчому рівні похідного терміна «електронна комерція» не базується на первісному «комерція» [4].

4. Останнім у рамках теми є крок до поліпшення вітчизняної господарської діяльності шляхом адаптації українського законодавства у сфері електронної комерції до норм законодавства ЄС. Це стосується норм, які сприятимуть визнанню юридичної сили сформованого в Україні електронного підпису та електронного сертифіката, виданого в Україні.

У процесі вдосконалення законодавства з окремих питань електронної комерції, які є неповними або не можуть бути вирішені законодавством ЄС, у своїй діяльності законодавчий орган України може розглядати як приклад чи модель законодавство Сполучених Штатів Америки або інших країн [5].

Висновки. Узагальнюючи викладений матеріал, спираючись на досліджену літературу, на нашу думку, раціонально буде запропонувати таке визначення «**електронної комерції**»: це діяльність господарсько-торговельного характеру у сфері продажу товарів, виконання робіт, надання послуг, що здійснюється дистанційно за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій під час електронного обміну даними, яка визначається через відповідні суспільні відносини, що виникають у процесі її провадження.

До формулювання також пропонується додати те, що електронна комерція охоплює не лише процеси придбання та продажу матеріальних і нематеріальних цінностей, а й укладання угод, виконання процедур, які пов'язані з організаційно-правовою складовою, а також обміну інформацією між суб'єктами таких відносин. Варто вказати, що розширення суб'єктного складу зазначеної діяльності, порівняно з існуючим, є одним з етапів удосконалення правового регулювання електронної комерції.

Окрім суб'єкта господарювання, з одного боку, та споживача – з іншого, треба наповнити такі правовідносини організаційно-господарськими повноваженнями, тобто суб'єктами, що здійснюють управління електронної сфери загалом, а саме: виконавчими органами, що делегують повноваження відомствам засвідчення електронних підписів, ідентифікаторів, державними реєстраторам електронної господарської діяльності.

Виокремити в сукупності суб'єктного складу варто також представників посередницьких функцій. До них належать оператори телекомунікацій, послуг платіжної інфраструктури, провайдери хостингу та інші, тобто опосередковані учасники, які наділені повноваженнями технологічного забезпечення. Запропонована сукупність суб'єктів дає можливість співвідносити поняття й окреслювати межі повноважень у разі виникнення кожного юридичного факту у сфері предмета статті.

Отже, суб'єктивні твердження та ознаки дають розуміння економічно-правової обґрунтованості новел. Тому введення зазначених понять на цьому етапі розвитку національної правової системи є важливим кроком, який повинен внести чіткість у нормативну базу задля належного функціонування електронної комерції в Україні.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Про електронну комерцію: Закон України від 3 вересня 2015 р. № 675-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/675-19>.
3. Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку Європейського Союзу: міжнародний документ від 8 червня 2000 р. № 2000/31/ЄС. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_224.
4. Зубатенко О.М. Аналіз поняття «електронна комерція» у контексті Закону України «Про електронну комерцію». Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 1. С. 32–34. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2016/9.pdf.
5. Reznikova V.V., Orlova. O.S. E-commerce in Ukraine// Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 6/1. С. 135–144. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_1/22.pdf.
6. Резнікова В.В. Поняття, значення та перспективи правового забезпечення електронної комерції в Україні. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2015. № 2. С. 58–72. URL: http://ndiiv.org.ua/Files2/2015_2/10.pdf.
7. UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce. Art. 1&2(a). URL: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/05-89450_Ebook.pdf.
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>.
9. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
10. Соболев В.О. Сутність основних понять Інтернет-торгівлі відносин. URL: http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Economics/33645.doc.htm.
11. Квач Я.П., Дроздова О.Г. Сутність та розвиток електронної торгівлі в Україні: обліковий аспект. ВІСНИК ЖДТУ. 2015. № 2 (72). URL: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/49242/46121>.
12. Тардаскіна Т.М., Стрельчук Є.М., Терешко Ю.В. Електронна комерція. Одеса: ОНАЗ ім. О.С. Попова, 2011. С. 24–25. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_178_50211194.pdf.
13. Code of Economic Law – 28 February 2013 (Господарський/Економічний кодекс Королівства Бельгія). URL: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2013/02/28/2013A11134/justel>.

Анотація

Клюєва Є. М., Шаповал Б. О. Правовий режим електронної комерції: теоретично-правові аспекти. – Стаття.

У статті проаналізовано погляди фахівців і науковців щодо юридичної природи та місця електронної комерції в системі права України, визначено ознаки відносин у сфері управління, що охоплюються поняттями електронної комерції, Інтернет-комерції, електронної торгівлі. Автори дослідили та вказали на ієрархічне розмежування та відмінність наведеної термінології й надали перелік необхідних заходів і доповнень.

Ключові слова: електронна комерція, електронна торгівля, Інтернет-комерція, інформаційно-комунікаційні технології, господарсько-торговельна діяльність, електронно-комерційна діяльність.

Аннотация

Клюева Е. Н., Шаповал Б. А. Правовой режим электронной коммерции: теоретическо-правовые аспекты. – Статья.

В статье проанализированы взгляды специалистов и ученых о юридической природе и месте электронной коммерции в системе права Украины, определены признаки отношений в сфере управления, которые охватываются понятиями электронной коммерции, Интернет-коммерции, электронной торговли. Авторы исследовали и указали на иерархическое разделение и различие приведенной терминологии и представили перечень необходимых мер и дополнений.

Ключевые слова: электронная коммерция, электронная торговля, Интернет-коммерция, информационно-коммуникационные технологии, хозяйственно-торговая деятельность, электронно-коммерческая деятельность.

Summary

Klyuyeva E. N., Shapoval B. A. Legal regime of electronic commerce: theoretical and legal aspects. – Article.

This article is intended to analyze the issues of the legal nature and the place of e-commerce in the system of law in Ukraine and to identify the signs of management relations that embrace the concept of e-commerce, Internet-commerce, electronic trading. The authors explored and specified the hierarchical delineation and the difference between the terminologies and gave a list of the necessary measures and additions.

Key words: e-commerce, electronic trading, Internet-commerce, information and communications technology, business-trade activity, electronic-commercial activity.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

О. О. Воронятник*кандидат юридичних наук, головний інспектор
Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва
Національної поліції України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Природним, закономірним процесом, що дає можливість збалансувати економічну, соціальну, політичну та духовну сфери суспільства, є міграція населення.

Історична ретроспектива дає змогу свідчити про те, що раніше міграція значною мірою була викликана регіональною незбалансованістю трудових ресурсів, територіальними різницями в рівні життя, нерівномірним розміщенням робочих місць тощо. Міграційні процеси у широкому розумінні слова, крім переселень, охоплюють усі види переміщень населення в просторі – сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності й цивільної спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час, а у разі маятникових міграцій – і без такої зміни.

Питання регулювання міграційних процесів гостро стоїть для більшості країн світу. Тому кожна держава створює свої власні органи для контролю за переміщенням населення, оскільки саме вони утворюють єдину організаційну систему, що впливає на поліпшення стану інтеграції, обміну населенням. В Україні сьогодні таким органом є Державна міграційна служба України. Але говорити про ефективний розвиток і діяльність цієї служби неможливо без з'ясування історичних передумов становлення та розвитку органів міграційного контролю, які мають досить глибокі корені.

Із здобуттям Україною незалежності певний час діяла паспортна система Радянського Союзу, тому на початку 90-х постала нагальна потреба у створенні та розвитку інституту паспортно-візової служби України, яка здійснювала б контроль за дотриманням паспортного режиму, прописки громадян, процедури в'їзду та виїзду з країни тощо.

Українська держава тоді надавала перевагу притаманним радянській системі методам, таким як заборона на виїзд, постійна прописка, іншим

заходам примусового характеру. Зокрема, після розпаду СРСР протягом 1992–1993 рр. правоохоронні органи України у своїй імміграційній діяльності керувались інструкцією «Про порядок застосування правил перебування в СРСР та транзитного проїзду через територію СРСР іноземних громадян» [1].

Антидемократичний характер цього наказу підтверджується хоча б тим, що іноземець після прибуття до пункту призначення повинен протягом 24 годин надати свої документи на реєстрацію в порядку, встановленому вищевказаною Інструкцією. Переїзд із міста до міста підлягав контролю. Для в'їзду до деяких міст необхідно було отримувати відповідний дозвіл із відміткою про строки перебування. Зазначені дозволи видавались відповідними органами системи ОВС. На виїзд із країни ОВС оформлювали візи. Якщо зіставити це з чинним станом на сьогодні порядком, то еволюція в бік демократичності та налагодження цієї сфери є очевидною.

На початку становлення української державності гостро постали завдання створення гарантій правової та соціальної захищеності людини.

Що ж стосується діяльності органів міграційного контролю, то тут варто виділити Комітет у справах національностей [2] та Комісію у справах біженців при Кабінеті Міністрів України [3]. Головним завданням цих органів була координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та вжиття термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців, надання їм соціальної та медичної допомоги тощо.

З метою вдосконалення роботи у сфері міжнародних відносин і міграційних процесів Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей і міграції, основним завданням якого були розро-

блення й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин і міграції [4]. Для покращення регламентації роботи цього органу 26 червня 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення, у якому було визначено правовий статус та основні напрями діяльності нового міністерства [5].

Відповідно до вищезазначеного положення основними завданнями Міністерства у справах національностей і міграції були такі:

- підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері національних відносин і міграції населення та організації роботи з її реалізації;

- забезпечення відповідно до чинного законодавства прав національних меншин на вільний розвиток в Україні;

- координація діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування з питань створення умов для задоволення духовних та освітніх потреб, відродження, збереження й розвитку в Україні національних культур, мов і традицій;

- забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів;

- сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцненню їхніх зв'язків з Україною;

- участь у міжнародному співробітництві у сфері національних відносин і міграції, підготовці та реалізації міждержавних угод (договорів) із цих питань.

З метою здійснення єдиної державної міграційної політики та створення системи державного контролю за імміграційними процесами Кабінетом Міністрів України 22 червня 1994 р. було прийнято пропозицію Міністерства у справах національностей і міграції щодо створення органів міграційної служби в областях, містах Києві та Севастополі, а також Департаменту міграції у структурі Міністерства, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць. Відповідно до прийнятого рішення було затверджено постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні» [6].

Однак на цьому реформування не закінчилось. Майже через місяць, а саме 25 липня 1994 р., було прийнято рішення про ліквідацію Міністерства України у справах національностей і міграції, а також Ради у справах релігій при Кабінеті Міністрів України. На базі ліквідованих органів було утворено Міністерство України з питань національностей, міграції та культур [7]. Ще через 2 місяці, 22 вересня 1994 р., Кабінетом Міністрів України було затверджено постанову, в якій говорилося

про встановлення граничної чисельності працівників центрального апарату Міністерства у кількості 180 штатних одиниць, можливість мати трьох заступників міністра, зокрема одного першого, а також колегію у кількості 11 чоловік [8].

Майже через рік, а саме 11 жовтня 1995 р., з метою забезпечення державної політики щодо релігій і церкви Президент постановив утворити Державний комітет у справах релігій [9]. Функції та завдання новоствореного комітету були практично ідентичними частині повноважень Міністерства у справах національностей, міграції та культур, тому 26 грудня 1995 р. було прийнято рішення ліквідувати вищезазначене Міністерство, а на його базі створити Міністерство України у справах національностей і міграції [10].

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України [11] було створено основи для регулювання різноманітних зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів. Тобто саме через Конституцію було визначено, що положення щодо міграційних процесів мають бути демократичними, такими, що відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та міжнародного співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у цій сфері.

Також варто зазначити, що з прийняттям Основного закону країни почалася неодноразова реорганізація Міністерства України у справах національностей і міграції, проведена протягом 1996–2001 рр.

Отже, з метою вдосконалення структури управління економікою та соціальною сферою в країні відбулися деякі зміни в системі центральних органів виконавчої влади. Наприклад, 26 липня 1996 р. було утворено Державний комітет України у справах національностей і міграції та ліквідовано при цьому Міністерство України у справах національностей і міграції [12].

Відповідно до Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 р. [13] діяльність Державного комітету України у справах національностей і міграції координувалась через Міністерство юстиції України. А Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 грудня 1999 р. [14] цей Департамент узагалі був розформований і його повноваження були покладені на Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство культури і мистецтв України.

Тож за короткий проміжок часу відбувся розподіл функцій управління міграційними процесами між різними відомствами, але єдиного органу, який би контролював зазначені процеси, так і не було. Це призвело до розгалуження повноважень у сфері державної міграційної політики та від-

сутності єдиного органу міграційного контролю. Тому Кабінет Міністрів України своєю постановою від 4 квітня 2000 р. створює Державний департамент у справах національностей і міграції у складі Міністерства юстиції України як урядовий орган державного управління [15].

Як виявилось, це була не остання реорганізація. У вересні 2001 р. з метою підвищення ефективності здійснення державної політики у сфері міжнаціональних відносин, міграції, забезпечення прав національних меншин України, представників депортованих народів, що повернулися в Україну, та біженців знову було створено Державний комітет у справах національностей і міграції, підставою для чого слугував Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. [16], а на його виконання Кабінет Міністрів України своєю постановою від 27 грудня 2001 р. ліквідував Державний департамент у справах національностей і міграції [17].

Питаннями захисту прав громадян в імміграційній діяльності в системі МВС України з 2002 р. опікувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [18].

Департамент до грудня 2010 р. діяв як урядовий орган державного управління у складі МВС України та мав розгалужену мережу територіальних органів і підрозділів, які підпорядковувались Держдепартаменту лише функціонально, а організаційно – відповідним органам внутрішніх справ.

Водночас у світлі реалізації державної політики у сфері міграційних процесів нагальною проблемою стояла необхідність створення єдиного міграційного органу, який би здійснював регулювання міграційних потоків.

Треба зазначити, що таким органом стала Державна міграційна служба України. Історія та процес створення цієї служби досить тривалі та складні.

Перший практичний крок до створення міграційної служби було зроблено 18 червня 2008 р. постановою Кабінету Міністрів № 558, яка зобов'язувала «покласти на Міністерство внутрішніх справ виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики». Цією ж постановою у відання МВС передавалися пункти тимчасового розміщення біженців, а також перейменовувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у Державний департамент міграційної служби [19].

Ці реформи суперечили уявленню розвитку міграційної політики Президента Ющенка В.А.,

тому він призупинив їх своїм Указом від 21 липня 2008 р. [20]. Глава держави вважав, що створення такої структури при МВС може порушити штатну чисельність міністерства, визначену відповідним Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [21].

Кабінет Міністрів 30 липня 2008 р. ухвалив нову постанову № 692, в якій підкреслювалося, що створення міграційної служби відбуватиметься в рамках штатної чисельності МВС [22].

Проте цю постанову також спіткала доля першої. Зокрема, 14 серпня 2008 р. Президент видав черговий Указ, яким призупинив дію другої постанови – він знову побачив у ній порушення Конституції та чинного законодавства [23].

Несподівано Президент перейнявся проблемою створення міграційної служби і, погодившись із рішенням Ради національної безпеки та оборони про необхідність до кінця 2008 р. розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України питання створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері міграції, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, видав Указ, яким наказав втілити в життя рішення РНБОУ [24].

Реагуючи на Указ Президента про необхідність створення міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, Кабінет Міністрів скасував свою попередню постанову від 30 липня 2008 р. № 692, ухваливши нову постанову № 643 від 24 червня 2009 р. про створення центрального органу виконавчої влади – Державної міграційної служби України [25]. Але й цю постанову президент не погодив, щоправда, не цілком, залишивши все-таки пункт 1 про створення служби [26].

17 липня 2009 р. Кабінет Міністрів ухвалив нову постанову, максимально врахувавши позицію Президента [27].

Водночас було прийнято рішення про ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Функцію з видачі паспорта громадянина України, реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні, надання свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасового посвідчення громадянина та проїзного документа дитини Кабінет Міністрів поклав на Державну міграційну службу.

Але, не проіснувавши й року, Кабінет Міністрів України 7 липня 2010 р. знову видає чергову постанову, у якій передбачається з метою оптимізації системи державного управління у сфері міграції зупинити ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також ліквідувати Державну міграційну службу. Кабінет Міністрів

розпорядився також створити комісію з ліквідації Державної міграційної служби. Зазначеним нормативним актом також встановлюється, що правонаступником Державної міграційної служби з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб і імміграції є Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в рамках, визначених законодавством про біженців, – Державний комітет у справах національностей і релігій [28].

Завершальним етапом у цьому складному процесі став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. [29], в якому було зазначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання необхідно утворити Державну міграційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

З цього приводу необхідно зауважити, що потреба створення міграційної служби очевидна давно і для багатьох. Через Україну проходять дедалі активніші міграційні потоки в Європу. І цей процес має перебувати під пильним контролем держави. В Україні осідає багато незаконних мігрантів, що є великою проблемою. Це колосальне соціальне навантаження, адже ці люди потребують медичних послуг, навчання своїх дітей, користування громадським транспортом тощо. Також не можна забувати про небезпечні хвороби, носіями яких є мігранти і які не є традиційними для України, а тому з ними важко боротися.

Заключним нормативним документом, який завершив формування основних завдань і повноважень Державної міграційної служби України, стала постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [30].

Література

1. Приказ МВД СССР от 5 марта 1986 г. № 076 «Об утверждении Инструкции о порядке применения правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан».
2. Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 9 липня 1991 р. № 79 «Про утворення Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів УРСР». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 1992 р. № 349 «Про створення Комісії у справах біженців при Кабінеті Міністрів України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

4. Указ Президента України від 26 квітня 1993 р. № 145/93 «Про міністерство України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 1993 р. № 487 «Питання Міністерства України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1994 р. № 428 «Про створення органів міграційної служби в Україні». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

7. Указ Президента України від 25 липня 1994 р. № 408/94 «Про Міністерство у справах національностей, міграції та культів». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1994 р. № 655 «Питання Міністерства у справах національностей, міграції та культів». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

9. Указ Президента України від 11 жовтня 1995 р. № 944/95 «Про утворення Державного комітету у справах релігій». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

10. Указ Президента України від 26 грудня 1995 р. № 1176/95 «Про утворення Міністерства України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

11. Закон Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР «Конституція України». Офіційний вісник України від 1 жовтня 2010 р. № 72/1. Спецвип. С. 15.

12. Указ Президента України від 26 липня 1996 р. № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

13. Указ Президента України від 13 березня 1999 р. № 250/99 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Урядовий кур'єр від 16 березня 1999 р.

14. Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України». Урядовий кур'єр від 17 грудня 1999 р.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2000 р. № 603 «Про утворення Державного департаменту у справах національностей та міграції». Офіційний вісник України від 21 квітня 2000 р. № 14. С. 39.

16. Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції» // Урядовий кур'єр від 20 вересня 2001 р. № 170.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1772 «Про ліквідацію Державного департаменту у справах національностей та міграції». Офіційний вісник України від 18 січня 2002 р. № 1. С. 82.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб». Офіційний вісник України від 5 липня 2002 р. № 25.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики». Урядовий кур'єр від 2 липня 2008 р. № 118.

20. Указ Президента України від 27 липня 2008 р. № 643/2008 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558». Урядовий кур'єр від 25 липня 2008 р. № 135.

21. Закон Верховної Ради України від 10 січня 2002 р. № 2925-III «Про Загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Голос України від 9 лютого 2002 р. № 27.

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 692 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики». Урядовий кур'єр від 20 серпня 2008 р. № 153.

23. Указ Президента України від 14 серпня 2008 р. № 711/2008 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 692». Офіційний вісник Президента України від 21 серпня 2008 р. № 31. С. 49.

24. Указ Президента України від 15 грудня 2008 р. № 1163/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листопада 2008 р. «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». Офіційний вісник Президента України від 23 грудня 2008 р. № 47. С. 81.

25. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України». Урядовий кур'єр від 3 липня 2009 р. № 117.

26. Указ Президента України від 14 липня 2009 р. № 544/2009 «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643». Урядовий кур'єр від 17 липня 2009 р. № 127.

27. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 750 «Питання Державної міграційної служби України». Урядовий кур'єр від 23 липня 2009 р. № 131.

28. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції». Урядовий кур'єр від 21 липня 2010 р. № 132.

29. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Урядовий кур'єр від 14 грудня 2010 р. № 234.

30. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України». Урядовий кур'єр від 28 серпня 2014 р. № 156.

Анотація

Воронятников О. О. Становлення та розвиток паспортно-реєстраційних органів в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто процес формування та розвитку органів управління й реєстрації паспортів та органів міграції в Україні. Визначено та умовно виокремлено основні періоди історичного розвитку цих органів. Охарактеризовано державні установи, що займаються питаннями міграції в Україні з моменту незалежності та донині.

Ключові слова: органи міграційного контролю, паспортно-реєстраційні органи, міграція.

Аннотация

Воронятников А. А. Становление и развитие паспортно-регистрационных органов в Украине. – Статья.

В статье рассмотрен процесс формирования и развития органов управления и регистрации паспортов и органов миграции в Украине. Определены и условно выделены основные периоды исторического развития этих органов. Охарактеризованы государственные учреждения, занимающиеся вопросами миграции в Украине с момента независимости и по сей день.

Ключевые слова: органы миграционного контроля, паспортно-миграционные органы, миграция.

Summary

Voronyatnikov O. O. Formation and development of passport registration bodies in Ukraine. – Article.

This article examines the process of formation and development of passport and registration authorities and migration control authorities in Ukraine. The main periods of the historical development of these bodies have been determined and conditionally delimited. All government agencies involved in migration issues in Ukraine since independence and to this day have been analyzed.

Key words: migration control authorities, passport and migration authorities, migration.

УДК 342.7

О. В. Запотоцька*кандидат технічних наук,
старший викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торгово-економічного університету***РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ
«ХАРЧОВІ ПРОДУКТИ», «ВИРОБНИЦТВО ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ»,
«ХАРЧОВІ ДОБАВКИ», «ОБІГ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ»**

Постановка проблеми. Одним із стратегічних завдань України як економічно стабільної та безпечної країни є створення та розвиток харчової індустрії, що збільшить експортний потік держави й підвищить валютний зріст і бюджетні надходження.

Харчова промисловість – галузь економіки, що об'єднує сукупність підприємств із виробництва та реалізації харчової продукції, які забезпечують потреби внутрішнього та зовнішнього ринків у продовольчих товарах. Ця галузь була і залишається одним із системоутворюючих елементів національної економіки. Галузь спроможна забезпечити внутрішні потреби в продовольчих товарах. Ця галузь є одним зі складників національної економіки. Вона спроможна забезпечити внутрішні потреби в продовольчих товарах, на які припадає 60% особистого споживання матеріальних благ населення [1, с. 8].

Сьогодні харчова промисловість входить у першу п'ятірку галузей із наповнення державного бюджету, посідає друге місце (після важкої металургії та оброблення металу) за обсягами виробництва продукції у структурі промислового виробництва України. Частка харчової промисловості в загальному обсязі реалізації продукції промисловості протягом 2004–2008 рр. коливалась у межах 15–16%, а у 2009 р. сягнула 19,8%, у 2012 р. цей показник становив 16,4%, у 2017 – 11% [1, с. 8; 2].

Основним складником харчової промисловості є харчова продукція. Харчові продукти – це об'єкти тваринного та рослинного походження, які використовуються в їжу в натуральному чи переробленому вигляді як джерела енергії, харчові, біологічні та смако-ароматичні речовини. Харчування населення країни належить до найважливіших чинників, що визначають здоров'я нації, її потенціал і перспективи розвитку [3, с. 202].

Стан дослідження. Окремі питання безпечності та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень таких учених, як Вовк Т.О., Скакун О.Ф., Кузьменко О.В., Колпаков В.К., Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С., Ярмак Х.П., та інших.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначає, що харчовий продукт – це речовина або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначені для споживання людиною. До харчових продуктів належать напої (зокрема, вода питна), жувальна гумка та будь-яка інша речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки [4].

У Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» визначено, що харчовий продукт (їжа) – будь-яка речовина або продукт (сирій, включно із сільськогосподарською продукцією, необроблений, напівоброблений або оброблений), призначений для споживання людиною. Харчовий продукт включає напій, жувальну гумку та будь-яку іншу речовину, включно з водою, які навмисно включені до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки [5].

Наведені дефініції викликають ряд питань і зауважень.

Харчовий продукт – це їжа чи речовина? Відповідно, їжа – сукупність неорганічних та органічних речовин, які отримуються організмами з довкілля та використовуються для живлення. Їжа потрібна організму для побудови та відновлення зростаючих тканин тіла, які руйнуються в процесі життєдіяльності; для підтримки цього процесу та заповнення енергії, яка витрачається. Основне призначення їжі – бути джерелом енергії та «будівельним матеріалом» для організму [6]. Не завжди продукти харчування можна визнати такими, що призначені для побудови чи відновлення тканин. Продукти харчування дуже часто містять непридатні для вживання біохімічні чинники, які використовуються для їх виготовлення.

Відповідно, **речовина** – це те, з чого складаються тіла. Повітря, моря та океани, кам'яне вугілля, деревина, живі організми містять у собі різні речовини. Усе довкола нас складається з різноманітних речовин. Вони мають певні властивості. Речовини можуть перебувати у твердому, рідкому, газоподібному станах. Тобто речовини можуть бути відмінні за своїм агрегатним станом, а про-

дукт (від лат. produce(re) – створювати) – речовий або інтелектуальний результат людської праці або речовина, яка служить матеріалом для виготовлення або вироблення чого-небудь, а також товар, що задовольняє бажання чи потреби ринку. **Продукт**, або благо, може існувати у речовій формі, тобто бути речовим благом, або у неречовій формі, тобто бути послугою. Послуга – це виробнича діяльність, результати якої знаходять вираження в особливому корисному ефекті, що задовольняє людську потребу, тобто це не річ, а діяльність із корисним ефектом. Особливості послуги в тому, що процес її виробництва, на відміну від речового блага, завжди співпадає з процесом споживання. Розрізняють послуги матеріальні та нематеріальні. Не можна вважати товарами продукти, виготовлені людиною для власного споживання [7]. Відповідно до викладеного, харчовий продукт повною мірою не може бути в повному обсязі ототожнений із поняттям «їжа», оскільки внаслідок розвитку ринку він не завжди призначений для сприяння профілактиці захворювань, продовженню життя та створенню умови для адекватної адаптації людини до навколишнього природного середовища, не може бути ототожнений він також із поняттям «продукт», оскільки останнє є ширшим поняттям, ніж «харчовий продукт», і співвідносяться вони один з одним з позиції родових конструкцій.

У наведеній законодавцем дефініції встановлено, що до харчових продуктів належить питна вода. Відповідно до п. 14 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначено, що вода питна – харчовий продукт, придатний для споживання людиною. Водночас вода є хімічною речовиною, створеною природою, не залежить від людської діяльності та не може належати до харчового продукту, оскільки, *по-перше*, вода є хімічною речовиною та найпотужнішим розчинником, що визначає характер земної хімії. Переважна частина хімії як наукової теорії зароджувалася як хімія водних розчинників, саме відповідно до розуміння води з наукової позиції хімії її не можна трактувати як харчовий продукт; *по-друге*, вода в жодному разі не може бути напоєм, навіть якщо безалкогольним. Напої – це спеціально приготувана рідина, призначена для пиття [8, с. 150]; *по-третє*, у нормативних актах вода не згадується як напій і як харчовий продукт. Наприклад, ДСТУ 2368:2017 «Напої безалкогольні. Виробництво» встановлюється, що питна вода є сировиною для виготовлення безалкогольних напоїв. До того ж треба зазначити, що дію ДСТУ 2368:2004 «Напої безалкогольні. Терміни та визначення», яка обмежена наказом ДП «УкрНДНЦ» від 8 грудня 2017 р. № 403, продовжено з 1 червня 2018 р. до 1 січня 2019 р. та залишено без змін дату набут-

тя чинності ДСТУ 2368:2017 «Напої безалкогольні. Терміни та визначення» з 1 червня 2018 р., а в цьому документі також встановлено, що питна вода та підготовлена питна вода розглядаються як сировина для вироблення безалкогольних напоїв. А якщо питна вода не є напоєм, то вона, відповідно, не може бути харчовим продуктом. Водночас у Державних стандартах норм і правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» 2.2.4-171-10 визначено, що питна вода – вода, склад якої за органолептичними, фізико-хімічними, мікробіологічними, паразитологічними та радіаційними показниками відповідає вимогам державних стандартів і санітарного законодавства (з водопроводу – водопровідна, фасована, з бюветів, пунктів розливу, шахтних колодязів і каптажів джерел), призначена для забезпечення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових і господарських потреб населення, а також для виробництва продукції, яка потребує використання питної води, не визначається як харчовий продукт [9; 10]; *по-четверте*, у нормативно-правових актах України, як-от у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (№ 4004-XII), встановлено, що «вода відкритих водойм використовується для господарсько-питного водопостачання, купання, спортивних занять, організованого відпочинку <...> тощо» (ст. 18) [11], натомість у Законі України «Про питну воду і питне водопостачання» взагалі зазначено, що питна вода не вважається харчовим продуктом у системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води [12]. Тобто сьогодні в законодавстві немає єдиної позиції щодо розуміння поняття «харчові продукти» та їхнього кількісно-якісного складу, безпосередньо це твердження стосується води як складника харчової продукції; *по-п'яте*, і основне, у разі, якщо вода є продуктом харчування, то підприємство питного водопостачання може мати статус оператора ринку харчових продуктів як суб'єкта відносин у сфері питної води та питного водопостачання. А у разі якщо підприємства питного водопостачання розглядаються відповідними компетентними органами як «оператор ринку харчових продуктів», то з цього приводу виникає певний інтерес до набуття чинності наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10 лютого 2016 р. № 39 «Про затвердження порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам». Відповідно до цього наказу треба зважати на діяльність підприємств питного водопостачання в частині п. 1.3, а саме: «... оператор ринку харчових продуктів <...>, який провадить діяльність, що відповідно до ви-

мог Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» не вимагає отримання експлуатаційного дозволу, зобов'язаний подати до відповідного територіального органу заяву про державну реєстрацію потужностей, які використовуються на будь-якій стадії виробництва та/або обігу харчових продуктів...» [13]. Актуальність цього питання стає ще більшою на підставі того, що окремі відповідні територіальні органи вже почали оприлюднювати інформацію про необхідність державної реєстрації, зокрема, підприємств, що є власниками водних об'єктів, не даючи роз'яснення, чи стосується зазначене джерел питного водопостачання чи ні, бо останні також є водним об'єктами.

Саме тому пропонуємо внести такі зміни до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»: вилучити воду з переліку харчових продуктів і розмежувати ці терміни як самостійні категорії та привести їх до тих, що вживаються у загальноприйнятій міжнародній практиці.

Речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, – це харчова добавка що містить групу природних або синтетичних речовин, які додають до продовольчої сировини, напівфабрикатів або готових продуктів із метою покращення смакових якостей продукту та зменшення собівартості товару.

Харчові добавки використовуються з такою метою:

- збереження поживних властивостей харчових продуктів;
- надання харчовим продуктам більш привабливого вигляду;
- збільшення терміну зберігання харчових продуктів;
- полегшення технологічної обробки продовольчої сировини;
- здешевлення та скорочення технологічного процесу [14].

Виготовлення, застосування та реалізація харчових добавок на території України дозволяється тільки на основі позитивного висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи. Крім того, треба зважати на те, що дорослі люди, діти, люди літнього віку, вагітні мають різний рівень чутливості та захисних сил, тому проблема використання харчових добавок набуває ще більшого значення. Барвники – харчові добавки, що додають, підсилюють або відновлюють забарвлення харчового продукту. Їх підрозділяють на натуральні та синтетичні. Натуральні барвники широко застосовуються у виробництві напоїв, морозива, масложирової, молочної, рибної, м'ясної промисловості. Такі добавки виділяють фізичними способами з рослинних і тваринних джерел. Іноді їх піддають хімічній модифікації для покра-

щення технологічних і споживчих властивостей [15, с. 6]. Синтетичні харчові добавки, вважаються найбільш небезпечними, оскільки це – ксенобіотики, з якими організм людини протягом свого еволюційного розвитку не стикався, і, отже, в її організмі відсутні ферменти, які в змозі перетворити їх на нетоксичні метаболіти.

В українському законодавстві сфера використання харчових добавок регулюється відповідно до Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів», а контроль над виробництвом і застосуванням харчових добавок покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, а також завдання та функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій із реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників).

Варто констатувати, що сьогодні в Україні не створено дієвого механізму всебічного контролю над виробництвом і використанням харчових добавок. Чинна система дає змогу проводити лише вибіркові перевірки деяких виробників, що не дає можливості скласти повноцінне уявлення про об'єми використання харчових добавок в Україні. Саме тому харчова добавка, на наше стале переконання, не може буди харчовим продуктом, вона є речовиною, що має своє навантаження щодо смакових якостей продукту та не забезпечує фізіологічних потреб людини в енергії та будівельному матеріалі, на відміну від харчових продуктів. Потреба людини в харчових продуктах виражається енергією, що міститься в компонентах їхніх складників, і вимірюється у кілокалоріях (ккал), що відсутнє в харчових добавках. Одна кілокалорія відповідає кількості теплової енергії, необхідної для нагрівання 1 кг води на 1°С (від 15° до 16°).

Саме тому пропонуємо «харчові добавки» вилучити із поняття «харчові продукти», що міститься в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» і прийняти Закон України «Про харчові добавки», у якому сформулювати поняття та закріпити види харчових добавок, їхнє призначення, а також контроль за їх використанням, додаванням до харчових продуктів. Встановити систему суб'єктів контролю публічної адміністрації. Визначити систему відповідальності за порушення норм додавання до харчових продуктів харчових добавок або використання в процесі виготовлення харчових продуктів заборонених харчових добавок.

Законодавством також не врегульована проблема харчування під час різних функціональ-

них станів (період вагітності, підвищені фізичні навантаження), захворювань (діабет тощо), а також харчування для хворих з непереносимістю окремих харчових інгредієнтів (фенілкетонурія, целіакія тощо). Незрозуміло те, через яку мережу будуть реалізовуватися продукти харчування під час різних функціональних станів та чи повинні бути дозволи на реалізацію зазначених продуктів у роздрібну мережу.

Треба зазначити, що Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів», нова назва якого – «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», не регулює таку категорію харчових продуктів, як дитяче харчування. Однак завдяки тому, що воно підпадає під дію Закону України «Про дитяче харчування», виробники такої продукції сьогодні мають право отримувати від спеціального органу виконавчої влади висновки санітарно-епідеміологічної експертизи на харчові продукти для дитячого харчування. Що стосується дієтичних добавок, продуктів для спеціальних медичних цілей і для контролю маси тіла, то Законом передбачено отримання протоколу досліджень у будь-якій акредитованій у системі Національного агентства з акредитації України лабораторії, тому, на нашу думку, в перехідний період, коли одну систему контролю скасовано, а інша ще не працює, і без документа про безпеку продукту операторам ринку працювати неможливо, необхідно проводити такі дослідження й отримувати протоколи досліджень. Це можна назвати добровільною сертифікацією або добровільним періодичним контролем. У перехідному періоді без цього не обійтись.

Підбиваючи підсумки, вважаємо, що **дієтичні добавки є концентрованим джерелом поживних речовин (амінокислоти, протеїни, ліпіди, рослинні олії, вуглеводи або продукти тваринного чи рослинного походження), які споживаються перорально чи додаються в їжу додатково до звичайного харчового раціону у невеликих визначених кількостях і вважаються необхідними для людини. Відповідно до зазначеного пропонуємо внести доповнення щодо дефініції «дієтичні добавки» до ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».**

Одночасно до ст. 32¹ «**Функціональний харчовий продукт**» зазначеного Закону необхідно внести такі доповнення:

«Функціональний харчовий продукт – різновид харчових продуктів, що призначений для профілактики й лікування хвороби людини та містить певні компоненти лікарських засобів.

Функціональне харчування – це систематичне щоденне вживання певних продуктів спеціального призначення, походження яких може бути як природним, так і штучним, а їхньою властивістю є заповнення дефіциту харчових

субстанцій, що створюються в організмі внаслідок вагітності, захворювань, зокрема хронічних і спортивних тренувань. Такі продукти регулюють в організмі людини біохімічні реакції та фізіологічні функції, відповідно, впливаючи й на психосоціальну поведінку. Унаслідок цього вони покращують загальний фізичний стан і зменшують ризик появи патологій.

Харчовий продукт для спеціального дієтичного споживання – спеціально перероблений чи розроблений продукт, призначений для дієтичного харчування особи, що має конкретний фізичний чи фізіологічний стан чи специфічну хворобу або розлад, зокрема продукти дитячого харчування, харчування спортсменів та осіб похилого віку. Склад таких продуктів відрізняється від складу звичайних продуктів, але не є заміниками лікарських засобів».

До ст. 1 Закону України «Про дитяче харчування» внести такі зміни: **«Дитяче харчування – це спеціальний харчовий продукт для забезпечення задоволення дієтичних потреб дітей грудного та раннього віку».**

Література

1. Дейнеко Л.В., Шелудько Е.І. Харчова промисловість України: ефективність використання виробничих ресурсів і кадрового потенціалу. К.: НАН України, 2013. 120 с.
2. Інформаційно-аналітична довідка щодо основних тенденцій економічного розвитку регіону. URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dodatok_7.pdf.
3. Гулий І.С., Сімахіна Г.О., Українець А.І. Основи валеології. Валеологічні аспекти харчування. К.: НУХТ, 2003. 286 с.
4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.
5. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 50. Ст. 533.
6. Стрілецька М.В. Правильне харчування – що таке їжа? URL: <http://www.bizslovo.org/content/index.php/ru/pravylne-harchuvannya/190-scho-take-yizha/721-scho-take-yizha.html>.
7. Білецька Л.В., Білецький О.В., Савич В.І. Економічна теорія: Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка: навч. посібник для студ. вузів. К.: Центр навч. літ., 2005. 652 с.
8. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Т. 5. К.: «Наукова думка», 1970-1980. 456 с.
9. Державні стандарти норм і правил 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: затвердж. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 р. № 400 .URL: http://home.chem.univ.kiev.ua/sol/specifications/water/sanpin_2.2.4-171-10.pdf.
10. Широкоступ Е.А., Коцуп Ж.Л./ Питна вода або харчовий продукт. URL: <http://www.voda.dn.ua/orphan-translations/stati-i-publikatsii/1390-pitna-voda-abo-kharchovij-produkt>.

11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

12. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 16. Ст. 112.

13. Про затвердження порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10 лютого 2016 р. № 39. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0382-16>.

14. Смоляр В.І. Токсичні ефекти харчових добавок. URL: http://medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2005/p05_1_1.htm.

15. Харчові добавки. Харчування здорової та хворої людини: мат-ли VII Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. Кривий Ріг: Видавець ФОП Чернявський Д.О., 2016. 188 с.

Анотація

Запотоцька О. В. Розмежування правових категорій «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів». – Стаття.

У науковій статті здійснено розмежування правових категорій «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів». Аргументовано недоліки їх законодавчого визначення. Запропоновано та обґрун-

товано прийняття Закону України «Про харчові добавки».

Ключові слова: харчові продукти, дозвіл, документи дозвільного характеру, дозвільна система, дозвільне провадження.

Аннотация

Запотоцкая Е. В. Разграничения правовых категорий «пищевые продукты», «производство пищевых продуктов», «пищевые добавки», «оборот пищевых продуктов». – Статья.

В научной статье осуществлено разграничение правовых категорий «пищевые продукты», «производство пищевых продуктов», «пищевые добавки», «оборот пищевых продуктов». Аргументировано недостатки их законодательного определения. Предложено и обосновано принятие Закона Украины «О пищевых добавках».

Ключевые слова: пищевые продукты, разрешение, документы разрешительного характера, разрешительная система, разрешительное производство.

Summary

Zapototska O. V. The distinction between the legal categories “food”, “food production”, “food additives”, “food turnover”. – Article.

In the scientific article, the distinction between the legal categories “food products”, “food production”, “food additives”, “circulation of food products” has been made. The shortcomings of their legislative definition are argued. The adoption of the Law of Ukraine “On Food Additives” is proposed and substantiated.

Key words: food products, permits, permitting documents, permitting system, permitting proceedings.

УДК 35.07:004

О. Я. Коров'як*кандидат юридичних наук, провідний фахівець
Львівського державного університету внутрішніх справ***ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. За часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, що часто не відображали реального стану справ. Основний комплекс переваг інформаційних технологій практично не застосовується в системі державного управління, взаємовідносини державних органів відбуваються у формі «паперових» комунікацій, що не відповідає ані сучасним викликам, ані потребам суспільства.

Актуальність дослідження полягає в потребі з'ясування природи та причин невдач вищих органів державної влади у сфері впровадження електронного урядування та пошуку механізмів підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення якості державних послуг, широкого запровадження елементів електронного урядування. Найбільш ефективним засобом таких комунікацій у мережі Інтернет нині є система електронного урядування, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і зі суспільством, відкритість і прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, значно спрощує процедури отримання послуг, забезпечує ефективне адміністрування, а також підвищує рівень довіри громадян до влади.

Стан дослідження. Теоретичні основи впровадження системи електронного урядування в державне управління обґрунтовуються окремими вітчизняними науковцями, такими як О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, А. Журавльов, В. Єганов, І. Клименко, П. Клімушин, К. Линьов, І. Погребняк, А. Семенченко, В. Шеверда, О. Юлдашев та інші. Проте дослідження, присвячені розвитку електронного урядування, зокрема щодо його особливостей, залишаються не досить розробленими та висвітленими [1, с. 1].

Виклад основного матеріалу. Стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин із громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Електронне урядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління

шляхом залучення громадян у процес управління [2, с. 45].

Тож, дотримуючись відповідно до визначення ОЕСР електронного уряду, електронне урядування можна визначити як використання ІКТ у ролі інструмента для досягнення ефективнішого управління. Сьогодні немає однозначного трактування сутності, функцій і завдань, що виконує електронний уряд. Зокрема, у Японії вважають, що «Е-урядування має на меті розміщення в інформаційних мережах даних про виконання функцій (завдань), які здійснюються всередині адміністративних органів або між адміністративними органами та громадськістю або організаціями» [3]. Електронне урядування – це досягнення нового стилю управління, де замість паперового документообігу з великим часовим лагом «відбувається миттєве використання інформації та обмін нею» [3].

Упровадження елементів електронного урядування в Україні на загальнодержавному рівні розпочалося у 2008–2009 рр. Нині вже маємо окремі вагомі результати.

По-перше, схвалення Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) «Концепції розвитку електронного урядування України» від 13 грудня 2010 р., що стало поштовхом побудови елементів інфраструктури е-уряду.

По-друге, схвалення КМУ «Плану дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» (26.11.2014). У рамках подальшої реалізації Ініціативи КМУ станом на сьогодні вже розроблено план дій на 2016–2018 рр. від 30 листопада 2016 р.

По-третє, прийняття Верховною Радою України постанови «Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр.», в якій пріоритетним завданням було визначено створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» від 5 липня 2012 р.

По-четверте, затвердження Верховною Радою України процедури електронних державних закупівель «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. тощо.

Свідченням усвідомлення державним чинником України та громадськими недержавними інституціями взаємозалежності упровадження електронного урядування та ефективності державного управління стало створення у 2010 р.

Національного центру електронного урядування [4, с. 143].

Реалізовано низку галузевих проєктів, зокрема такі: подання електронної звітності суб'єктами підприємницької діяльності в Податкову адміністрацію (нині – Державна фіскальна служба), створення системи декларування товарів на митниці «Електронна декларація», система подання електронних заяв для вступу до ВНЗ, система придбання електронних проїзних документів на залізничному транспорті «Електронний квиток» тощо.

Державне агентство з питань електронного урядування (далі – Агентство) є новим центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства. Перед новоствореним Агентством постає багато складних завдань, які потребують великих часових, інтелектуальних і фінансових ресурсів [5, с. 99]. Проблеми, які належить вирішувати, накопичувалися роками та не можуть бути вирішені відразу. Це і величезна кількість різномірних систем в органах влади, не сумісних і не призначених для електронної взаємодії, і відсутність системи електронної ідентифікації, і зайва складність процедур надання публічних послуг та багато іншого. Однак ані громадяни, ані бізнес, ані керівництво країни не раді чути від нас про ці проблеми. Сьогодні є великі очікування з боку бізнесу та громадян на те, що відбудуться швидкі та якісні зміни [6].

З огляду на це та незважаючи на зазначені комплексні проблеми, ми розуміємо необхідність досягнення швидких результатів, швидких перемог, а також формування максимально точних, конкретних і, головне, публічних і зрозумілих усім цілей Агентства з розвитку електронного урядування.

Агентство визначило такі стратегічні напрями реалізації електронного урядування в Україні: електронні послуги, електронна взаємодія, електронна ідентифікація, відкриті дані. Окрім того, значну увагу планується приділити також питанню стимулювання державно-приватного партнерства у сфері електронного урядування, адже Агентство зацікавлене у використанні такого практичного співробітництва, оскільки саме бізнес може надати найновітніші технології, запропонувати навички та здатність управляти складними проєктами, які так необхідні для оперативного та результативного створення системи, що забезпечить прозорість, відкритість роботи органів влади, подолання корупції та відомчої закритості. Кожен напрям є досить складним, комплексним і потребує формування державної політики в цій сфері. Агентством сьогодні прово-

диться експериментальна робота з формування зазначених політик шляхом розроблення загальної Зеленої книги з електронного урядування та чотирьох Білих книг з електронного урядування за цими напрямками. Такий підхід щодо відкритого та прозорого формування державної політики є загальноєвропейською практикою [5, с. 100].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. [7], Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. [8], розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним із головних пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог.

Водночас згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19 позицій за останні 2 роки та 33 позиції – за останні 4 роки. До того ж найбільш низьку оцінку – 0,2677 – Україна отримала за компонент «Он-лайн послуги». Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг і необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики в цій сфері. Крім того, існуюча система надання так званих «адміністративних» послуг в Україні характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення та потребує негайного реформування [5, с. 100].

Сьогодні в Україні спостерігається активний розвиток насамперед електронного уряду, зокрема запровадження більш досконалих систем електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, надання послуг громадянам і бізнесу за допомогою Центрів надання адміністративних послуг, системи «єдиного вікна» тощо. Проведена адміністративна реформа сприяла активізації цих процесів.

Потужними темпами також розвивається галузеве електронне урядування, а саме: електронна медицина (її важливий складник – телемедицина), електронна освіта (насамперед дистанційна освіта), електронна комерція, електронний банкінг, використання технологій електронного урядування в транспортній сфері, в органах поліції, фіскальній службі, митниці, в судах тощо.

Однак чим потужніші темпи розвитку електронного уряду, чим більше говориться першими особами держави про важливість і необхідність запровадження електронного урядування, тим більша

відповідальність полягає на кожного з тих, хто причетний до цих процесів.

Варто зазначити, що останнім часом у контексті міжнародного досвіду розвитку електронного урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях спостерігається тенденція замість слова «електронне» вживати слово «розумне». Наприклад, під час входу на портал уряду, штатів і мерій міст Австралії висвітлюється словосполучення «Smart Service» (розумні послуги). Більшість країн світу впевнено впроваджують електронне урядування, і нині немає потреби, як 10 років тому, підкреслювати ці процеси додаванням слова «електронний». З офіційних порталів багатьох міст позникали позначки «е».

Електронне урядування не є майбутнім, до якого прагнуть, а стало реальністю, котру вдосконалюють і наближують до громадян. Однак досі залишаються проблеми, що потребують свого вирішення, особливо в Україні [9, с. 92].

Отже, під час упровадження електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівнях треба брати до уваги проблеми, які є актуальними для загальнодержавного рівня [10].

Залишається досі актуальною проблема сумісності – усі різноманітні технології електронного урядування, що впроваджуються як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування, обов'язково мають бути сумісними одна з одною. Без вирішення цієї проблеми неможлива ефективна взаємодія як між місцевими, так і центральними органами влади; між органами влади й органами місцевого самоврядування.

Проблема національної безпеки: чим більш прозорою та відкритою стає діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування завдяки сучасним системам електронного документообігу та їхнім взаємодіям з іншими системами, тим більша ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету нашої країни.

Окремої уваги заслуговують різноманітні кіберзлочини, зокрема хакерські атаки на сайти органів влади та місцевого самоврядування, вірус-шипуни, які зчитують і передають інформацію зацікавленим особам з інших країн, ведення інформаційних війн за допомогою сучасних ІКТ тощо. Особливо ця проблема виявила себе в умовах протистояння з Росією: доступ до багатьох баз даних став можливим і був використаний на шкоду інтересам України; збій в енергетичній системі; «зависання» важливих систем життєзабезпечення тощо.

Проблема захисту приватності заслуговує на окрему увагу та дослідження. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розвитку розумних міст. Не вирішення цієї проблеми може призвести до приходу орвелівського «1984»,

де громадяни втрачають право на приватне життя та стають гвинтиками тоталітарної держави. Формування різноманітних баз даних органами державної влади й органами місцевого самоврядування без чіткого визначення умов доступу до цієї інформації та її використання неминуче призведе до втрати довіри громадян до цих органів і не сприйняття будь-яких нововведень у сфері електронного урядування. Особливо ця проблема є актуальною в контексті розвитку «розумного міста», як його розуміють великі ІТ-компанії: масова автоматизація, збір даних, можливість тотального стеження, відслідковування настроїв і думок людей – усе це легко можна використати за певних обставин проти людини на користь тоталітарного режиму.

Потребує уваги також проблема посилення відповідальності за збереження та захист інформації персонального характеру – більшість працівників як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і сфери обслуговування не несуть відповідальності про надання доступу зацікавленим організаціям і громадянам інформації про персональні дані інших громадян. Особливо це стає очевидним під час проведення виборчої та рекламної кампаній тощо [10].

Також не втратила своєї актуальності проблема «форс-мажорних» обставин – переведення всієї документації в електронний формат без резервної копії, а також перехід на навчання фахівців за допомогою сучасних ІКТ із різних галузей знань під дією форс-мажорних обставин можуть призвести до повного державного колапсу.

Навіть зараз, коли частина процесу спілкування та надання послуг громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування переведена в електронний режим, збій обладнання (відключення електрики, «зависання» системи електронного документообігу, електронної черги, е-реєстрації тощо) призводить до паралічу всієї роботи цих органів. Саме тому треба бути дуже обережним під час переведення в 100% електронний режим надання найбільш важливих послуг громадянам, захист національної безпеки, безпеки життєдіяльності тощо. Найбільш оптимальним співвідношенням має бути залежно від їхньої важливості 70–80% електронного режиму, решта – у звичайному [9, с. 93].

Висновки. Отже, доходимо висновку, що в Україні переважно активно застосовуються технології електронного урядування, спрямовані на розвиток електронного уряду. Для максимально ефективного використання переваг від електронного урядування треба звести до мінімуму ризику від його впровадження. З цією метою потрібно налагодити активний діалог влади та громадян для подальшого розвитку електронної демократії, координацію зусиль органів державної влади

та місцевого самоврядування щодо напрацювання механізмів вирішення окреслених проблем і запобігання виникненню їх у майбутньому.

Результативність упровадження е-врядування в державному управлінні України повинна базуватись на врахуванні таких обставин щодо:

- ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;

- усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця та ролі громадянина в управлінні державою, оскільки за умов упровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;

- формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканності персональних даних;

- запровадження в державному управлінні такого важливого та забутого складника, як планування, що дасть змогу громадянам брати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє, як інструменту стабільності економічного розвитку.

Загалом, е-врядування покликане підвищити ефективність, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а його запровадження повинно забезпечити новий рівень реалізації інтересів громадян і задоволення їхніх потреб, відповідно, сприяти редукції державного управління в публічне [2, с. 55].

Література

1. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2 (53). С. 148–156.
2. Антикризисное управління національною економікою: монографія / За заг. ред. І.Й. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.
3. Japan's e-Government Initiatives. Офіційний сайт з електронного врядування в Японії. URL: <https://www.e-gov.go.jp/en/e-government.html>.
4. Божук Л.В., Клиніна Т.С. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування у муніципальному управлінні. Information, communication, society (ics-2017) 18–20 may 2017, Slavske, Ukraine. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. URL: <http://ena.lp.edu.ua>. С. 143–144.
5. Риженко О.В. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 99–103.
6. Риженко О.В. Розвиток електронного урядування в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. Дні інформаційного суспільства: матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (19–20 травня 2015 р.,

м. Київ) / Упоряд.: М.М. Малюга; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. К.: Видавництво «Тезис», 2015. С. 113–115.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 2. Ст. 154.

8. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 102. Ст. 3005.

9. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті, чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89–93.

10. Чукут С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні. Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи: матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспір. та молод. вчен. (м. Київ, 2013 р.). К.: НТУУ «КПІ», 2013. 176 с. URL: http://ktpu.kpi.ua/?page_id=4160

Анотація

Коров'як О. Я. Проблеми впровадження електронного урядування в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто сутність і зміст поняття «електронне урядування». Проаналізовано моделі електронного урядування за типами взаємодії між зацікавленими суб'єктами, визначено місце та роль електронного урядування на місцевому рівні в загальній системі E-government. Наголошено, що стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин із громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Окреслено передумови та принципи впровадження електронного урядування на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Ключові слова: електронне урядування, місцеві органи публічної влади, інформаційно-комп'ютерні технології, передумови впровадження електронного урядування, принципи впровадження електронного урядування.

Аннотация

Коровяк А. Я. Проблемы внедрения электронного управления в Украине. – Статья.

В статье рассмотрены сущность и содержание понятия «электронное управление». Проанализированы модели электронного правительства по типам взаимодействия между заинтересованными субъектами, определены место и роль электронного управления на местном уровне в общей системе E-government. Отмечено, что стратегическими задачами внедрения электронного управления являются преодоление информационного неравенства, перестройка отношений с гражданами, совершенствование технологии государственного управления для обеспечения прозрачности, доступности и удобства получения гражданами публичных услуг. Определены предпосылки и принципы внедрения электронного управления на местном и общегосударственном уровнях.

Ключевые слова: электронное управление, местные органы публичной власти, информационно-компьютерные технологии, предпосылки внедрения электронного управления, принципы внедрения электронного управления.

Summary

Koroviak O. Ya. Problems of e-government implementation in Ukraine. – Article.

The essence and content of the concept of “e-government” are considered in the article. The models of electronic governance by types of interaction between stakeholders are analyzed, the place and role of e-government at the local level in the general system of E-government are determined. It was emphasized that the strategic tasks of implementing e-governance are to overcome in-

formation inequality, rebuild relations with citizens, and improve the technology of public administration in order to ensure transparency, accessibility and convenience for citizens to receive public services. The preconditions and principles for the introduction of e-government at the local and national level are outlined.

Key words: e-government, local public authorities, information and computer technologies, preconditions for implementing e-government, principles of e-government implementation.

УДК 351(477)

Ю. П. Лісовська
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЮРИДИЧНА ЛОГІКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КІБЕРКАПІТАЛУ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. За умов сучасного розвитку кіберкапіталу як системного електронного контролю, моніторингу та представництва за діяльністю всіх сфер суспільного життя актуальним постає питання юридичної логіки публічного адміністрування. Адже сьогодні значна кількість українських громадян потерпає від соціально-економічної кризи, до якої додається військово-політичний конфлікт. При цьому одним із чинників цих негативних суспільних явищ виступає корупція, що вже набула системного характеру. Така корупція вважається реальною загрозою національній та світовій безпеці, оскільки перешкоджає проведенню ефективної діяльності, визначальних у цьому напрямі, військових та правоохоронних структур вітчизняного та міжнародного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо протидії корупційним проявам у системі публічного адміністрування України здійснюються у працях таких вітчизняних науковців, як М.Я. Азаров, В.Т. Білоус, О.В. Бандурко, В.О. Глушков, Ю.В. Грошовий, В.Т. Зеленецький, М.Н. Курко, А.Ю. Ковальчук, П.М. Лісовський, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, А.М. Подоляка тощо. Проте у теоретичних представленнях і підходах різних авторів щодо юридичної логіки публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України спостерігаються фрагментарність та відсутність всебічної концептуальної моделі. Цей факт свідчить про відсутність теоретично обґрунтованого понятійно-категоріального апарату як системно-аналітичного дослідження, тому наразі ця проблема залишається надзвичайно актуальною.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Оптимальною юридичною формою такого публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України представляється побудова його у вигляді взаємодоповнюючої єдності системної процедури дослідження. Саме така системна процедура механізму реалізації на кожному з її етапів повинна задавати концептуальний напрям дослідження, адекватний природі публічного адміністрування і ефективному взаємозв'язку основних важливих

параметрів щодо антикорупційного забезпечення кіберкапіталу України.

Мета статті. Метою даного дослідження є юридична логіка публічного адміністрування як системний електронний контроль, моніторинг та представництво, що становить антикорупційне забезпечення кіберкапіталу України.

Виклад основного матеріалу. Після здійснення Революції гідності Україна все ж залишається найбільш корумпованою країною Європи. Так, за даними досліджень Індексу Transparency International, Україна здобула 30 балів зі 100 можливих. За даними досліджень за 2017 рік, Україна посіла 130 місце зі 180 країн світу. Це на один бал більше та на одну позицію вище, ніж у минулому році. Для порівняння, ще в 2007 році Україна займала 118-те місце зі 179 країн, що досліджувалися протягом того року [1, с. 68].

У цьому сенсі повільний ріст індексу України є показником сприйняття корупції громадянами. Падіння динаміки і зростання вдвічі порівняно з 2016 роком пояснюється відсутністю дієвих форм у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності; недостатністю політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби з корупцією та введення ефективно діючих законодавчих ініціатив парламенту, які сприятимуть новоствореній антикорупційній кіберінфраструктурі.

Як результат, корупція залишається для бізнесу та звичайних громадян однією з важливих проблем, які можуть виникнути в діяльності представників публічної влади та в процесі адміністрування. Зазначається, що публічне адміністрування – це керування діяльністю апарату управління підприємством, установою чи організацією неприватної форми власності, у тому числі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, суб'єкту громадянського суспільства. Кожен суб'єкт публічної адміністрації наділений відповідною компетенцією, яка зазвичай дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності в тій фор-

мі, яка відповідає публічним інтересам. При цьому конкретними прикладами дій публічної адміністрації, в яких виражається зміст її діяльності, можуть бути: видання акту публічного управління, надання адміністративної послуги, прийняття рішення у скарзі, її розгляд, проведення наради, призначення ревізій, перевірок, здійснення контролю-наглядової діяльності тощо.

Корупційні ризики в системі публічної адміністрації України. В площині контролю-наглядової діяльності корупція може мати місце як наслідок відмови провести перевірку, неналежного проведення перевірок і приховування фактів вчинених порушень, проведення перевірок виключно з метою отримання незаконної вигоди [2].

У цьому аспекті необхідно визначити зміст поняття «корупційні ризики». Це сукупна матриця правових, організаційних та інших чинників, що породжують, мотивують осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування. Специфіка публічного адміністрування створює кіберпотенційні (електронні, інформаційні, віртуальні) можливості для існування суперечливих потреб та інтересів суб'єкта, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі уможливорює виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень. На практиці зіткнення таких інтересів, а отже, і наявність корупційних ризиків, значною мірою зустрічається у таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг та здійснення контролю-наглядової функції держави.

Отже, основними корупційними ризиками в системі публічної адміністрації України є:

– поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування (у тому числі надання адміністративних послуг та контролю-наглядової діяльності). Така практика породжує проблеми підзаконної нормотворчості. Зокрема, коли органи виконавчої влади, які мають застосовувати законодавство, самостійно розробляють таке законодавство, керуючись насамперед відомчими (корпоративними) інтересами. Наприклад, нормативні акти, які застосовують податкові органи, розробляються не Міністерством фінансів, а Державною фіскальною службою. Таким чином, повноваження органів публічної адміністрації мають відповідати вимогам Конституції України та законів України, не можуть визначатися у підзаконних нормативно-правових актах, оприлюднено тлумачитися у актах виконавчої влади;

– поєднання в одній інституції функцій з надання адміністративних послуг і контролю-наглядових (інспекційних) функцій, що породжує

корупційні ризики, пов'язані з «розмиванням місії» відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ. Крім того, обслуговуючий тип діяльності та інспекційний тип діяльності потребують різних методів та форм.

Безперечно, послабленню корупційного ризику сприятиме інституційне (організаційне) розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контролю-наглядових функцій, що сприяє зростанню об'єктивного розгляду адміністративних справ державними органами управління, а також виявленню випадків незаконних дій інших адміністративних органів. Це надає можливість розробки дієвих механізмів протидії з корупційними маніпуляціями у системі державного управління та публічного адміністрування, чого можна досягти шляхом ухвалення проекту Концепції реформи публічної адміністрації в Україні. У разі схвалення Урядом даного проекту та його послідовного впровадження може бути знята значна кількість інституційних та функціональних конфліктів у публічній адміністрації та породжуваних ними корупційних ризиків.

Протидія корупційним проявам у системі державної служби України. Необхідно озвучити, що в юридичній логіці протидія корупційним маніпуляціям у системі державної служби України розглядається як складна соціальна система, що містить певну кількість ефективно діючих раціональних складників (кореляційно-апроксимаційних, фізично-ентропійних тощо). Так, М.Я. Азаров у своїх працях вважає, що система характеризується тенденціями до збереження, саморегуляції та саморозвитку. Характерною ознакою для протидії корупції у державній службі України є те, що її суб'єкти і об'єкти відрізняються за правовим статусом та мають різну організаційно-структурну форму [3, с. 203].

З іншого боку, О.В. Бандурка зазначає, що ефективність діяльності системи щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби в Україні залежить від методів управління та кваліфікації кадрів [4, с. 145].

Адже такого погляду дотримується В.Т. Білоус та інтерпретує тим, що Президентом, Верховною Радою, Кабміном України постійно приділяється увага протидії корупційним проявам у державі і злочинності. З цього приводу підписано та ратифіковано низку міжнародних конвенцій про міждержавне співробітництво, створена певна правова база, сформовані спеціальні структури для боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

При цьому дослідник В.О. Глушков стверджує, що особливе місце в розв'язанні проблем протидії корупційним маніпуляціям посідає спеціально створений державний орган – Комітет координації по боротьбі з корупцією і організованою злочин-

ністю при Президентові України. Саме цей Комітет координує діяльність усіх правоохоронних та інших державних органів щодо виконання законів України, Указів, розпоряджень Президента, Уряду та рішень з питань протидії корупційним проявам та організованій злочинності, розробляє стратегічні та тактичні заходи щодо протидії злочинності та корупції.

Водночас А.П. Закалюк доводить, що методи державного управління, які застосовуються у сфері протидії корупційним проявам, зокрема у системі державної служби, залежать від стратегії і тактики протидії корупції в Україні, а також від стратегії соціально-економічних перетворень. Визнаючи сукупність методів управління у сфері протидії корупційним маніпуляціям, необхідно враховувати і те, що процес виконання здійснюється та контролюється уповноваженим державним органом та його посадовими особами [5, с. 517].

Таким чином, формування єдиної державної антикорупційної політики потребує належного законодавчого забезпечення, суспільної волі та громадянської активності. Саме комплекс нормативно-правових приписів, що регулюють, допускають і визначають здійснення механізмів запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення корупційних порушень, забезпечення належного координування і реалізації антикорупційної політики в системі превентивних заходів. «Побудова цілісної інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам у світовій практиці, а саме: конвенціям ООН і Ради Європи проти корупції). При цьому варто враховувати особливості української правової системи, політичної волі та ментальності громадян» [6, с. 25].

Корупційні ризики в публічній службі. Загальноприйнятою є думка, що один із ризиків складає непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, оскільки присутній суб'єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. В дійсності масштабні та суспільно небезпечні корупційні правопорушення здійснюються державними службовцями вищих категорій посад, чий заробітний плат та соціальні гарантії забезпечують заможне та безбідне життя. За таких обставин рівень моральності та ідеологічної спрямованості при виконанні своїх професійних обов'язків певних держслужбовців мав би бути найвищим. Натомість моральні та ідеологічні переконання є викривленими і не відіграють для них ролі обмежувачів [7, с. 4]. Виходячи з цього, вважається доцільним використовувати заходи, запропоновані Е.С. Молдаваном, зокрема розробку Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів у системі протидії спекулятивним маніпуляціям.

Безперечно, наявність значної кількості корупційних ризиків є загрозою для демократичного суспільства. Особливо це стосується ризиків щодо функціонування публічної служби в Україні. Як підкреслює дослідник О.В. Хорошенко, сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб обмежити та нейтралізувати чинники корупції, запобігти конфліктам інтересів (з особистих та службових потреб), на нормативному рівні визначити межі правомірної та етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави [8, с. 201].

Адже сучасний стан розвитку ефективної та прозорої антикорупційної інфраструктури України свідчить про те, що вже встановлена певна нормативна база щодо регулювання питання протидії корупції. До неї можна віднести закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також Закон «Про антикорупційний суд» та інші. Однак антикорупційне законодавство потребує постійного оновлення відповідно до змін у стані суспільно-дипломатичних відносин, а також інвестиційної діяльності в сфері інноваційно-виробничої економіки. Лише таким чином можна запобігти появі нових корупційних ризиків та сприяти усуненню наявних.

Крім того, варто ствердити, що використання необхідних міжнародних стандартів та проведення аналізу досвіду зарубіжних країн з метою подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо запобігання та боротьби з корупцією в Україні є мудрим рішенням у побудові правової держави. При цьому необхідно постійно здійснювати належний контроль та локальний моніторинг з метою виявлення зловживання владою, використання службових повноважень в особистих цілях громадянами і публічною владою.

Національна безпека в антикорупційній інфраструктурі України. Національна безпека, згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, держави та суспільства, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у низці сфер, зокрема у сфері боротьби з корупцією, при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [9]. У ст. 7 цього Закону також зазначено, що «поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики організованої злочинної діяльності» є однією із загроз національній безпеці України, яка негативно впливає на стабільність в суспільстві.

Забезпечення національної безпеки покладається на суб'єктів, вичерпний перелік яких наведено у ст. 4 названого закону України. Це – Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України та об'єднання громадян. Компетенція перелічених суб'єктів у відповідних сферах визначається з урахуванням їх функцій та повноважень, що регламентуються положеннями ст. 9, 10 Закону України «Про основи національної безпеки України».

Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки створена Конституцією України, Законом України «Про основи національної безпеки України», іншими законодавчими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також виданими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. До них, зокрема, належить і Закон України «Про запобігання корупції», яким визначаються правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів та правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [10].

До спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії, згідно з п.13 ч.1 ст.1 названого Закону України, належать: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Незважаючи на відсутність у зазначеному переліку органів Служби безпеки України, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю вітчизняної спецслужби також відіграють важливу роль у сфері запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, керуючись при цьому положеннями ст. 7, 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» та ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» [11]. За цих обставин розв'язання антикорупційної інфраструктури значною мірою залежить від ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки, яка визначається здатністю своєчасного реагування на кризові ситуації.

Висновки. Поглиблення концептуального розуміння корупційного діяння як деструктивного

соціального явища у правовій системі, заходи щодо його запобігання та протидії, дослідження передумов виникнення сприятимуть розвитку антикорупційної інфраструктури, що є прерогативою в структурному змісті сучасного кіберкапіталу. Тому саме юридична логіка публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні повинна створити якість нормативно-правової бази за вільний доступ громадян до інформації як адміністративно-правового захисту автономії окремих осіб. При цьому варто стверджувати, що процес прийняття мудрих рішень, як фундаментальної матриці розбудови правової держави, має бути інформаційно прозорим та відкритим з метою ретельного його розгляду. Все це сприятиме ефективному визнанню ролі активних і незалежних засобів масової інформації в системі кіберкапіталу як запобігання корупційному впливу політичних та інших складників у суспільному житті.

Література

1. Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 244 с.
2. Аналітичний звіт «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні», підготовлений Центром політико-правових реформ та фондом «Демократичні ініціативи» URL: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/technical%20papers/344-urac-corruption-admin ControlSup-uk.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/technical%20papers/344-urac-corruption-admin%20ControlSup-uk.pdf).
3. Жук І. Корупція в Україні: спроба аналізу. Наук. Вісник Національної академії ДПС України (Економіка, право). 2001. № 2. С.203–207.
4. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.
5. Романюк Б.В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2004. № 9. С. 517–521.
6. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 22–28.
7. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mesmia.pdf>.
8. Хорошенко О.В. Протидія корупційним проявам у системі публічної служби України: становлення нормативно-правової бази. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2010. Вип. 1. С. 199–209. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znprnadu_2010_1_22.
9. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. №39. Ст. 351.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII Відомості Верховної Ради України. 2014. №49. Ст. 2056.
11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

Анотація

Лисовська Ю. П. Юридична логіка публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України. – Стаття.

Визначено юридичну логіку публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України. Вбачається, що контрольно-наглядова діяльність здійснюється за ініціативою адміністративного органу в інтересах прав і свобод особи щодо протидії з корупцією. Прогнозовано, що національна безпека в системі антикорупційної інфраструктури України забезпечує превентивну (далекоглядну, виважену, помірковану) здатність реагувати на кризові та конфліктогенні ситуації.

Ключові слова: публічне адміністрування, антикорупційне забезпечення, кіберкапітал, національна безпека, кіберінфраструктура.

Аннотация

Лисовская Ю. П. Юридическая логика публичного администрирования в антикоррупционном обеспечении киберкапитала Украины. – Статья.

Определена юридическая логика публичного администрирования в антикоррупционном обеспечении

киберкапитала Украины. Прогнозируемо, что безопасность в системе антикоррупционной инфраструктуры Украины обеспечивает превентивную (дальновидную, взвешенную, умеренную) способность реагировать на кризисные и конфликтогенные ситуации.

Ключевые слова: публичное администрирование, антикоррупционное обеспечение, киберкапитал, национальная безопасность, киберинфраструктура.

Summary

Lisovska Yu. P. Legal logic of public administration in anti-corruption provision of cyber capital of Ukraine. – Article.

The legal logic of public administration in anti-corruption provision of cyber capital of Ukraine is determined. It is believed that control and surveillance activities are carried out on the initiative of an administrative body in the interests of the rights and freedoms of the person in the fight against corruption. It is anticipated that national security in Ukraine's anti-corruption infrastructure provides a preventive (far-sighted, balanced, moderate) ability to respond to crisis and conflict situations.

Key words: public administration, anti-corruption support, cyber capital, national security, cyber-infrastructure.

УДК 342.9

Я. О. Тицька
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОСВІТИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

З огляду на оновлені положення вітчизняного законодавства, на підставі якого відбувається регулювання суспільних відносин у сфері освіти, остання визнана та визначена державою як одна з пріоритетних сфер. Реформаційні процеси, які наразі відбуваються в Україні та стосуються системи освіти, спрямовані на виведення її на якісно новий рівень, що відповідає загальноєвропейським та світовим стандартам. Водночас законодавець та органи публічного адміністрування мають виважено підходити до модернізації всіх складових елементів освіти задля уникнення негативних проявів і наслідків для держави, суспільства, окремих осіб. Будь-які модифікації, зміни, перетворення обов'язково мають ґрунтуватися на встановлених загальнодержавних принципах та впроваджуватися виключно в інтересах приватних осіб. Саме за таких умов державна політика у сфері освіти буде належною, якісною й ефективною.

Метою роботи є з'ясування правових аспектів державної політики у сфері освіти з урахуванням положень доктрини та оновлених положень законодавства й стратегічних документів у сфері освіти. Для досягнення визначеної мети необхідно виконати такі завдання:

- з'ясувати сутність поняття «державна політика у сфері освіти»;
- виокремити ознаки, характерні для державної політики у сфері освіти;
- проаналізувати періодизацію становлення такої політики в державі із часу проголошення незалежності України;
- визначити перелік суб'єктів, задіяних у реалізації державної політики у сфері освіти;
- звернути увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти.

З огляду на нормативні положення варто зазначити більш детальне закріплення в законодавстві загальних засад, які стосуються державної політики у сфері освіти. Так, у Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. [1] (який втратив чинність) на рівні лише однієї статті 4 було визначено загальні засади регулювання державної політики в галузі освіти (саме таке формулювання застосоване законодавством), що полягало у «визнанні освіти пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства», а також у визначенні органів, які

здійснюють таку політику («визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України», «здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування»). У статті 5 чинного Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. [2] уже дещо ширше закріплено такі положення:

- 1) державну пріоритетність цієї сфери;
 - 2) спрямованість на забезпечення інноваційного, соціально-економічного й культурного розвитку суспільства;
 - 3) безпосередній взаємозв'язок фінансування освіти з інвестуванням у людський потенціал, сталий розвиток суспільства та держави;
 - 4) перелік органів державної влади, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти;
 - 5) основні засади, на яких ґрунтується формування й реалізація такої політики, а також її мету;
 - 6) перелік документів державного прогнозування та стратегічного планування розвитку освіти, а також обов'язок органів влади забезпечувати відкритий доступ до зазначених документів шляхом їх оприлюднення на своїх офіційних веб-сайтах;
 - 7) обов'язок держави створювати умови для здобуття громадянської освіти.
- Окрім того, варто зауважити, що в статті 6 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. закріплено досить розширений перелік засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності, якими є такі:
- людиноцентризм;
 - верховенство права;
 - забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
 - забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації;
 - розвиток інклюзивного освітнього середовища;
 - забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування;
 - науковий характер освіти;
 - різноманітність освіти;
 - цілісність і наступність системи освіти;
 - прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;
 - відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством;

- інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти;

- інтеграція з ринком праці;
- нерозривний зв'язок зі світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;

- свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності;

- академічна доброчесність;
- академічна свобода;
- фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти;

- демократизм;
- єдність навчання, виховання та розвитку;
- виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей українського народу, його історико-культурного надбання й традицій;

- формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення;

- формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;

- формування громадянської культури та культури демократії;

- формування культури здорового способу життя, екологічної культури та дбайливого ставлення до довкілля;

- невторчання політичних партій в освітній процес;

- невторчання релігійних організацій в освітній процес;

- різнобічність і збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань;

- державно-громадське управління;
- державно-громадське партнерство;

- державно-приватне партнерство;
- сприяння навчанню впродовж життя;

- інтеграція в міжнародний освітній і науковий простір;

- нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;

- доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;

- принцип рівних можливостей для всіх.

Таке детальне й ґрунтовне закріплення основних засад лише підтверджує значущість освіти та необхідність належної державної політики в цій сфері задля забезпечення прав людини й усього суспільства.

Варто зауважити, що державна політика у сфері освіти не є одномоментним явищем, адже має відносно тривалий шлях становлення, до того ж

цей процес постійно триває та розвивається. Так, наприклад, Є. Красняков, досліджуючи формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні, виокремлює вісім етапів розвитку державної політики в цій галузі [3, с. 22–23]. З урахуванням вітчизняних досліджень можна запропонувати власну періодизацію державної політики у сфері освіти з виокремленням таких етапів:

1) 1991–1997 рр. – етап формування засад державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям Закону Української РСР «Про освіту», затвердженням Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»), визначенням загальних засад участі держави в таких відносинах;

2) 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; характеризується вдосконаленням спеціального законодавства, практичним втіленням у життя правових норм, визначенням загальної стратегії розвитку національної освіти, нормативів, вимог, стандартів;

3) 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти; характеризується затвердженням стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти [4], формуванням відповідної нормативно-правової бази, розробленням стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовкою до затвердження цільових державних програм;

4) з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям чинного нині Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. зі зміною ціннісних характеристик та оновлених підходів до вимог якості освіти в Україні, прийняттям підзаконних нормативно-правових актів, зорієнтованих на його виконання.

Варто визначитися зі значенням поняття «державна політика у сфері освіти», адже легальну його дефініцію не закріплено. Загалом державна політика – це діяльність органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей [5, с. 117]. Тобто в узагальненому вигляді сутність державної політики полягає в діяльності спеціально уповноважених на це органів державної влади, у реалізації під час такої діяльності основних політичних завдань держави у визначеній сфері та в досягненні наперед обумовлених політичних цілей. Під час аналізу доктринальних джерел можна дійти висновку, що науковці використовують різні формулювання для позначення поняття «державна політика у сфері освіти» (наприклад, «державна освітня політика», «державна політика в галузі освіти», «національна освітня політика»), які можна вважати синонімічними.

Є. Красняков зазначає, що термін «державна політика у сфері освіти», або «державна освітня політика», використовується з 1960-х рр., коли роль освіти на державному рівні почали розглядати як важливий фактор економічного розвитку та соціального прогресу, як сферу, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні [6, с. 11]. Саме тому можна вести мову вже про певний сформований часовий період застосування такого поняття.

У свою чергу Д. Гогін вважає, що державна освітня політика – це спрямовувальна та регулювальна діяльність держави в галузі освіти, здійснювана нею для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв'язання завдань загальнодержавного чи глобального значення. Вона визначається на вищому рівні державної влади та реалізується за допомогою законів, указів, постанов уряду, загальнодержавних і міжнародних програм, міжнародних актів (договорів, угод тощо) [7, с. 56].

На думку К. Корсака, національна освітня політика – це сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд або інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення й розвитку системи освіти чи її елементів [8, с. 112].

На переконання Н. Губерської, державна політика у сфері освіти – це невід'ємна складова частина загальної освітньої політики держави, зміст якої полягає у формуванні та нормативно-правовому закріпленні загальної стратегії освіти, у визначенні цілей, завдань і відповідних напрямів дії, спрямованих на забезпечення функціонування й розвитку системи освіти [9].

Д. Петрашенко визначає державну освітню політику як складову частину політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення та реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Поняття «державна освітня політика» передбачає, що вона формується, визначається державою та здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою впорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу [10].

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. З-поміж ознак, які характеризують державну політику у сфері освіти, виокремлюються такі:

– це один із невід'ємних елементів загальної політики держави;

– специфічна сфера, у якій вона реалізовується, – сфера освіти;

– спеціальні органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації;

– обов'язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;

– спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;

– здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;

– наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства.

Як уже зазначалося, державна політика у сфері освіти – це прерогатива органів державної влади, які визначають і реалізують її від імені держави в межах загальнонаціональної політики. Так, законодавством визначено перелік суб'єктів, задіяних у визначенні й реалізації державної політики у сфері освіти, до системи яких належать Верховна Рада України (визначає державну політику у сфері освіти) та Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (реалізують державну політику у сфері освіти).

Законодавець комплексно підходить до визначення підґрунтя для формування й реалізації державної політики у сфері освіти, адже цей процес має бути виваженим, орієнтуватися на забезпечення прав конкретних осіб і всього суспільства. Так, формування й реалізація державної політики у сфері освіти здійснюється на основі наукових досліджень, міжнародних зобов'язань, вітчизняного та іноземного досвіду з урахуванням прогнозів, статистичних даних та індикаторів розвитку.

Окрім того, важливе значення для з'ясування правових аспектів реалізації державної політики у сфері освіти має визначення нормативно-правового базису такої політики. Так, загальні засади державної політики у сфері освіти визначені Конституцією України та іншими законами. Основним Законом України передбачаються принципи реалізації права на освіту, яке забезпечує держава (стаття 53); обов'язкове визначення засад регулювання освіти на рівні законодавства (стаття 92); забезпечення політики у сфері освіти Кабінетом Міністрів України (стаття 116) тощо.

До законів, що визначають особливості державної політики у сфері освіти, варто віднести Закон України «Про освіту», Закон України «Про дошкільну освіту», Закон України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про позашкільну освіту», Закон України «Про професійно-технічну освіту», Закон України «Про вищу освіту» тощо.

Серед актів Президента України, які стосуються державної політики у сфері освіти, мож-

на назвати Указ Президента України «Про Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді» від 6 листопада 2018 р. № 357/2018, Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25 червня 2013 р. № 344/2013, Указ Президента України «Питання забезпечення виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах культури, освіти, науки, молоді, спорту та охорони здоров'я» від 28 грудня 2012 р. № 765/2012 тощо.

До актів Кабінету Міністрів України в цій сфері належать Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної служби якості освіти» від 7 листопада 2018 р. № 935, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні» від 3 жовтня 2018 р. № 710-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти» від 19 вересня 2018 р. № 660-р, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 29 серпня 2018 р. № 703 тощо.

Окремі напрями реалізації державної політики у сфері освіти визначені актами Міністерства освіти і науки України, зокрема Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження форми звітності щодо чисельності та складу педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти та інструкції щодо її заповнення» від 27 серпня 2018 р. № 937, Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти» від 8 червня 2018 р. № 620, Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу» від 22 травня 2018 р. № 523 тощо.

Документами державного прогнозування й стратегічного планування розвитку освіти є прогноз розвитку освіти України, стратегія розвитку освіти України, відповідні державні, регіональні та місцеві цільові програми, плани діяльності у сфері освіти органів влади. Таким чином, сукупність дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також система прийнятих нормативно-правових актів забезпечують правову основу реалізації державної політики у сфері освіти.

З огляду на положення Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [11], яка на основі аналізу сучасного стану розвитку освіти визначає мету, стратегічні напрями та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у

сфері освіти, необхідно звернути увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти. Зокрема, **основними проблемами, викликами та ризиками** є такі:

- недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;

- обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів);

- відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального й духовного розвитку та соціалізації дітей і молоді;

- зниження суспільної моралі, духовності, культури поведінки частини учнівської та студентської молоді;

- недостатня орієнтованість структури та змісту професійно-технічної, вищої й післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики;

- невідпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження;

- недостатній розвиток мережі дошкільних навчальних закладів;

- недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

- повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, упровадження в навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;

- недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників, невисокий рівень заробітної плати таких працівників;

- низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення навчальних закладів; слабка мотивація суспільства та бізнесу до інвестування освіти;

- наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень навчальних закладів;

- відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності;

- недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості.

Стратегічні напрями вирішення зазначених проблем є такими:

– реформування системи освіти, в основу якої покладатиметься принцип пріоритетності людини;

– оновлення нормативної бази системи освіти згідно з вимогами часу;

– модернізація структури, змісту й організації освіти на засадах компетентнісного підходу;

– створення та забезпечення можливостей для реалізації різноманітних освітніх моделей, створення навчальних закладів різних типів і форм власності;

– побудова ефективної системи національного виховання, розвитку й соціалізації дітей і молоді;

– забезпечення доступності та безперервності освіти впродовж усього життя;

– формування безпечного освітнього середовища, екологізація освіти;

– розвиток наукової та інноваційної діяльності в освіті, підвищення якості освіти на інноваційній основі;

– інформатизація освіти, удосконалення бібліотечного та інформаційно-ресурсного забезпечення освіти й науки;

– забезпечення проведення національного моніторингу системи освіти;

– підвищення соціального статусу педагогічних і науково-педагогічних працівників;

– створення сучасної матеріально-технічної бази системи освіти.

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. Її ознаки є такими:

– належність до загальної політики держави;

– наявність специфічної сфери, у якій реалізується (сфера освіти);

– наявність спеціальних суб'єктів (органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації);

– обов'язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;

– спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;

– здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;

– наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства.

Державна політика у сфері освіти є триваючим стадійним процесом, у межах якого можна виокремити такі етапи: 1) 1991–1997 рр. – етап формування засад державної політики у сфері освіти; 2) 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; 3) 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти;

4) з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти. Суб'єктами, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Нормативно-правовий базис такої політики становлять Конституція України та інші закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, документи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку.

Література

1. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. (втратив чинність на підставі Закону України № 2145-VIII від 5 вересня 2017 р.) / Верховна Рада УРСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 34. Ст. 451.

2. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 380.

3. Красняков Є. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні. Вісник державної служби України. 2010. № 3. С. 19–24.

4. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 / Президент України. Офіційний вісник України. 2002. № 16. Ст. 11.

5. Хомишин І. Механізм реалізації державної політики в сфері вищої освіти. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 116–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_18.

6. Красняков Є. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти. Шлях освіти. 2006. № 4. С. 11–13.

7. Гогин Д. Государственная образовательная политика Российской Федерации на современном этапе: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2005. 218 с.

8. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в XXI столітті: інтегрально-філософський аналіз. К.: Вид-во НДПУ, 2004. 222 с.

9. Губерська Н. Державне регулювання вищої освіти в умовах демократизації публічних відносин в Україні. Право і суспільство. 2015. № 2. С. 153–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_2_27.

10. Петрашенко Д. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 6. С. 141–144.

11. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 17. Ст. 31.

Анотація

Тицька Я. О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. – Стаття.

У статті проаналізовано правові аспекти державної політики у сфері освіти з урахуванням положень доктрини та оновлених положень законодавства й стратегічних документів. Визначено сутність поняття «державна політика у сфері освіти» та виокремлено оз-

наки, характерні для державної політики у сфері освіти. Проаналізовано періодизацію становлення такої політики в державі із часу проголошення незалежності України. Визначено перелік суб'єктів, задіяних у реалізації державної політики у сфері освіти. Звернено увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти.

Ключові слова: державна політика, національна політика, освіта, освітня політика, стратегія освіти.

Анотація

Тыцкая Я. О. Государственная политика в сфере образования: правовой аспект. – Стаття.

В статье проанализированы правовые аспекты государственной политики в сфере образования с учетом положений доктрины и обновленных законодательных и стратегических документов. Определена сущность понятия «государственная политика в сфере образования» и выделены признаки, характерные для государственной политики в сфере образования. Проанализирована периодизация становления такой политики в государстве со времени провозглашения независимости Украины. Определен перечень субъектов, задействованных в реализации государственной политики в сфере образования. Обращено внимание на проблемы

и перспективы развития государственной политики в сфере образования.

Ключевые слова: государственная политика, национальная политика, образование, образовательная политика, стратегия образования.

Summary

Titska Ya. O. State policy in the field of education: legal aspect. – Article.

The article analyzes the legal aspects of state policy in the field of education, taking into account the provisions of the doctrine and the updated provisions of the legislation and strategic documents in the field of education. The essence of the concept “state policy in the sphere of education” is defined and the features typical for the state policy in the field of education are singled out. The periodization of the formation of such a policy in the state since the proclamation of Ukraine’s independence has been analyzed. The list of subjects involved in the implementation of state policy in the field of education is determined. The attention is paid to the problems and prospects of development of state policy in the field of education.

Key words: state policy, national policy, education, educational policy, education strategy.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 344.3

В. В. Пахомов

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Р. О. Дегтяр

студентка IV курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ВІЙСЬКОВА АДВОКАТУРА

Важливу роль у захисті прав і свобод громадян, порушених при вчиненні цивільних, адміністративних чи кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку виконують адвокати. Так, відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура [1].

Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) визначено, що адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому Законом.

Адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів.

В Україні відповідно до Закону адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, встановлених цим Законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Видами адвокатської діяльності є:

1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави;

2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;

3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні;

5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

8) надання правової допомоги під час виконання та відбування кримінальних покарань.

Адвокат може здійснювати інші види адвокатської діяльності, не заборонені законом [2].

На території України юридична допомога військовослужбовцям зараз є вкрай необхідною, навіть попри те, що правовідносини, які виникають у військовій сфері, є досить специфічними. Це обґрунтовано тим, що більшість військових не повною мірою ознайомлені зі своїми правами й неспроможні захистити їх відповідним чином. Запровадження такого інституту є важливим, оскільки адвокати не є фахівцями військової справи, тому складно здійснювати захист, представництво та надання інших видів правової допомоги у цивільних, адміністративних та кримінальних провадженнях, які стосуються військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження ними зборів, а також військових формувань Збройних Сил України.

Військовий адвокат дійсно потрібен військовослужбовцям, військовозобов'язаним тощо у вирішенні проблем, пов'язаних з:

- представництвом інтересів та захистом прав військових в суді;
- призову на службу, укладання контракту, мобілізації, проходження військової служби або звільнення, страхування, отримання соціальних пілг та житла;
- відновленням на військовій службі у разі незаконного звільнення;
- оскарженням у суді незаконних наказів командира (начальника);
- правовим захистом ветеранів АТО.

В Україні не має практики функціонування Військової адвокатури, тому для визначення доцільності впровадження такого інституту, поза сумнівом, потрібно враховувати досвід інших держав та урахувати те, що умови кожної країни є унікальними.

На нашу думку, показовим у цьому питанні є досвід кількох держав. Насамперед Сполучених Штатів Америки.

Так, у Сполучених Штатах Америки діє Єдиний кодекс військового правосуддя (Uniform Code of Military Justice). Це основний правовий кодекс, який регулює питання внутрішнього військового правосуддя з 1951 року. UCMJ визначає правові засади організації і діяльності усіх членів військового штату, включаючи військових пенсіонерів, а також членів інших федеральних військових служб (таких як NOAA Corps та The Public Health Service Commissioned Corps), які приєднані до військових [3].

Кожен військовий адвокат може працювати в будь-якому відділенні військово-морського флоту, армії, морської піхоти або військово-повітряних сил, хоча кожна гілка має свою власну суддівську адвокатську групу (також відому як JAG). Військовослужбовець може звернутися до будь-якого

офісу військової юридичної допомоги, якщо йому потрібне юридичне представництво.

Робота військового адвоката схожа на цивільного адвоката у своїй повсякденній роботі. Основною відмінністю є представництво інтересів клієнтів під юрисдикцією військових судів та права. Військовий адвокат працює виключно з військовослужбовцями та може представляти їх у цивільних та кримінальних справах.

Щоб стати військовим адвокатом, кандидат повинен закінчити ступінь бакалавра, подати заяву та скласти іспит з прийому до юридичних шкіл (LSAT), та закінчити юридичну школу.

Однією з головних відмінностей військового суду є військовий трибунал, який розглядає справи, які належать до його юрисдикції під час воєнного часу.

Деякі функції військового юриста включають:

- консультування військових клієнтів, які звертаються до суду;
- складання та підготовку юридичних документів;
- підготовку клієнта до судового розгляду;
- консультування командирів з питань міжнародного права, військового права та цивільного права [4].

Judge Advocate General's Corps, також відомий як JAG або JAG Corps, є юридичною гілкою військових Сполучених Штатів Америки, які займаються питаннями військової юстиції та військового права. Головний адвокат у кожному відділенні є суддею-адвокатом (Judge Advocate General), і кожен, хто йому підпорядковується, вважається адвокатом судді (Judge Advocate) [5].

Адвокат судді (Judge Advocate) насамперед є юридичним радником команди, до якої він належить. Також вони можуть бути особистими юридичними радниками командирів. Їх юридична допомога може охоплювати велике коло питань, пов'язаних з адміністративним правом, державними контрактами, цивільними та військовими працівниками, законом про війну та міжнародними відносинами, законодавством про охорону навколишнього середовища тощо [6].

Що ж до досвіду Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії, то у цій державі Суддя-Генерал-адвокат (Judge Advocate General) та Військовий суддя усіх сил (Judge Martial of all the Forces) відповідальні за судовий військовий процес у Королівському флоті, Британській армії та королівській авіації. Суддя-Генерал-адвокат був юридичним радником Збройних сил до 2000 року.

Суддя-Генерал-адвокат призначається її Величністю Королевою за допомогою «Letters Patent» за рекомендацією лорда-канцлера. Він є юридичним радником Корони та незалежним членом судової влади і завжди є цивільним, хоча він

може служити у збройних силах. JAG не є генералом армії; слово «генерал» означає широкі повноваження, як і Генеральний секретар, Генеральний прокурор тощо.

JAG складається зі штатних суддів, до складу яких входять віце-суддя-адвокат (Vice-Judge Advocate General) і шість помічників судді-адвоката (Assistant Judge Advocates General), а також можуть звернутися за допомогою до заступників (позаштатних) суддів-адвокатів (Deputy (part-time) Judge Advocates).

JAG та багато суддів-адвокатів також засідають у Королівському суді. Також можливо, щоб суддя Вищого суду був призначений для того, щоб очолити Судовий військовий суд як адвокат; це робиться для надзвичайних або безпрецедентних випадків у Королівському суді [7].

Виходячи з аналізу позитивного досвіду зарубіжних країн, можна сказати, що в Україні також можливе функціонування такого інституту, як військова адвокатура. Робота військового адвоката полягатиме у консультації, представництві інтересів військовослужбовців, військовозов'язаних та резервістів під час проходження ними зборів під юрисдикцією військових судів. Вони можуть працювати у будь-якому військовому формуванні, до яких належать: сухопутні (наземні), морські, повітряні або спеціальні війська держави, які призначені для оборони країни, захисту їх суверенітету, державної незалежності, територіальної цілісності тощо.

Отже, останнім часом у нашій країні юридична допомога військовослужбовцям набуває особливо значення і попиту. Військовий адвокат повинен володіти усіма сучасними галузями права, враховуючи діяльність у військовій сфері. Вони мають бути здатними представляти широкий спектр юридичних послуг клієнтам, від молодого військовослужбовця до високопоставленого командира.

Література

1. Конституція України. ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. ст. 282
3. Uniform Code of Military Justice. URL: <http://www.ucmj.us/>.
4. Military Attorney and Lawyers. URL: <https://www.lawyeredu.org/military-lawyer.html>.
5. Alison Monahan JAG Corps: Military Lawyer. The balance. 2017. URL: <https://www.thebalance.com/want-to-be-a-military-lawyer-learn-about-jag-4039991>.
6. Manual for Courts-Martial (MCM) United States (2012 Edition). URL: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/law/mcm.pdf>.

7. Military Courts and Tribunals Judiciary. URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/jurisdictions/military-jurisdiction/>.

Анотація

Пахомов В. В., Дегтяр Р. О. Військова адвокатура. – Стаття.

У статті проаналізовано питання запровадження в Україні інституту Військової адвокатури. Пропонується створити новий інститут – Військову адвокатуру, яку буде наділено більш широкими повноваженнями, зокрема, здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги у цивільних, адміністративних та кримінальних провадженнях, які стосуються військовослужбовців, військовозов'язаних та резервістів під час проходження ними зборів, а також військових формувань Збройних Сил України. В Україні відсутні інститут та практика функціонування військової адвокатури, наукових досліджень вчених з даного питання бракує.

Ключові слова: військова юстиція, військова адвокатура, військовослужбовець, військовозов'язаний, військова формування.

Аннотация

Пахомов В. В., Дегтяр Р. А. Военная адвокатура. – Статья.

В статье проанализированы вопросы внедрения в Украине института Военной адвокатуры. Предлагается создать новый институт – Военную адвокатуру, который будет наделен более широкими полномочиями, в частности, осуществление защиты, представительства и предоставления других видов правовой помощи по гражданским, административным и уголовным производствам, касающимся военнослужащих, военнообязанных и резервистов во время прохождения ими сборов, а также военных формирований Вооруженных Сил Украины. В Украине отсутствуют институт и практика функционирования военной адвокатуры, научных исследований ученых по данному вопросу недостаточно.

Ключевые слова: военная юстиция, военная адвокатура, военнослужащий, военнообязанный, военные формирования.

Summary

Pakhomov V. V., Dehtiar R. O. Military Advocacy. – Article.

The article analyzed the issues of the military advocacy implementation in Ukraine. It is proposed to create a new institute – the military advocacy which will be given wider powers, in particular, the provision of protection, representation and other types of legal assistance in civil, administrative and criminal proceedings which concerns servicemen and reservists during their passage as well as military formations of the Armed Forces of Ukraine. In Ukraine there is no the institute and practice of military advocacy functioning, also there is a lack of scientific researches of the given issues.

Key words: military justice, military advocacy, servicemen, liable to military service, military formations.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.1

*М. Т. Корнієнко**студент магістратури**Київського національного університету технології та дизайну**О. М. Коваль**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри приватного та публічного права**Київського національного університету технології та дизайну*

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПРАЦІВНИКАМИ ОРГАНІВ ДІЗНАННЯ, СЛІДСТВА, ПРОКУРАТУРИ ТА СУДУ

Постановка проблеми. Будь-які суспільні відносини виникають не самі по собі, а породжуються потребами суспільства. У цьому плані не є винятком і зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів дізнання, слідства, прокуратури або суду.

Конституція України, закріплюючи за громадянами України широку систему прав і свобод, передбачає одночасно дієві способи їх забезпечення. Захист прав людини й громадянина, визнання її прав і свобод найвищою соціальною цінністю на конституційному рівні – обов'язок усіх без винятку органів державної влади та їхніх посадових і службових осіб, зокрема судових і правоохоронних органів. Кожний такий орган та особа згідно зі своїм юридичним статусом зобов'язані не тільки забезпечувати, але й здійснювати захист прав і свобод особистості згідно з Конституцією України, спираючись на норми міжнародно-правових актів і чинне законодавство. У період будівництва правової соціальної держави та формування громадянського суспільства на перший план висувається проблема досягнення такого становища, коли права, свободи та законні інтереси людини й громадянина захищені найбільш повно. Адже реалізація прав та інтересів особи залежить, насамперед, від рівня їх забезпеченості, тобто створення таких умов і засобів, за яких сама можливість порушення прав була б зведена до мінімуму, а у разі, коли таке порушення допущено, можна було б швидко та в повному обсязі ліквідувати чи мінімізувати його наслідки.

Дослідженню теми відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду, присвячено низку праць відомих українських і зарубіжних учених-юристів, а саме: В.Д. Сущенка, О.А. Лупала, Е.О. Харитонова, Н.О. Саніахметової, І.Г. Ка-

летника та інших. Зокрема, загальним питанням відшкодування шкоди приділяли увагу Н.Д. Єгоров, Р.О. Стефанчук, С.Д. Русу та інші науковці.

Метою написання статті є всебічне дослідження поняття, порядку відшкодування шкоди, завданої працівниками органів дізнання, слідства, прокуратури та суду, як матеріальної, так і моральної; з'ясування підстав та умов відповідальності за шкоду, заподіяну незаконними діями органу дізнання, слідства, прокуратури та суду. Методологічну основу становлять загальнонауковий метод пізнання правової дійсності, а також такі методи: порівняльно-правовий, структурно-функціональний, методи аналізу документів, синтезу та інші. У роботі використовується та аналізується чинне законодавство України, наукові праці, монографії відомих юристів, а також останні дослідження вітчизняної та зарубіжної юридичної науки.

Будь-які суспільні відносини виникають не самі по собі, а породжуються потребами суспільства. У цьому плані не є винятком і зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої працівниками органів дізнання, слідства, прокуратури та суду. Відшкодування шкоди як засіб цивільно-правового захисту суб'єктивних прав є дієвим механізмом реабілітації прав потерпілого, запобігання цивільно-правовим порушенням, стабілізації майнових відносин і підтримання економічного балансу в суспільстві. Відшкодування шкоди має компенсаційний характер. Конституційна норма про відшкодування шкоди, яка міститься в ст. 56 Конституції України, стверджує таке: «Кожен має право на відшкодування коштом держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень» [1, с. 25]. Конституційний принцип права на відшкодування шкоди передбачає безперечно зобов'язання держави відшкодувати цю шкоду. Зважаючи на особливості предмета регулювання, цивільне право деколи допускає відповідальність незалежно від вини, а також покладає обов'язки не на самого порушника [2, с. 356]. Наприклад, ст. 1176 Цивільного кодексу України визначає підстави відповідальності за шкоду, завдану незаконними діями (бездіяльністю) судових і правоохоронних органів. Делікт такого типу виділений, оскільки суб'єктом відшкодування шкоди є держава, а відповідальність настає незалежно від вини посадових чи службових осіб. На перший погляд здається, що заподіювач шкоди звільняється від відповідальності за вчинене. Насправді держава за допомогою своїх органів забезпечує дотримання й виконання законів, які приймає, крім того, вона має право звертатися з регресною вимогою до службових чи посадових осіб за відшкодованою нею шкодою. Органи попереднього (досудового) слідства, прокуратури й суду є державними та створюються нею для того, щоб успішно реалізовувати своє суверенне право на кримінальне переслідування винних і встановлення правосуддя. При цьому треба зазначити, що ці органи є носіями державних повноважень, реалізація яких відбувається в інтересах усього суспільства. За належне виконання посадовцями своїх обов'язків, за охорону прав і законних інтересів особи держава відповідає перед своїми громадянами.

Умови виникнення права на відшкодування шкоди – це обставини, за наявності яких починають діяти підстави, процесуальні акти, що містять у собі рішення відповідного органу чи посадової особи про невинуватість притягнутого до відповідальності. Такими умовами є постановлення судом виправдувального вироку, скасування незаконного вироку суду, закриття кримінальної справи органом досудового слідства, закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення.

За чинним законодавством, шкода, що завдана незаконними діями працівниками органів дізнання, слідства, прокуратури та суду, відшкодовується за такими нормами:

– Цивільного кодексу України, Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду»;

– Положення про застосування Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»,

що затверджено наказом Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури та Міністерства фінансів України;

– Порядку виконання Державним казначейством України рішень суду щодо відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, а також суду, затвердженого Державним казначейством України [3, с. 64];

– постанов Пленуму Верховного Суду України: «Про практику розгляду судами цивільних справ про відшкодування шкоди» [4], «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» [5], «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» [6].

Отже, шкода, завдана громадянину незаконними діями органів дізнання, слідства, прокуратури та суду, й порядок її відшкодування мають свою специфіку:

– по-перше, не кожна шкода, завдана незаконними діями згаданих органів, підлягає відшкодуванню, а лише та, яка передбачена у спеціальних нормативно-правових актах;

– по-друге, шкода відшкодовується не судовими та правоохоронними органами, а державою;

– по-третє, шкода відшкодовується незалежно від вини заподіювача. З огляду на те, що видання спеціальних норм пов'язане із внутрішньою особливістю врегулювання відносин із відшкодування шкоди, вимагається наявність у чинному законодавстві норми, в якій би була врахована ця специфіка, а також чітко визначене поняття такої шкоди відшкодування.

Звичайно, не може бути мови про еквівалент відшкодування, оскільки виміряти розмір, глибину, силу людського болю неможливо. Але розмір такого відшкодування не повинен бути настільки малим, щоб вона втратила своє дійсне призначення, чи настільки великим, щоб призводив до безпідставного збагачення потерпілої особи.

У безпосередньому взаємозв'язку з названим концептуальним недоліком досліджуваного нами порядку відшкодування перебуває проблема вибору виду судочинства, за правилами якого треба вирішувати питання, пов'язані з відшкодуванням (компенсацією) шкоди, заподіяної органами судової влади.

Ще одним недоліком чинного порядку відшкодування шкоди, завданої неправомірною діяльністю (бездіяльністю) працівниками органів дізнання, слідства, прокуратури та суду, є відсутність у Законі України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури та суду» [7] будь-яких вказівок щодо поширення чи непоширення на цю катего-

рію вимог строків позовної давності. Зважаючи на системне тлумачення положень ст. ст. 257, 258 та 268 ЦК України [2], можна дійти висновку, що до вимог особи про захист її порушених майнових прав застосовуватиметься загальна позовна давність у три роки.

Наступним недоліком чинного в Україні порядку відшкодування є механізм виконання рішень суду про стягнення бюджетних коштів у рахунок відшкодування (компенсації) шкоди, заподіяної органами судової влади. Сьогодні до законодавчого врегулювання безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету, рішення суду про стягнення коштів державного бюджету виконується виключно центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (Державною казначейською службою України). Погашення бюджетних зобов'язань розпорядника бюджетних коштів, з вини якого виникли такі зобов'язання, здійснюється виключно за кошти бюджетних асигнувань цього розпорядника бюджетних коштів. Передбачається, що відшкодування шкоди, завданої особі внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, а також їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, здійснюється державою за кошти державного бюджету в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, лише до такої особи може бути пред'явлено вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування упущеної майнової вигоди та моральної шкоди у встановленому порядку.

Отже, можемо стверджувати, що шкода, завдана громадянину незаконними діями органів дізнання, слідства, прокуратури або суду, та порядок її відшкодування мають свою специфіку. По-перше, не кожна шкода, завдана незаконними діями згаданих органів, підлягає відшкодуванню, а лише та, яка передбачена у спеціальних нормативно-правових актах; по-друге, шкода відшкодується не судовими та правоохоронними органами, а державою; по-третє, шкода відшкодується незалежно від вини заподіювача. Зважаючи на те, що видання спеціальних норм пов'язане із внутрішньою особливістю врегулювання відносин із відшкодування шкоди, вимагається наявність у чинному законодавстві норми, в якій би була врахована ця специфіка, а також чітко визначене поняття такого відшкодування.

Література

1. Конституція України. К.: «Школа», 2005. 47 с.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України № 40 від 3 жовтня 2003 р. 356 с.
3. Порядок виконання Державним казначейством України рішень суду щодо відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури, а також судів. / Затв. наказом Державного казначейства України № 48 від 7 березня 2006 р. Офіційний вісник України № 13 від 11 квітня 2003 р. 64 с.
4. «Про практику розгляду судами цивільних справ про відшкодування шкоди»: постанова Пленуму Верховного Суду України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0006700-92>.
5. «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди»: постанова Пленуму Верховного Суду України/ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>.
6. «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення»: постанова Пленуму Верховного Суду України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-88>.
7. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду»: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-96>.

Анотація

Корнієнко М. Т., Коваль О. М. Відшкодування шкоди, завданої працівниками органів дізнання, слідства, прокуратури та суду. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури або суду.

Ключові слова: відшкодування шкоди, завдання шкоди незаконними діями, орган дізнання, орган попереднього слідства, прокуратура, суд.

Аннотация

Корниенко М. Т., Коваль О. Н. Возмещение ущерба, нанесенного работниками органами дознания, следствия, прокуратуры и суда. – Статья.

Статья посвящена исследованию особенностей возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда.

Ключевые слова: возмещение вреда, причинение вреда незаконными действиями, орган дознания, орган предварительного следствия, прокуратура, суд.

Summary

Korniienko M. T., Koval O. M. Compensation for damage caused by employees of the agencies of inquiry, investigation, prosecution and court. – Article.

The article is devoted to the study of the features of compensation for harm caused by illegal actions of the bodies of inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office or court.

Key words: compensation for harm, compensation for damage by illegal actions, inquiry body, preliminary investigation body, prosecutor's office, court.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341

А. А. Біла-Кисельова
аспірант*Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
суддя
Дніпровського районного суду міста Херсона*ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЩОДО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ
НА РЕГІОНАЛЬНИХ РІВНЯХ

Досягненнями ООН в питаннях розвитку та захисту прав людини на регіональних рівнях є регіональні механізми захисту прав людини в Європі, Америці, Африці, на Близькому Сході, Південно-Східній Азії.

Наочно продемонструємо, чи стали універсальні документи щодо прав людини ООН базовими для регіонів у світі та проаналізуємо відмінності між ними. Наприклад, Міжамериканська система захисту прав людини містить Статут Організації американських держав, Американську декларацію прав та обов'язків людини, Американську конвенцію з прав людини. Американська декларація прав і обов'язків людини 1948 року (прийнята раніше від Загальної декларації прав людини ООН) має свій унікальний характер [1, с. 6]. Крім прав і свобод, вона зазначає також про обов'язки щодо суспільства, дітей і батьків, обов'язок отримувати освіту, обов'язок дотримуватися законів, слугувати суспільству та нації, сплачувати податки, обов'язок працювати. Американська конвенція з прав людини (прийнята на Міжамериканській конференції 22 листопада 1969 року, набрала чинності 18 липня 1978 року) є каталогом політичних і громадянських прав [2]. Перелік зазначених прав у документі значно коротший, ніж закріплені у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Американська конвенція з прав людини містить окремі розділи щодо громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. Можна констатувати, що документ спирається на Загальну декларацію прав людини ООН, про що зазначається в преамбулі, та відрізняється від Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яку представила світу Рада Європи [2, с. 10].

У частині 1 Американської конвенції з прав людини (далі – АКПЛ) зазначено про обов'язки держав, визначення поняття «особа» для цілей документа та значення ролі внутрішнього законодавства. Наприклад, у частині 2 статті 1 АКПЛ

(«Зобов'язання поважати права») для цілей Конвенції «особа» означає «кожна людина». У частині 1 статті 4 АКПЛ («Право на життя») вказано: «Кожна людина має право на повагу її життя. Це право охороняється законом, загалом – із моменту зачаття. Крім того, у частині 5 статті 4 АКПЛ зазначається про обмеження щодо смертних вироків особам, які на момент скоєння злочину не досягли 18 років або яким більше 70 років, а також вагітним жінкам.

У статті 5 АКПЛ («Свобода від тортур») хоча й зазначається про те, що кожна людина має право на повагу його фізичної, духовної та моральної недоторканності, але міститься норма, в якій вказано про покарання злочинця: «Покарання не поширюється на жодних інших осіб, крім злочинця» (частина 3 статті 5). При цьому стаття передбачає окремий порядок щодо неповнолітніх.

Стаття 6 АКПЛ («Свобода від рабства») містить подібну до Європейської конвенції норму щодо термінів, які не передбачають «примусову або обов'язкову працю». А відповідно до статті 14 АКПЛ («Право на відповідь») положення: «Кожна людина, що постраждала внаслідок помилки або образ, заяв чи ідей, розголошених серед широкого кола громадськості <...> має право на відповідь або на внесення виправлень...» є нормою, якою, наприклад, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод РЄ не представлена.

Також АКПЛ містить норми щодо права на ім'я (стаття 18), прав дитини (стаття 19), права на громадянство (стаття 20), права на притулок (стаття 22), права участі в державному управлінні (стаття 23).

Однією із суттєвих відмінностей АКПЛ з іншими міжнародними документами є те, що в ній наголошується на зв'язку між правами та обов'язками, що відображено в статті 32: «1. Кожна особа відповідальна перед своєю сім'єю, суспільством і людством. 2. Права кожної особи обмежені правами інших осіб, благополуччям усіх і справедливо-

ми вимогами загального благополуччя в демократичному суспільстві».

Особливу увагу привертає стаття 21 «Право на майно», в якій в частині 3 зазначається про заборону експлуатації людини людиною. Ця норма як окрема перебуває в документі, незважаючи на те, що в Конвенції є стаття 6 «Свобода від рабства». Так, як і Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, АКПЛ містить норму щодо права звернення за захистом у разі порушених прав (стаття 47) [2, с. 10].

В Африканській системі захисту прав людини в рамках Організації африканської єдності центральну роль відіграє Африканська хартія прав людини та народів (далі – Хартія), прийнята 17 червня 1981 року та яка набрала чинності 21 жовтня 1986 року [3]. Хартія охоплює не тільки права людини, але й права народів, як впливає з глави 1 Хартії («третє покоління» прав людини), а також забезпечує «право на розвиток» (стаття 22). У преамбулі документа зазначено про повагу до Статуту ООН та Загальної декларації прав людини ООН, що констатує базовість цих документів для Африканської хартії прав людини та народів [3, с. 6].

Життя людини є недоторканим відповідно до статті 2 Хартії, як і відповідно до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та Американської конвенції з прав людини. Африканська хартія прав людини та народів, як і Американська конвенція з прав людини, проголошує про обов'язки людини [2, с. 3]. Зокрема, Хартія містить главу, в якій питанню обов'язків приділено три статті (27, 28, 29). Відповідно до частини 1 статті 27 Хартії кожен несе обов'язки щодо своєї сім'ї, суспільства, держави та інших правомірно визнаних об'єднань і міжнародного співтовариства [3].

Варто звернути увагу на те, як у Хартії продемонстрований пріоритет суспільних інтересів, колективу, сім'ї над особистими інтересами. Наприклад, у статті 29 Хартії вказано таке: «1. Підтримувати гармонійний розвиток сім'ї та працювати на укріплення й повагу сім'ї; завжди поважати своїх батьків, допомагати їм за потреби. 2. Служити національним інтересам, представляти свої фізичні та інтелектуальні здібності на служіння суспільству; 3. Не ставити під загрозу безпеку своєї держави або державу проживання; 4. Зберігати та посилювати соціальну та національну солідарність, особливо у разі загрози їй; <...> 6. Працювати у міру сил і можливостей, а також справно платити податки, передбачені законом в інтересах суспільства <...> 8. Сприяти у міру сил у будь-який час на будь-якому рівні заохочуванню та досягненню африканської єдності». До того ж статтею 28 Хартії закріплений обов'язок поважати та ставитися до ближнього без дискримінації,

а також підтримувати відносини, які мають мету допомоги, захисту та посилення взаємної поваги.

Також Хартія містить норми щодо права власності (статті 14), права на роботу (стаття 15), права на освіту (стаття 17).

Крім того, стаття 18 Хартії представляє широкий перелік прав сім'ї та обов'язок держав щодо сімей. Норма охоплює зобов'язання держави щодо допомоги сім'ям, щодо дискримінації у ставленні до жінок, а також для осіб похилого віку передбачаються спеціальні заходи захисту.

Суттєвим досягненням для африканських народів є представлення в Хартії статті 22, згідно з якою всі народи мають право на їхній економічний, соціальний і культурний розвиток із відповідною повагою до їхніх свобод; держави зобов'язані самостійно або спільно забезпечувати втілення в життя «права на розвиток».

Механізм юридичного захисту прав людини (саме судового для реального захисту) в рамках Хартії не є таким ефективним, як у Раді Європи. Африканська система щодо захисту прав людини представлена Комісією із прав людини та народів (стаття 30 АХПЛН) й Африканським судом із прав людини та народів (відповідно до протоколу 1998 року на сьогодні в стані очікування).

Стосовно ісламського правового регулювання прав людини треба зазначити про Загальну ісламську декларацію прав людини [6]. Зокрема, на конференції присвяченій Магомету в Лондоні (1980 року) була прийнята Загальна ісламська декларація прав людини, яку опублікували в 1981 році. В ісламській декларації відображені основні права людини, які вважаються прописаними в ісламі. Це право на життя, право на свободу в усіх її формах, право на працю, право на освіту, право на соціальне забезпечення, недопущення дискримінації, право на справедливість, право на захист, право на судовий процес, право на захист проти перевищення влади, право на захист права власності, право на захист від тортур, право на особисте життя, право на участь в управлінні справами суспільства тощо. На перший погляд можна побачити, що Декларація цілком висвітлює загальнозначені у світі права та свободи людини, які відображені в Загальній декларації з прав людини ООН, але відмінності пов'язані саме з розумінням документа в полі релігійного тлумачення [6]. Починаючи з преамбули відчувається релігійний підтекст: «Аллах дав людству через свої одкровення в Священному Корані і Суні Його Святого Пророка Магомета міцну юридичну та моральну основу, яка дає змогу створювати та регулювати інститути та людські відносини; через їхні Божественні джерела й освячення ці права не можуть бути ні обмежені, ні скасовані, ні порушені владою, асамблеями чи іншими ін-

ститутами, так само як неможливо від них відректися чи відмовитися» [7].

Проголошені в Загальній ісламській декларації прав людини права та свободи за своїм змістом і можливостями тлумачення пов'язані з шаріатом. Інтереси та права, які захищає шаріат, можна поділити так: а) належать Аллаху, б) належать індивіду, в) належать Аллаху й індивідам одночасно. Шаріат розділяє релігійну та правову основи, що дає можливість виділити індивідуальні обов'язки та права.

Нормативна основа шаріату містить дві групи правил поведінки: 1) стосується культу, виконання правочинним мусульманином своїх релігійних обов'язків (ібадат); 2) регулює відносини та світську поведінку (муамалат) [4].

До того ж з аналізу документа встановлено, що шаріат не спрямований на надмірне обтяження людини суворими обмеженнями в життєвих справах, порівняно із суворими вимогами до релігійних обов'язків і культових заборон. Наприклад, у Корані можна прочитати таке: «Аллах бажає для вас полегшення і не бажає труднощів для Вас» (2:181-185) [11]. Тому у разі колізії двох норм перевага надається тій, застосування якої пов'язане з меншими зусиллями.

Принципи комерційної діяльності в Корані засновані на свободі такої діяльності: «... торгівлю Аллах дозволив, а лихву заборонив» (Сура «Аль-Бакара», 275) [11]. Крім того, передбачене в Суні право вносити у договір будь-які умови, окрім тих, що забороняють дозволене Аллахом. Загалом, можна сказати, що ісламська система щодо світської поведінки передбачає «розумність» у питаннях, що пов'язано з життєвими справами.

Незважаючи на те, що Ісламська декларація прописує норми щодо прав людини та недопущення дискримінації, становище жінки в ісламській сім'ї є нерівноправним із чоловіком. Це підтверджується в Корані: «А тих жінок, у вірності яких ви не впевнені, умовляйте (спочатку), потім уникайте їх на ложі подружньому і (нарешті) побивайте їх» (4:34). Крім того, в ісламі нерівність між чоловіками та жінками можна побачити через інститут спадкового майна: «... синові належить частка, що дорівнює частці двох дочок» (Сура, «Ан-Нісса» (Жінки) К, аят 11) [11].

Ісламські традиції не дозволяють прийняти право на одностатеві шлюби, як дозволяється в Америці чи Європі, з огляду на таке безпеліційне положення, представлене в Корані: «Невже ви приходите до чоловіків ваших із всіх світів і залишаєте те, що створив вам ваш Господь в жінках ваших?» (Сура «Аш-шура», 165-166) [11]. Як видно, норма не містить посилання щодо однієї жінки, що, у свою чергу, може трактуватися як згода всіх жінок на те, що її чоловік може мати декіль-

кох дружин. Тут простежується також дискримінаційний підтекст.

Про релігійний напрям прав людини в Загальній ісламській декларації прав людини зазначав і генеральний секретар ради Салем Аззам: «Загальна ісламська декларація прав людини заснована на Корані та Суні й розроблена видатними мусульманськими ерудитами та юристами, а також представниками ісламських рухів і течій».

Загальна ісламська декларація з прав людини – не єдиний документ у галузі захисту прав людини. Наприклад, 5 серпня 1990 року була схвалена Каїрська декларація з прав людини в ісламі [9]. Вона складається з преамбули та 25 статей, але не має обов'язкової сили для держав-членів організації, хоча й базується на принципі «добросовісного виконання». Ряд основних прав і свобод у ній не визначено: відсутня заборона на дискримінацію за ознаками статті. Наприклад, стаття 6 Декларації вказує на рівність чоловіка та жінки лише щодо гідності, самостійного цивільного статусу та фінансової незалежності, права зберігати своє ім'я та рід.

Стаття 22 Каїрської декларації містить норму щодо права на вільне висловлення своєї думки, але одночасно й обмеження за шаріатом (кожен має право на вільне висловлення своєї думки так, щоб це не суперечило принципам шаріату), а стаття 25 додатково наголошує на тому, що ісламський шаріат є єдиним джерелом для тлумачення чи пояснення будь-яких статей цієї Декларації. Крім того, існує ще одна декларація – Даккська декларація з прав людини 1983 року, в якій також проголошувалось, що фундаментальні права та свободи людини є невід'ємною частиною ісламської релігії. Декларація пронизана ідеєю щодо регулювання прав і свобод людини за ісламським шаріатом, який одночасно є єдиним джерелом для тлумачення положень Декларації.

Арабська хартія прав людини 1994 року була прийнята на сесії Ліги арабських країн 15 вересня 1994 року, її легітимність ґрунтується на Каїрській декларації [13]. Провівши аналіз норм Арабської хартії прав людини з позиції їх відповідності загальноновизнаним принципам і нормам, варто зазначити, що її прийняття треба розглядати як крок уперед щодо прав людини у регіоні Близького Сходу. Ряд норм прав, за Хартією, захищає статус арабського громадянина та не є рівним із неарабським громадянином. Це стосується права на працю, права на притулок, права на приватну власність і фактично демонструє дискримінацію в правах людей. У Хартії зовсім не згадується про свободу вибору віри та заборону полігамії, що є однією з форм дискримінації жінок. У Хартії зазначено про заборони фізичних і психічних тортур, а також жорстоке та нелюдське поводження, але не міститься заборони щодо жорстокого покаран-

ня. Суттєвим є також те, що в Хартії не прописано права на участь в управлінні загальнодержавними справами та права на утворення політичних партій та організацій. Крім того, відсутній механізм захисту прав людини та не згадується рівність усіх перед законом і заборона щодо смертних вироків щодо неповнолітніх.

Також Арабська хартія прав людини не встановлює жодних зобов'язань країн-учасниць із прийняття відповідних законодавчих засобів, які є необхідними для втілення в життя визначених у документі прав і свобод, що є суттєвим недоліком. У 2004 році відбулося оновлення Арабської хартії прав людини, і до неї увійшли права та свободи, відсутні в початковому стані, але вплив шариату на тлумачення прав залишився.

Треба вказати, що причини відсутності тривалий час регіонального механізму захисту прав людини в арабських країнах полягають у тому, що проблеми суверенітету та безпеки (у зв'язку з чисельними воєнними конфліктами) є нагальнішими, ніж право на свободу думки, право на мирні зібрання чи право власності. Це підтверджується та впливає зі слів Бутрос Б. Галі, який зауважує: «Проблема демократії та захисту прав людини в арабських державах не є настільки важливою, порівняно з проблемами розвитку, оновлення та укріплення суверенітету та безпеки» [14].

Відсутність найважливіших для захисту прав людини інститутів – інституту парламентаризму, інституту уповноваженого з прав людини, інституту конституційного контролю – вказує на те, що внутрішньодержавні механізми захисту прав людини на Близькому Сході недосконалі [8].

Щодо захисту прав людини на рівні країн держав Південно-Східної Азії, то треба зазначити про Декларацію прав людини від 18 листопада 2012 року (прийнята Асоціацією держав Південно-Східної Азії) [5]. Текст документа починається з таких слів: «Усі люди народжені вільними та рівними у своїй гідності та правах». У документі підтверджуються загальні зобов'язання держав за Загальною декларацією прав людини ООН, Статутом ООН, а також зазначаються права громадян у співвідношенні з виконанням ними обов'язків. У Декларації звертається увага на регіональну модель захисту прав людини, що відображає особливості всієї спільноти держав Південно-Східної Азії та зазначається, що права людини мають розглядатися з урахуванням регіонального та національного аспектів.

Під час дослідження ми виявили, що світове товариство по-різному сприймає сутність прав і свобод людини, а гарантія захисту деяких із них іде в розріз із звичаями, правилами поведінки,

релігією країн, що має пріоритетне значення для людей на регіональних рівнях. Різний досвід країн щодо встановлення стандартів прав і свобод людини свідчить про плюралістичний розвиток світу.

Цілі Загальної декларації прав людини хоча безпосередньо й стали підґрунтям для розвитку прав людини в Америці, Європі, Африці, на Близькому Сході, в регіоні Південно-Східної Азії, але шлях розвитку таких прав відбувається в різних площинах з огляду на регіональну політику країн. Суть таких фундаментальних прав, як право на життя, заборона катування, заборона рабства та примусової праці, право на свободу та особисту недоторканність, заборона дискримінації, право на судовий захист, право на сімейне життя, кожен із регіонів уявляє з певними відмінностями, а іноді навіть заперечує їх, як, наприклад, ісламський погляд на одностатеві шлюби та поняття дискримінації. Зважаючи на ці обставини, кожен із регіонів розробив свої документи у сфері прав людини.

Література

1. Американська декларація прав і обов'язків людини 1948 року. URL: <http://constituanta.blogspot.com>.
2. Американська конвенція з прав людини. URL: <http://constituanta.blogspot.com>.
3. Африканська Хартія прав людини та народів. URL: <http://concourt.com>.
4. Бехруз Х. Исламские традиции права: монография. О.: Юридическая литература, 2006. 294 с.
5. Декларація прав людини від 18 листопада 2012 року (прийнята Асоціацією держав Південно-Східної Азії). URL: <http://ukrainepravo.com>.
6. Загальна декларація прав людини. ООН: міжнародний документ від 10 грудня 1948 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
7. Загальна ісламська декларація прав людини. URL: <http://idmedina.ru>.
8. Ибрагим Ахмед Хадж Юсеф Абдалла. Международные и национальные механизмы защиты прав человека на Ближнем Востоке: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1990. 20 с.
9. Каирская декларация о правах человека в исламе. Центр інформації та документації кримських татар. URL: <http://www.cidct.org.ua>.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
11. Коран / Под ред. В.И. Беляева, П.А. Грязневича. М.: «АНС-Принт», 1990. 512 с.
12. Онан Э.С. Ислам и конституционное строительство стран Востока. Мусульманское право. М., 1984. 458 с.
13. Arab Charter on Human Rights. URL: <http://textus.diplomacy.edu>.
14. Boutros Ghali. The League of Arab States. Karel Vasak. Dimensions of human rights. West-port: Greenwood Press. 1982. Vol. 1. P.575.

Анотація

Біла-Кисельова А. А. Правові аспекти щодо механізму захисту прав людини на регіональних рівнях. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу міжнародних документів регіонального рівня щодо захисту прав людини на прикладі Міжамериканської системи захисту прав людини, Африканської системи захисту прав людини, а також систем захисту прав людини на Близькому Сході та Південно-Східній Азії.

Ключові слова: міжнародне право, права людини, порівняльне право, іслам.

Аннотация

Белая-Киселева А. А. Правовые аспекты относительно механизма защиты прав человека на региональных уровнях. – Статья.

Статья посвящена анализу международных документов регионального уровня относительно защиты

прав человека на примере Межамериканской системы защиты прав человека, Африканской системы защиты прав человека, а также систем защиты прав человека на Ближнем Востоке и Южно-Восточной Азии.

Ключевые слова: международное право, права человека, сравнительное право, ислам.

Summary

Bila-Kyseleva A. A. Legal aspects of the mechanism for the protection of human rights at the regional levels. – Article.

The article is devoted to the analysis of international documents of the regional level on the protection of human rights on the example of the American system for the protection of human rights, the African system for the protection of human rights, and system for the protection of human rights in the Middle East and South-East Asia.

Key words: international law, human rights, comparative law, Islam.

УДК 341.4

Г. Л. Чигрина
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансових розслідувань
Університету державної фіскальної служби України

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЕЛЕКТРОННОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Використання сучасних цифрових технологій і засобів не лише на судових стадіях, а й під час досудового розслідування кримінальних правопорушень – це якісно нова організація кримінального провадження, яка забезпечить реалізацію активної, наступальної стратегії в боротьбі з правопорушеннями, корупцією, організованою злочинністю [1].

21 лютого 2018 р. на брифінгу Генеральний прокурор України Ю. Луценко заявив, що одним із ключових завдань, які необхідно виконати в 2018 р., є запуск системи електронного документообігу та створення електронного кримінального провадження. Він зазначив: «У кінці минулого року ми закупили необхідне обладнання. Уже прийнято в дослідну експлуатацію в Генпрокуратурі, прокуратурі Автономної Республіки Крим систему електронного документообігу, яка триватиме до кінця року, після цього буде прийнята як готова система для поширення на всю систему прокуратури. До кінця цього року електронна система документообігу має припинити радянські звички паперового валу. Контакт між працівниками та виконанням відповідних доручень має скоротитися, і це можна зробити завдяки електронній формі. Так, важливо з'єднати наш Єдиний реєстр досудових розслідувань з електронною базою судів (можливо, і Міністерства внутрішніх справ України) та забезпечити електронне кримінальне провадження» [8].

Поставлене завдання – реальне та нагальне з огляду на те, що сучасні цифрові технології й засоби дають змогу виконувати значну кількість завдань за дуже короткі проміжки часу, створюючи своєрідну копію фізичного світу, та повністю замінити громіздкі (багатомні) кримінальні провадження (кримінальні справи), сформовані на паперових носіях, їх електронними аналогами. Особливо актуально це під час розслідування злочинів у сфері економіки, оподаткування та інших видів злочинів, коли проведення процесуальних дій пов'язане з необхідністю збирання значної кількості документів та інших об'єктів матеріального світу як джерел доказів.

Міжнародний досвід боротьби зі злочинністю свідчить про те, що використання в кримінальному процесі цифрових технологій і засобів дає змогу не тільки спростити процес збирання доказів та

оформлення процесуальних та інших документів, а й значно прискорити розслідування та відмовитися від паперу як носія інформації, пов'язаної з розслідуванням злочинів.

Наприклад, Великобританія, окремі американські штати, Швеція, Австрія, Нідерланди, Саудівська Аравія, Фінляндія, Данія, Південна Корея, Сінгапур, Чеська Республіка, Естонія, Федеративна Республіка Німеччина та інші країни вже мають досвід ведення кримінального процесу в електронній формі та використання електронних кримінальних проваджень (кримінальних справ). Молдова й Казахстан приєдналися до цієї спільноти в 2017 р.

В Україні, згідно із чинним Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України), запроваджена автоматизована система документообігу суду (ст. 35 КПК України) [4]. Порядок функціонування зазначеної системи, зокрема видачі вироків, ухвал суду й виконавчих документів, передачі справ до електронного архіву, зберігання текстів вироків, ухвал суду та інших процесуальних документів, надання інформації фізичним і юридичним особам, підготовки статистичних даних, визначається Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженим Радою суддів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України (далі – Положення) [5].

Автоматизована система документообігу суду забезпечує такі процеси:

1) об'єктивний і неупереджений розподіл матеріалів кримінального провадження між суддями з додержанням принципів черговості та однакової кількості проваджень для кожного судді (п. 1 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4]. Вважаємо, що введення аналогічного розподілу кримінальних проваджень на стадії досудового розслідування злочинів також сприяло б додержанню принципів збалансованості навантаження на слідчого (детектива, прокурора), водночас стимулюючи їх до підвищення професійної майстерності та забезпечуючи природний відбір кадрів працівників слідства й прокуратури;

2) надання фізичним і юридичним особам інформації про стан розгляду матеріалів кримінального провадження в порядку, передбаченому КПК України (п. 3 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4]. На нашу думку, на стадії досудового розсліду-

вання злочинів автоматизація процесу надання заінтересованим учасникам кримінального провадження інформації про перебіг розслідування не лише сприяла б якості слідства, здійсненню розслідування в розумні строки, а й забезпечувала б охорону прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження;

3) централізоване зберігання текстів вироків, ухвал та інших процесуальних документів (п. 4 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4]. Як показує неофіційне спілкування з прокурорами та слідчими, на стадії досудового розслідування злочинів, на жаль, мають місце непоодинокі випадки «підміни» окремих процесуальних документів і речових доказів. Централізоване зберігання процесуальних та інших документів у кримінальному провадженні (клопотань, протоколів процесуальних дій, описів вилучених речей і документів тощо) забезпечить їх оригінальність, дасть змогу контролювати послідовність дій учасників кримінального провадження під час досудового розслідування злочинів та строки їх вчинення.

Крім наведеного, автоматизована система документообігу суду забезпечує підготовку статистичних даних (п. 5 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4], реєстрацію вхідної й вихідної кореспонденції та етапів її руху (п. 6 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4], видачу вироків, ухвал суду та виконавчих документів на підставі наявних у системі даних (п. 7 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4], передачу матеріалів до електронного архіву (п. 8 ч. 1 ст. 35 КПК України) [4]. З огляду на завантаженість слідчих (детективів, прокурорів) роботою, пов'язаною з підготовкою та проведенням процесуальних дій на стадії досудового розслідування злочинів, доцільно максимально автоматизувати документообіг у кримінальному провадженні.

На користь запровадження автоматизованої системи документообігу та використання інших сучасних технологій під час досудового розслідування злочинів свідчить також те, що в судах матеріали кримінального провадження, скарги, заяви, клопотання та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду й можуть бути предметом судового розгляду, у порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка здійснюється працівниками апарату відповідного суду, *у день надходження таких матеріалів*. До автоматизованої системи документообігу суду в обов'язковому порядку вносяться дата надходження матеріалів, скарги, клопотання, заяви або іншого процесуального документа, прізвище особи, стосовно якої подані документи, та їх суть, прізвище (найменування) особи (органу), від якої (якого) надійшли документи, прізвище працівника апарату суду, який здійснив реєстрацію, інформація про рух судових доку-

ментів, дані про суддю, який здійснював судове провадження, та інші дані, передбачені Положенням (ч. 2 ст. 35 КПК України) [4; 5]. Як ми вже зазначали, аналогічний підхід до реєстрації матеріалів кримінального провадження (клопотань, постанов тощо) на стадії досудового розслідування злочинів дасть змогу контролювати строки розслідування і якість роботи слідчого (детектива, прокурора), наприклад, шляхом аналізу направлених прокурору (слідчому судді) клопотань, строки їх розгляду прокурором (слідчим суддею), іншої інформації про рух процесуальних та інших документів у кримінальному провадженні, законність і своєчасність прийняття будь-яких рішень у кримінальному провадженні.

На вимогу часу, з огляду на міжнародний досвід ведення кримінального процесу в електронній формі та використання електронних кримінальних проваджень (кримінальних справ), зміни до ст. 35 «Автоматизована система документообігу суду» КПК України будуть внесені з дня початку функціонування *Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи* (п. 2 § 2 розділу 4) [4; 6].

Передбачається, що Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система є більш захищеною та досконалою, ніж існуюча автоматизована система документообігу суду.

Так, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система здатна забезпечити участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції [6], що також було б актуальним на стадії досудового розслідування злочинів. На сьогодні чинний КПК України *формально* містить окремі положення щодо проведення дистанційного досудового розслідування. Так, допит осіб, впізнання осіб чи речей під час досудового розслідування можуть бути проведені в режимі відеоконференції під час трансляції з іншого приміщення (дистанційне досудове розслідування (ч. 1 ст. 232 КПК України) [4]). Однак, як показує спілкування з працівниками практичних підрозділів, *фактично* складно здійснювати процесуальні дії в режимі відеоконференції з причини відсутності належного технічного забезпечення.

Крім того, Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час реєстрації відповідних матеріалів, скарги, клопотання, заяви чи іншого процесуального документа відбувається визначення судді (запасного судді, слідчого судді, а в разі колегіального розгляду – судді-доповідача для розгляду конкретного провадження) за принципом випадковості та в хронологічному порядку з урахуванням спеціалізації й рівномірного навантаження для кожного судді [6]. Урахування спеціалізації та забезпечення рівномірного навантаження на кожного слідчого (детектива, прокурора) – запорука якості досудового розслідування та здійснення його в розумні строки, а тому

також є актуальним на стадії досудового розслідування злочинів.

Після визначення судді (запасного судді, слідчого судді) або судді-доповідача для конкретного судового провадження не допускається внесення змін до реєстраційних даних щодо цього провадження, а також видалення цих даних із Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, що передбачено також функціонуючою автоматизованою системою документообігу суду (ч. 3 ст. 35 КПК України) [4; 6]. На нашу думку, така здатність зазначеної системи ускладнюватиме «ручне» керування досудовим розслідуванням та зводитиме до мінімуму корупційні дії керівництва органів прокуратури й слідства під час досудового розслідування злочинів.

Зауважимо, що до початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи [6] в Україні на базі прокуратури Київської області за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу та з урахуванням досвіду Чеської Республіки розроблено Концепцію щодо онлайн електронного наглядового провадження. Згідно із цим документом електронна система управління провадженням базуватиметься на існуючому Єдиному реєстрі досудових розслідувань. Створена система не лише буде оцифровувати фізичну документацію, а й даватиме змогу миттєво обмінюватися файлами та електронними версіями файлів (процесуальних та інших документів) між слідчим і прокурором, прокурором та слідчим суддею, а також слідчим (прокурором) та іншими учасниками кримінального провадження. При цьому кожен учасник кримінального провадження отримає окремі рівні доступу та права на ознайомлення зі змістом та/або створення (редагування) матеріалів кримінального провадження (кримінальної справи).

Крім того, сучасні цифрові технології та засоби фактично дають можливість створювати всі наявні в кримінальному провадженні види процесуальних та інших документів за допомогою *цифрового паперу*¹, який є основою для створення будь-яких *рукописних цифрових документів* за допомогою

цифрової ручки. Цифровий папір з успіхом може стати заміником звичайного паперу для документів, які традиційно складають у кримінальному провадженні на паперових носіях. Оснащення прокурорів і слідчих (детективів) таким пристроєм, як *Digital Paper*, дасть змогу зручно керувати процесом збирання й використання доказів не лише під час проведення процесуальних дій у кабінеті слідчого (детектива, прокурора), а й під час огляду місця вчинення злочину, виявлення слідів злочину, знаходження документів та інших речових доказів за місцем реєстрації (проживання) та роботи підозрюваних осіб тощо. Складений в електронній формі протокол допиту може бути підписаний цифровою ручкою як допитуваною особою (її перекладачем, адвокатом (захисником) – за наявності), так і самим слідчим (детективом, прокурором). Протокол обшуку, протокол огляду місця події та інші процесуальні документи, складені за результатами проведення процесуальних дій, також можуть бути підписані всіма учасниками процесуальної дії на місці їх оформлення.

Щоб отримати дозвіл на проведення обшуку та/або тимчасового доступу до речей та/або документів, слідчому буде досить скласти клопотання в електронній формі, додати до нього електронні копії необхідних для обґрунтування клопотання документів, підписати це клопотання за допомогою електронного цифрового підпису та відправити для погодження прокурору, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, після чого аналогічним чином підписане прокурором клопотання з додатками буде надіслане слідчому судді. Ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення процесуальної дії (відмову в наданні такого дозволу) в електронній формі миттєво буде направлена слідчому (прокурору).

Цілісність процесуального документа, складеного в електронній формі, а також підписувача (автора) будь-якого процесуального документа в кримінальному провадженні можна встановити за електронним цифровим підписом. Електронний підпис – це дані в електронній формі, які до-

¹Цифровий папір – це справжня знахідка для тих, хто має справу з величезною кількістю документів, книг, текстових файлів, нотаток. Часи, коли все писалось й виправлялося від руки, уже давно пройшли. *Digital Paper* від компанії «Sony» – це пристрій, який призначений для зручного управління своїми записами. За його допомогою можна як створювати нові електронні документи, так і завантажувати відскановані документи, написані від руки. Основні можливості *Digital Paper*:

1) робота з документами в одному з найбільш поширених форматів – PDF. Причому завдяки широкому екрану відпадає необхідність постійного переміщення потрібного фрагмента в межі дисплея – видно відразу всю сторінку, можна розрізнити навіть невеликий шрифт без шкоди для зору;

2) створювати замітки й документи на цифровому аркуші можна за допомогою стилуса. Варто лише уявити, що в руках звичайний аркуш паперу та ручка, і працювати з ними так, як звично. Однак якщо зроблено помилку, то не потрібно брати новий аркуш, необхідно просто виправити все прямо в документі без єдиних помарок. Носити із собою цілі папки з великою кількістю аркушів також не доведеться – можна зберігати тисячі документів в одному невеликому, проте дуже ємному пристрої;

3) за допомогою бездротового доступу до Wi-Fi та USB-порту можна ділитися документами й нотатками зі своїми колегами та друзями;

4) завдяки потужній батареї пристрій може працювати без перерви до 3 тижнів [7].

даються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних [2]. Електронний цифровий підпис – вид електронного підпису, отриманого за результатами криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується та дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача (автора). Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа [2].

З огляду на викладене в кримінальному провадженні будь-який процесуальний документ в електронній формі можна вважати документованими даними (інформацією), яка підписується, а слідчого (детектива, прокурора, слідчого суддю) та інших учасників кримінального провадження – підписувачами, тобто особами, які підписують цей документ, використовуючи особистий електронний цифровий підпис. При цьому слідчий (детектив, прокурор, слідчий суддя) та інші учасники кримінального провадження повинні мати виключно надійні засоби електронного цифрового підпису, які вони будуть накладати на кожний складений в електронній формі (підписаний) процесуальний та/або інший документ. Електронний цифровий підпис слідчого (детектива, прокурора, слідчого судді) та іншого учасника кримінального провадження може бути перевірений за допомогою відкритого ключа, що даватиме змогу за потреби встановити автора та/або підписувача процесуального та/або іншого документа. З метою забезпечення таємниці слідства процесуальні та/або інші документи, підписані особистими цифровими підписами слідчого (детектива, прокурора, слідчого судді) та інших учасників кримінального провадження, разом з іншими матеріалами кримінального провадження (кримінальної справи) повинні зберігатися на виключно захищених носіях [3].

У разі, коли згідно з вимогами КПК України необхідно засвідчити печаткою справжність підпису на документах і відповідність копій документів оригіналам, а також із метою забезпечення цілісності електронних даних та ідентифікації установи як підписувача (автора) виданих документів в електронній формі, здійснення інформаційного обміну з іншими правоохоронними органами та юридичними особами установа (правоохоронний орган, орган прокуратури, суд тощо) застосовує спеціально призначений для таких цілей електронний цифровий підпис [1].

Отже, організація досудового розслідування злочинів із використанням сучасних цифрових технологій і засобів сприятиме реалізації завдань кримінального провадження в розумні строки.

Література

1. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2919-III (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/75/98-вр> (дата звернення: 20.11.2018).
2. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (дата звернення: 20.11.2018).
3. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 (зі змінами й доповненнями) / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-п> (дата звернення: 20.11.2018).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 20.11.2018).
5. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 р. № 30 (зі змінами й доповненнями) / Рада суддів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10> (дата звернення: 20.11.2018).
6. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#n96> (дата звернення: 20.11.2018).
7. Цифровая бумага. URL: <https://dengodel.com/biznes-idei/technologies/125-cifrovaya-bumaga.html> (дата звернення: 20.11.2018).
8. Цього року має бути запущено систему електронного кримінального провадження, – Ю. Луценко. URL: <https://prm.ua/lutsenko-pro-zaprovadzhennya-elektronnogo-kriminalnogo-provadzhennya/> (дата звернення: 20.11.2018).

Анотація

Чигрина Г. Л. Перспективи запровадження міжнародного досвіду електронного кримінального провадження в Україні. – Стаття.

Метою дослідження є вдосконалення змісту та форми здійснення процесуальної діяльності шляхом запровадження єдиної автоматизованої системи документообігу на всіх стадіях кримінального провадження (електронної кримінальної справи).

Ключові слова: електронне кримінальне провадження, документ, документообіг, збирання доказів.

Аннотация

Чигрина Г. Л. Перспективы внедрения международного опыта электронного уголовного производства в Украине. – Статья.

Целью исследования является совершенствование содержания и формы осуществления процессуальной деятельности путем внедрения единой автоматизированной системы документооборота на всех стадиях уголовного производства (электронного уголовного дела).

Ключевые слова: электронное уголовное производство, документ, документооборот, собирание доказательств.

Summary

Chyhryna H. L. Perspectives of introducing international experience of electronic criminal procedure in Ukraine. – Article.

The objective of the research is to improve the content and form of the implementation of procedural activities through the introduction of a single automated document management system at all stages of criminal procedure (electronic criminal case).

Key words: electronic criminal procedure, document, document circulation, collecting evidence.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

І. С. Лісна

- Загальнотеоретичний підхід до визначення понять
«судова влада» та «судова система» 3

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Г. С. Єрмакова

- Міжконфесійні відносини в системі релігійних прав людини
й громадянина та їх конституційно-правове забезпечення 7

А. О. Петренко

- Загальні збори громадян за місцем проживання
у рішеннях українських судів 12

О. В. Подвірна

- Теоретико-правова характеристика конституційного ладу України
та його роль у розбудові держави 17

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

М. П. Баб'юк

- Захист вищим навчальним закладом персональних даних 21

П. Д. Гуйван

- До питання про соціальне призначення позовної давності 26

Є. М. Ключєва, Б. О. Шаповал

- Правовий режим електронної комерції в Україні:
теоретично-правові аспекти 31

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;

ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

О. О. Воронятніков

- Становлення та розвиток паспортно-реєстраційних органів в Україні 35

О. В. Запотоцька

- Розмежування правових категорій
«харчові продукти», «виробництво харчових продуктів»,
«харчові добавки», «обіг харчових продуктів» 40

О. Я. Коров'як

- Проблеми впровадження електронного урядування в Україні 45

Ю. П. Лісовська

- Юридична логіка публічного адміністрування
в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України 50

Я. О. Тицька

- Державна політика у сфері освіти: правовий аспект 55

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ***В. В. Пахомов, Р. О. Дегтяр***

Військова адвокатура 61

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА***М. Т. Корнієнко, О. М. Коваль***Відшкодування шкоди, завданої працівниками органів дізнання,
слідства, прокуратури та суду 64**МІЖНАРОДНЕ ПРАВО*****А. А. Біла-Кисельова***Правові аспекти щодо механізму захисту прав людини
на регіональних рівнях 67***Г. Л. Чигрина***Перспективи запровадження міжнародного досвіду
електронного кримінального провадження в Україні 72

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 2(23)

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 29.10.2018 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 8,49, ум.-друк. арк. 9,3.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 1118/174.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua