

Міністерство освіти і науки України  
Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара

---

Юридичний факультет

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

**Збірник наукових праць**

*Випуск 4*

Дніпропетровськ  
Видавництво ДНУ  
2013

УДК 340.143(477)  
ББК 67я43  
А43

*Друкується за рішенням вченої ради  
Дніпропетровського національного університету  
імені Олеся Гончара  
згідно з планом видань на 2013 р.*

**Рецензенти:**

д-р юрид. наук, проф. **В. Д. Берназ**,  
д-р юрид. наук, проф. **О. Г. Фролова**

**Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції** : зб. наук.  
пр. / редкол.: О. Л. Соколенко (відп. ред.) [та ін.]. – Д. : Вид-во  
Дніпропетр. нац. ун-ту, 2013. – Вип. 4. – 152 с.  
ISBN 978-966-551-314-8

Збірник наукових праць містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права. Видання розраховано на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів, а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

**Редакційна колегія:**

д-р юрид. наук, доц. **О. Л. Соколенко** (відп. ред.); д-р юрид. наук, проф. **Т. В. Корнякова**; д-р юрид. наук, доц. **О. В. Пушкіна**; канд. юрид. наук, д-р політ. наук, проф. **І. Г. Алексєєнко**; канд. юрид. наук, д-р іст. наук **В. М. Калашніков**; д-р іст. наук, проф. **К. А. Марков**; д-р юрид. наук, доц. **Г. В. Падалко**; д-р юрид. наук **Д. В. Приймаченко**; д-р юрид. наук, проф. **О. М. Мещерякова**; канд. іст. наук, доц. **В. О. Чукаєва** (відп. ред.-секр.); канд. іст. наук, проф. **С. І. Поляков**; канд. юрид. наук, доц. **А. В. Грабильніков**; канд. юрид. наук, доц. **Н. С. Юзікова**; канд. юрид. наук, канд. філос. наук, доц. **Л. М. Мудрисівська**.

**УДК 340.143(477)**  
**ББК 67я43**

*Зміст наукових праць не завжди збігається  
з точкою зору редакційної колегії*

ISBN 978-966-551-314-8

© Дніпропетровський національний  
університет імені Олеся Гончара, 2013  
© Автори статей, 2013  
© Видавництво ДНУ, оформлення, 2013

УДК 336.14

К. О. Білан

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ ВИРІШЕННЯ**

**Проаналізовано проблеми, що виникають при формуванні місцевих бюджетів. Викладено пропозиції щодо вдосконалення та реформування бюджетної системи місцевих органів влади.**

*Ключові слова:* місцеві бюджети, місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини, трансферти, фінанси, формування місцевих бюджетів.

**Проанализированы проблемы, возникающие при формировании местных бюджетов. Представлены предложения по усовершенствованию и реформированию бюджетной системы местных органов власти.**

*Ключевые слова:* местные бюджеты, местное самоуправление, межбюджетные отношения, трансферты, формирование местных бюджетов.

**There are analyzed problems that associated with formation of local budgets. The proposes and the possible ways to improve or reform of the budget system of local government.**

*Key words:* local governments, local government, intergovernmental relations, transfers, formation of local budgets.

Фінансова система України – це складний механізм. Її становлення відбувається в період жорсткої фінансової кризи та потребує реформування й зміни підходу до формування міжбюджетних відносин у країні. Одну з провідних ролей у цьому бюджетоутворюючому механізмі відіграють місцеві бюджети. Проблеми фінансової системи місцевої влади набули великої гостроти, що дуже стримує процес становлення базової основи для формування фінансової автономії місцевих органів влади. Спробуємо визначити шляхи вирішення проблем, що виникають при формуванні місцевих бюджетів.

На сучасному етапі місцеві бюджети характеризується недостатністю фінансових ресурсів на місцевому рівні, що сьогодні

неможливо усунути без цілеспрямованих дій держави та органів місцевого самоврядування. Фінансова криза та скорочення бюджетного фінансування спричиняють поглиблення існуючих проблем на місцевому рівні. Це, у свою чергу, призводить до того, що на місцях не вирішуються найважливіші життєві проблеми людей, занепадає соціально-культурна сфера, охорона здоров'я, освіта, сільське господарство, погіршується стан доріг та інших засобів комунікації.

Аналізу складової місцевих бюджетів приділяють багато уваги як за кордоном, так і в Україні. Зокрема серед учених-економістів, які активно працюють у цьому напрямі: О. П. Кириленко, О. Д. Василик, Ю. В. Пасечник, К. В. Павлюк, В. М. Федосов, В. І. Кравченко, С. І. Юрій, І. Х. Озеров, Б. С. Малиняк, А. А. Пересада, І. О. Луніна, А. В. Музика, О. О. Сунцова, Ц. Г. Огонь, Т. В. Майорова, О. А. Лучка, Г. Б. Поляк та ін. Водночас деякі питання висвітлено недостатньо, – вони пов'язані з розробкою механізму, який би визначив нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування повноважень і функцій на всіх рівнях влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету і, найголовніше, – доходів між різними ланками бюджетної системи, які могли б стати теоретичним підґрунтям забезпечення практичного втілення відповідних моделей у процесі законотворення [2; 4].

Місцеві бюджети є важливим і складним елементом бюджетної системи держави. Науковці та практичні працівники всіх рівнів намагаються вирішити питання їх побудови та ефективного використання у фінансовій системі держави. Одним із найважливіших та трудомістких завдань організації бюджетних відносин на стадії їх формування є співвідношення відповідності видатків та доходних надходжень, що зумовлюють ефективне створення бюджетних зв'язків. У процесі формування бюджетних відносин досить важко досягти відповідного доходного потенціалу і необхідність у фінансуванні видатків, – це інший аспект організації бюджетних відносин, пов'язаний з регулюванням місцевих бюджетів. Фінансову незалежність місцевого самоврядування слід розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності в межах певної території на принципах економічної ефективності та доцільності. Пріоритетною умовою має бути сукупність територіальних інтересів громади, що відображає особливість економічних та соціальних умов регіону.

Основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування полягають у такому: місцеві органи влади мають право на власні фінансові ресурси, вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами; частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів; порядок та алгоритм формування фінансових ресурсів має бути гнучким, а також забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади; розміри місцевих податків і зборів органи місцевої влади уповноважені встановлювати в межах закону; обсяг фінансових ресурсів має відповідати функціям, які виконує місцева влада; перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободи місцевої влади; захист слабкої у фінансовому розумінні місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання) [7].

До складу Європейської хартії місцевого самоврядування входить понад 30 країн, Україна приєдналась у 1996 р.

Аналізуючи науково-публіцистську літературу, можна зазначити, що на сьогоднішній день в Україні існують такі актуальні проблеми при формуванні місцевих бюджетів:

- протиріччя в нормативно-законодавчій базі, яка регулює формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів; існують неузгодженості в термінології. Є також необхідність змінити існуючий підхід до підготовки та прийняття законів. Багато з них подаються на розгляд до Верховної Ради без економічної експертизи, експериментальної апробації, що призводить до прийняття недосконалих законодавчих актів, доробки їх уже після набуття чинності;

- відсутність чіткого розподілу компетенції для вирішення конкретних завдань між центральними органами влади й органами регіонального та місцевого самоврядування; надмірна централізація управління місцевими бюджетами. Одним із важливіших завдань при реформування системи міжбюджетних відносин є закріплення за бюджетом кожного рівня влади власної постійної дохідної бази. Основою розвитку місцевого самоврядування є наявність власної дохідної бази, що формується за рахунок власних і закріплених на постійній основі законом податкових доходів, є гарантом самостійності місцевих бюджетів;

- неоднаковість джерел формування доходів місцевих бюджетів та відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів;

- щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;

- відсутність єдиних і стабільних нормативів відрахувань на кілька років уперед від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів [5].

Наслідком існування таких проблем є дисбаланс у самих місцевих бюджетах, що, у свою чергу, викликає дефіцит бюджетних коштів.

Для вирішенні проблем, які виникають при формуванні місцевих бюджетів в Україні, можуть бути запропоновані такі шляхи:

- удосконалення існуючої нормативно-законодавчої бази або розробка нової, яка була б здатна чітко визначати та регулювати процес формування й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

- здійснення переходу до децентралізації управління місцевими бюджетами, що надасть можливість місцевим органам влади з їхніми фінансам стати самостійним інститутом;

- реформування місцевого оподаткування, а саме передача деяких податків із державного бюджету до місцевих для збільшення надходжень до місцевих бюджетів; встановлення справедливого міжрегіонального перерозподілу частини податків;

- перегляд перерозподілу міжбюджетних трансфертів при визначенні обсягів видатків по деяких галузях, які враховуються при визначенні дотації вирівнювання, при диспропорційності між місцевими бюджетами;

- можливість здійснення постійного контролю громадою за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів;

- застосування режиму жорсткої економії бюджетних коштів.

Таким чином, застосувавши запропоновані заходи, можна досягти успішного вирішення існуючих проблем.

Запропоновані шляхи реформування механізмів надання суспільних благ та соціальних послуг на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць сприятимуть забезпеченню на відповідному рівні потреб мешканців усіх територій [1].

Подальший пошук джерел фінансування соціальної сфери на місцевому та регіональному рівні, оптимізація моделей викорис-

тання наявних коштів має забезпечуватися через дотримання принципового положення: підтримка державою працездатних громадян шляхом підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку підприємництва, що відповідатиме демократичним європейським традиціям.

### **Бібліографічні посилання**

1. **Буряченко А. Є.** Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // *Фінанси України*. – 2008. – № 8. – С. 13–18.
2. **Василик О. Д.** Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик. – К. : ЦНЛ, 2004. – 544 с.
3. **Деркач М.** Проблеми місцевих бюджетів / М. Деркач // *Голос України*. – 2008. – 23 листоп. – С. 3–6.
4. **Кириленко О. П.** Місцеві фінанси : [підручник] / О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 158 с.
5. **Коваль Л. М.** Проблеми формування місцевих бюджетів та аналіз їх виконання / Л. М. Коваль // *Фінанси України*. – 2007. – № 5. – С. 126–129.
6. **Лисенко О. Ю.** Особливості розвитку бюджетного менеджменту в Україні / О. Ю. Лисенко // *Економіка і держава*. – 2011. – № 8. – С. 109–112.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург: станом на 15 жовт. 1985 р.: ратифіковано Законом № 452/97-ВР станом на 15.07.1997 р.

*Надійшла до редколегії 15.03.2013 р.*

УДК 347.15/.17

Т. О. Гордієнко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ГОСПОДАРЬСЬКОМУ ПРОЦЕСІ**

**Розглянуто питання участі фізичних осіб у справах господарської юрисдикції. Запропоновано рекомендації з удосконалення Господарського процесуального кодексу України, спрямовані на підвищення ефективності судового захисту прав громадян у порядку господарського судочинства.**

*Ключові слова:* фізична особа, господарська юрисдикція, підвідомчість, правонаступництво, представництво.

**Рассмотрены вопросы участия физических лиц в делах хозяйственной юрисдикции. Предложены рекомендации по усовершенствованию Хозяйственного процессуального кодекса Украины, направленные на повышение эффективности судебной защиты прав граждан в порядке хозяйственного судопроизводства.**

*Ключевые слова:* физическое лицо, хозяйственная юрисдикция, подведомственность, преемство, представительство.

**The questions of the participation of individuals in economic affairs jurisdiction. Recommendations for improving the Economic Procedural Code of Ukraine, aimed at improving the efficiency of judicial protection of citizens' rights in the manner of economic justice.**

*Key words:* individual, economic jurisdiction, jurisdiction, succession, representation.

Відповідно до ст. 1 Господарського процесуального кодексу України правом на звернення до господарського суду, поряд з юридичними особами та приватними підприємцями, наділені фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності [1]. Захист прав фізичних осіб у порядку господарського судочинства на сучасному етапі ускладнюється тим, що чинне процесуальне законодавство не враховує специфіки судового провадження у справах за участі таких суб'єктів, окремі питання залишаються неврегульованими або виконання відповідних приписів є надмірно ускладненим.



Питанням участі в господарському процесі фізичних осіб приділялася увага в наукових роботах В. К. Мамотова, Д. М. Притики, Н. О. Саніахметової, В. В. Джуна, В. Е. Беляневича, С. В. Васильєва та інших учених. Слід зазначити, що в сучасних дослідженнях розглянуто переважно окремі аспекти можливості участі громадян у господарських справах, але детального комплексного аналізу застосування норм господарського процесуального права не проводилося, особливостям участі фізичних осіб у господарських справах належної уваги не приділялося.

Метою даної статті є формування пропозицій з удосконалення розгляду справ господарської юрисдикції за участі фізичних осіб з урахуванням особливостей судового провадження за участі громадян.

Як відомо, господарські суди переважно розглядають спори з приводу здійснення господарської діяльності. Згідно з ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України до суб'єктів господарювання належать господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку, а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [2]. Аналогічного правового підходу дотримано і в ст. 128 Господарського кодексу України при визначенні участі громадян у сфері господарювання. Отже, відповідно до норм чинного законодавства фізичні особи, що не зареєстровані як підприємці, не є суб'єктами господарювання. Наділення фізичних осіб правом на звернення до господарського суду обумовлено віднесенням до відання господарських судів окремих категорій справ, учасниками яких можуть бути особи, що не здійснюють підприємницьку діяльність. Слід зазначити, що в чинній редакції Господарського процесуального кодексу України порізно визначається статус відповідних учасників. Так, у ст. 1 кодексу йдеться про фізичних осіб, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, проте в ст. 28 цього ж кодексу вказуються лише громадяни. Дана термінологічна невідповідність потребує усунення, оскільки невирішеним залишається питання щодо поширення встановлених для громадян правил по відношенню до іноземців та осіб без громадянства. Вочевидь процедура участі всіх вказаних суб'єктів у справах господарської юрисдикції є уніфікованою, а отже і найменування цих суб'єктів має бути тотожним (наприклад, фізичні особи).

Фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності, мають право звертатися до господарського суду виключно у випадках, прямо передбачених законодавством. Уперше можливість участі фізичних осіб у справах господарської юрисдикції була передбачена Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», нормами якого вказаних осіб наділено правом виступати кредиторами боржника. Пізніше до відання господарських судів було віднесено всі спори щодо приватизації майна (окрім державного житлового фонду), із корпоративних відносин, щодо обліку прав на цінні папери. Зазначені справи за характером спірних відносин підвідомчі господарським судам незалежно від суб'єктного складу сторін. Відповідно, у разі виникнення спору з відповідних правовідносин за участі фізичних осіб, дана справа підлягає розгляду виключно господарським судом.

У даний час існує необхідність розширення кола спорів за участі фізичних осіб, що підлягають вирішенню господарськими судами. Зокрема, аналогічно з корпоративними справами щодо діяльності господарських товариств до відання господарських судів доцільно віднести розгляд спорів між співвласниками приватного підприємства щодо управління, розподілу прибутку, припинення його діяльності. Також у порядку господарського судочинства належить розглядати й відповідні спори щодо діяльності виробничого кооперативу. До справ господарської юрисдикції доцільно віднести спори за позовами спадкоємців померлого учасника господарського товариства про виплату їм частини вартості майна в порядку ст. 148 Цивільного кодексу України та ст. 55 Закону України «Про господарські товариства» [3; 4]. Як впливає з характеру вказаних справ, у процесі їх розгляду переважно досліджуються повноваження органів управління господарюючого суб'єкта, показники результатів господарської діяльності, склад майна підприємства, і саме господарські суди мають належний досвід вирішення таких спорів.

Належної уваги потребує питання узгодження норм різних статей Господарського процесуального кодексу України. Так, ст. 1 кодексу гарантовано право фізичних осіб звертатися до господарського суду, але в ст. 2 цього ж кодексу серед підстав порушення справи вказано лише позовні заяви підприємств, організацій, державних органів, прокурорів та їхніх заступників, Рахункової палати. Згідно з приписами ст. 21 Господарського процесуального кодексу України сторонами в господарському процесі розглядаються лише підприємства та організації, що не є ідентичними фізичним особам за узагальнюючим

визначенням ст. 1 цього ж кодексу. У ст. 54 Господарського процесуального кодексу України при визначенні осіб, повноважних на підписання позовної заяви, вказуються повноважні посадові особи позивача або його представники (що властиве для юридичних осіб), прокурор чи його заступник, громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності або його представник. Тобто формально ст. 2 Господарського процесуального кодексу України не розглядає позовну заяву фізичної особи як підставу порушення провадження в господарській справі; у ст. 21 цього ж кодексу фізичні особи не визначені як сторони процесу, а ст. 54 кодексу не містить приписів щодо підписання позовної заяви від імені фізичної особи. Аналогічні недоліки також наявні і в тексті ст. 40 та 65 кодексу. На практиці при вирішенні зазначених питань суди керуються приписами ст. 1 Господарського процесуального кодексу України і за умови підвідомчості справи господарському суду приймають позовну заяву фізичної особи до провадження, а наявність повноважень на її підписання перевіряють за правилами, встановленими щодо фізичних осіб-підприємців. З метою належного врегулювання цих відносин відповідні зміни мають бути внесені до кодексу і ці питання визначені більш коректно.

Фізичні особи можуть виступати в господарському процесі як треті особи, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору, лише у випадках, коли за характером цих відносин відповідний спір підвідомчий господарському суду. У разі участі фізичних осіб як третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, вони беруть участь у справі на стороні позивача або відповідача залежно від того, з якою зі сторін у них існують правовідносини, на які може вплинути прийняте судом рішення. Участь фізичних осіб як третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не змінює підвідомчості судової справи.

Права фізичних осіб як учасників господарського процесу визначені в ст. 22, 26 та 27 Господарського процесуального кодексу України залежно від процесуального статусу відповідного суб'єкта. Обсяг процесуальних прав та обов'язків юридичних і фізичних осіб у господарському процесі є однаковим для відповідного учасника.

Аналіз чинної редакції Господарського процесуального кодексу України свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання участі фізичних осіб у господарському процесі, яке має відбуватися за такими напрямками:

– спрощення окремих процедур участі фізичних осіб у господарських справах;

– урахування специфічних властивостей правового статусу фізичних осіб, що не притаманні юридичним особам.

Згідно зі ст. 28 Господарського процесуального кодексу України фізичні особи мають право вести свої справи в господарських судах особисто або через представників, повноваження яких мають підтверджуватися нотаріально посвідченою довіреністю [1]. З метою спрощення процедури оформлення повноважень представників фізичних осіб та запобігання доволі значним витратам пропонується запровадити можливість засвідчення довіреності посадовою особою організації, в якій довіритель працює або навчається, відбуває покарання, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за місцем його проживання з відтиском печатки відповідної установи. Повноваження адвоката, що є представником фізичної особи в господарському суді, посвідчуються на загальних підставах – ордером або договором. Аналогічний порядок оформлення повноважень представників на ведення судових справ передбачено ст. 42 Цивільного процесуального кодексу України [5], а також законодавством зарубіжних держав з питань розгляду справ господарської юрисдикції (а саме ст. 61 Арбітражного процесуального кодексу Російської Федерації та ст. 79 Господарського процесуального кодексу Республіки Білорусь) [6; 7]. Практика застосування вказаних норм свідчить про виваженість такого підходу і необхідність включення відповідних норм до чинної редакції кодексу.

Актуальним вбачається запровадження законного представництва інтересів фізичних осіб у господарському процесі. Необхідність унормування відповідних питань обумовлена потребою забезпечення захисту прав відповідних суб'єктів у разі обмеження дієздатності, визнання недієздатними в порядку ст. 36, 39 Цивільного кодексу України [3]. Законне представництво також потрібне для захисту прав фізичних осіб, якщо провадження в господарському суді було порушено до виникнення вказаних обставин і самостійне ведення справи для них не є можливим. Інститут законного представництва також необхідний для захисту прав неповнолітніх осіб, зокрема при вирішенні корпоративних спорів за їх участі, якщо такі особи є акціонерами (учасниками) юридичних осіб згідно зі ст. 32 та 325 Цивільного кодексу України, у результаті спадкування та з інших правових підстав. Для таких суб'єктів самостійне оформлення договору з адвокатом або видача нотаріально засвідченої довіреності є неможливими внаслідок встановлених законодавством обмежень на вчинення правочинів.

Вирішуючи питання про запровадження законного представництва, слід окреслити коло осіб, що можуть бути законними представниками, або вказати на їх визначення згідно з іншими актами законодавства. Зарубіжний досвід правового регулювання відносин законного представництва при розгляді господарських спорів свідчить про доцільність визначення статусу та повноважень законних представників відповідно до норм законодавчих актів, якими регламентовано питання правового статусу фізичних осіб як суб'єктів цивільних відносин (ст. 61 Арбітражного процесуального кодексу Російської Федерації; ст. 76 Господарського процесуального кодексу Республіки Білорусь) [6; 7].

З метою визначення порядку оформлення копій документів, що надаються фізичними особами як доказ, доцільно передбачити порядок із загальноприйнятими правилами засвідчення копій (у нотаріальному порядку, посадовими особами підприємств, організацій) правила щодо можливості засвідчення правильності поданих фізичною особою документів її особистим підписом. Перевірка достовірності таких матеріалів має здійснюватися в загальному порядку.

Щодо окремих питань судового провадження у справах за участі фізичних осіб слід зупинитися на такому. Необхідним є доповнення переліку підстав відкладення розгляду справи поважними причинами, характерними виключно для фізичних осіб (неможливість участі в судовому засіданні внаслідок хвороби, перебування у відрядженні, відпустці та ін.). При наданні правової оцінки таким обставинам слід урахувувати наявність у відсутньої в засіданні фізичної особи повноважних представників та дійсну необхідність і можливість її особистої присутності. Якщо зазначені обставини мають місце протягом тривалого часу, який перевищує встановлений строк вирішення спору, залежно від їхнього характеру слід визначитися з подальшим просуванням справи. Доцільним є доповнення переліку підстав обов'язкового зупинення провадження у справі перебуванням фізичної особи на строковій військовій службі, втратою (обмеженням) дієздатності, а також факультативними підставами – перебуванням у тривалому службовому відрядженні, на стаціонарному лікуванні.

Належного нормативного визначення потребують і питання процесуального правонаступництва фізичної особи, що бере участь у господарському процесі. Згідно з ч. 1 ст. 25 Господарського процесуального кодексу України в разі смерті або оголошення фізичної особи померлою, заміни кредитора чи боржника в зобов'язанні, а також в інших випадках заміни особи у відносинах, щодо яких виник спір,

господарський суд залучає до участі у справі правонаступника відповідної сторони або третьої особи на будь-якій стадії судового процесу [1]. Як роз'яснено в п. 1.4 постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції» від 26.12.2011 р. № 18, щодо фізичних осіб – учасників корпоративних відносин, що є сторонами у справах або третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, таке правонаступництво можливе за одночасної наявності двох умов: по-перше, коли відповідні правонаступники мають аналогічний правовий статус (зокрема, також є учасниками корпоративних відносин), і, по-друге, існування даного статусу на момент вирішення господарським судом питання про процесуальне правонаступництво: сама лише можливість виникнення процесуального правонаступництва в майбутньому (наприклад, через передбачуване успадкування майна та виникнення в іншої особи у зв'язку з цим корпоративних прав) не може братися господарським судом до уваги. У разі відсутності відповідних умов при вибутті фізичної особи зі спірних правовідносин провадження у справі підлягає припиненню на підставі п. 6 ч. 1 ст. 80 Господарського процесуального кодексу України. Що ж стосується громадян – третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, то для їх процесуального правонаступництва дотримання згаданих умов не є обов'язковим [8].

Даний правовий підхід підлягає перегляду, оскільки він не повною мірою відповідає нормам законодавства та фактично ускладнює реалізацію права на судовий захист. У зарубіжній практиці законодавчого регулювання відносин правонаступництва фізичних осіб сформовано підхід, відповідно до якого заява, прийнята господарським судом до свого провадження з дотриманням правил підвідомчості, підлягає розгляду ним по суті [7]. Аналогічний підхід закріплено і ст. 27 Арбітражного процесуального кодексу Російської Федерації [6]. Крім того, викладені в п. 1.4 постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції» від 26.12.2011 р. № 18 правові позиції щодо правонаступництва фізичних осіб у господарському процесі взагалі не можуть бути застосовані у випадку, коли за характером спірних правовідносин відповідну справу може бути розглянуто виключно в порядку господарського судочинства (наприклад, спори щодо обліку прав на цінні папери). Якщо підстави правонаступництва вини-

кли до порушення провадження у справі в господарському суді, – необхідно визначитися з підвідомчістю такого спору та належністю сторін судової справи. З метою вичерпного врегулювання вказаних питань необхідним є внесення відповідних змін до законодавства.

Наведене говорить про необхідність запровадження норм, що регламентують специфічні аспекти судового провадження за участі фізичних осіб, які не властиві юридичним особам. Предметом самостійних наукових досліджень можуть бути питання щодо розширення компетенції господарських судів шляхом віднесення до їх відання додаткових категорій справ за участі громадян, щодо запровадження інституту банкрутства (неспроможності) фізичних осіб, які не є суб'єктами підприємницької діяльності.

Автор сподівається, що наведені рекомендації будуть корисними при розробці законопроектів про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України і сприятимуть підвищенню ефективності судового захисту прав фізичних осіб в умовах реформування правової системи держави.

### Бібліографічні посилання

1. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII // Комп'ютерна правова база «Нормативні акти України».
2. Господарський кодекс України від 16.01.2013 р. № 436-IV // Комп'ютерна правова база «Нормативні акти України».
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 664 с.
4. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII // Комп'ютерна правова база «Нормативні акти України».
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. – Х. : Одиссей, 2010. – 168 с.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
7. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15.12.1998 г. № 219-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.by](http://www.pravo.by).
8. Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції: постановою Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 18 // Комп'ютерна правова база «Нормативні акти України».

*Надійшла до редколегії 12.03.2013 р.*



УДК 342(477)(075.8)

А. В. Грабильніков

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ ЧИ У ЗДІЙСНЕННІ ВЛАДИ**

**Розглянуто питання про співвідношення конституційних понять: права громадян України брати участь в управлінні державними справами і права брати участь у здійсненні влади.**

*Ключові слова:* народовладдя, право громадян України брати участь в управлінні державними справами, право брати участь у здійсненні влади.

**Рассмотрен вопрос о соотношении конституционных понятий: права граждан Украины принимать участие в управлении государственными делами и права принимать участие в осуществлении власти.**

*Ключевые слова:* народовластие, право граждан Украины принимать участие в управлении государственными делами, право принимать участие в осуществлении власти.

**The article is devoted to the comparative of constitutional terms as citizen's rights of Ukraine to manage and right to administrate.**

*Key words:* government, citizen's rights of Ukraine to manage, citizen's rights of Ukraine to administrate.

Конституцією України наша країна визначена як демократична держава, де вся повнота влади належить народові і саме народовладдя становить сутність української демократичної держави. Разом з тим відносно реалізації народовладдя в Основному Законі України вживаються два схожих за змістом поняття: здійснення влади народом і право брати участь в управлінні державними справами. Перше – як принцип конституційного ладу України, за яким право здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу України – громадянам України всіх національностей; друге – як основоположне політичне право громадян України, яке одночасно є конституційним принципом безпосередньої демократії і суб'єктивним



політичним конституційним правом і полягає в реальній участі громадян у здійсненні належної їм влади у формах, передбачених Конституцією України. Тобто громадяни України мають право здійснювати належну їм владу і брати участь в управлінні державними справами. Обидва ці права є політичними.

Як відомо, основне призначення політичних прав учені пов'язують зі сферою відносин у політичному житті країни, які охоплюють політичну діяльність громадян з їх участю в управлінні справами суспільства і держави, у здійсненні політичної влади (безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування, діяльності об'єднань громадян політичного спрямування). Тобто основною ознакою політичних прав є участь громадян у здійсненні народовладдя, в управлінні державними справами, що є підставою для визнання цих обох конституційних прав-принципів як основних, визначальних та пріоритетних відносно інших політичних прав і свобод. Поняття «громадяни України» асоціюється з поняттям «народ України», під яким у Конституції України розуміються «громадяни України всіх національностей». У силу того, що народ є асоційованим колективом громадян України, ученими робиться об'єктивний висновок, що народ управляє державою безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У цьому контексті об'єктивно постає питання щодо співвідношення цих понять, передусім у сенсі правильного розуміння змістової сутності конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами: громадяни України беруть участь в управлінні державними справами чи здійснюють належну їм владу?

Проблемам народовладдя, безпосередньої демократії, політичних прав і свобод та їх здійснення значну увагу приділяли такі вчені, як В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Н. П. Гасва, О. Є. Кутафін, Л. Т. Кривенко, Є. А. Лукашева, О. В. Лавринович, ЛеДюк Лоуренс, Г. О. Мурашин, Н. Я. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, М. І. Ставнійчук, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. О. Чуб, В. Л. Федоренко та ін. Разом з тим розкриттю співвідношення конституційних понять права громадян України брати участь в управлінні державними справами і права брати участь у здійсненні влади достаньої уваги не приділялося.

Тому мета даної статті полягає в з'ясуванні управлінського змісту права громадян України брати участь в управлінні державними справами та його співвідношення з виключним правом народу здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Проблема полягає в тому, що згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Це вихідний принцип демократичної держави, яка затверджує народовладдя як основоположний принцип конституційного ладу. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу, через форми безпосередньої демократії. Проявом безпосереднього народовладдя є вибори, всеукраїнські і місцеві референдуми, народні ініціативи, громадські обговорення тощо. Чинна Конституція України вперше визнала не лише належність влади народу, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, а й і його право реалізовувати цю владу. Конституція України передбачила також можливість реалізації влади народом як у цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його територіальних спільнот – територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Право брати участь в управлінні державними справами розвиває та поглиблює положення ст. 5 Конституції про народовладдя. Воно на конституційному та доктринальному рівні визнається суб'єктивним правом громадян України, характеризується як стрижнев, інтегрує в системі політичних конституційних прав і свобод громадян, як важлива ознака демократичності держави [4, с. 35] і визначається як передбачені Конституцією та законами України можливості кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає спеціальним вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства й держави [3, с. 14].

Порівняльний аналіз змісту ст. 5 та ст. 38 Конституції України свідчить, що їхні норми визначають форми реалізації права народу в цілому на здійснення належної йому влади і права громадян в управлінні державними справами як через органи держави, органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Але ст. 38 Конституції України як окремі види прав громадян наводить: 1) право

брати участь в управлінні державними справами; 2) право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 3) право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 4) право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; 5) рівне право доступу до державної служби; 6) рівне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Тобто право громадян України брати участь в управлінні державними справами не визнається інтегруючим інші політичні права, визначені цією статтею Конституції України, і передбачає лише участь громадян України в управлінні державними справами, не поширюється на сферу органів місцевого самоврядування, які відповідно до рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 не є органами державної влади. Разом з тим на доктринальному рівні право громадян України брати участь в управлінні державними справами визнається основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Це право здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби. Це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загальної права громадян на участь в управлінні [3, с. 14; 4, с. 5].

Така наукова позиція базується на тому, що, по-перше, управління державними справами – це здійснення державної діяльності органами законодавчої, виконавчої, судової влади, бо тільки самій державі за допомогою своїх органів належить вирішувати державні справи, а громадяни України беруть участь у здійсненні державної влади у формах, передбачених законодавством; по-друге, основною кваліфікаційною ознакою права участі в управлінні державними справами є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у вирішенні державних справ. Він виступає у цих відносинах з державою як рівноправний і обов'язковий за законом суб'єкт, без участі якого вирішення таких державних справ, як формування шляхом виборів державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняття рішення шляхом всенародного голосування, формування державної служби, прийняття рішень з окремих справ органами судової влади, неможливо; по-третє, місцеве самоврядування не є абсолютно автономним щодо державної влади. Здійснюючи його, громадяни України, як члени відповідної громади, беруть участь у вирішенні державних справ через відповідну систему органів місцевого самоврядування, через загально-

державні вибори і референдуми, через членство у відповідних виборчих комісіях, обговорення і виконання державних програм соціально-економічного та іншого розвитку; по-четверте, сам термін «право громадян України брати участь в управлінні державними справами» не повністю узгоджується з принципом повновладдя народу України, встановленого ст. 5 Конституції України, на реалізацію якого спрямовані передбачені ст. 38 Конституції України форми і методи безпосередньої демократії.

Сам термін «право участі в управлінні державними справами» в контексті даної статті потребує уточнення, оскільки управління державними справами можна розглядати як участь громадян у державному управлінні, яке у вузькому, спеціальному значенні є особливим та самостійним різновидом діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – так званих органів виконавчої влади. Це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів різних форм організуючого впливу на суспільні явища і процеси. Тому таке його розуміння звужує можливості громадян України брати участь у здійсненні належної народу України влади.

Більшість учених розглядає поняття управління державними справами як державне управління в широкому його розумінні, яке здійснюється всіма органами законодавчої, виконавчої і судової гілок державної влади в масштабах суспільства, що «покликане створювати і закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати і гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного і соціально актуального ведення будь яких видів людської діяльності» [1, с. 31]. Поняття «управління державними справами» ширше за поняття «державне управління», оскільки управління державне є складовою частиною управління державними справами, а останнє, у свою чергу, – складовою частиною управління справами суспільства.

Застосування в Конституції України поняття «участь в управлінні державними справами» пов'язане з прагненням законодавця узгодити дане поняття з нормами ст. 21 Загальної декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що є слушним і необхідним, але ч. 1 ст. 38 Конституції України тільки частково відповідає нормам цих міжнародних стандартів з прав людини і безпосередньої демократії.

На нашу думку, у поняття «управління державними справами», «управління своєю країною», «ведення державних справ» закладено розуміння слова «управляти» в його значенні «правити – управ-

ляти, володіючи владою», «володарювати – мати повну владу, керувати державою, краєм і т. ін.» [2, с. 916]. Тобто ці поняття мають однаковий демократичний зміст: громадяни, реалізуючи право на участь в управлінні державними справами, здійснюють належну їм політичну владу – державну, муніципальну та безпосередню, виступають як владарюючі суб'єкти – носії влади народу. Таким чином, право на участь громадян в управлінні державними справами за своєю суттю є правом на участь у здійсненні народовладдя.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки, що за своїм змістом право на участь громадян в управлінні державними справами є політичним: громадяни України, реалізуючи його, виступають як владарюючі суб'єкти – носії влади народу, здійснюють належну їм політичну владу. З огляду на це вважаємо, що термін «управління державними справами» не зовсім відповідає правовій природі ролі громадян у вирішенні державних справ, звужує їхні правові можливості у здійсненні влади народу України. Виходячи з того, що кожен громадянин є органічною частиною українського народу, який відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, пропонуємо відмовитися від застосування формули «Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами», а прийняти якісно нову: «Кожен громадянин України безпосередньо і через обраних представників має право брати участь у веденні державних справ, здійсненні влади народу, державної влади, влади місцевого самоврядування у формах, передбачених Конституцією і законами України».

### Бібліографічні посилання

1. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпін'я ; ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Грабильніков А. В. – К., 2006. – С. 14.
4. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. правових наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 128 с.

*Надійшла до редколегії 15.03.2013 р.*

УДК 342.7:328 (478)

Т. М. Заворотченко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ІСТОРИЧНІ УМОВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОГО СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА НА СВОБОДУ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

**Проаналізовано переваги та недоліки політичного права на свободу масової інформації в Україні. Визначено ступінь відповідності законодавства про засоби масової інформації вимогам міжнародно-правових стандартів з прав людини.**

*Ключові слова:* право на інформацію, зловживання свободою масової інформації, правові обмеження свободи масової інформації, попередня цензура, каральна цензура.

**Проанализированы преимущества и недостатки политического права на свободу массовой информации в Украине. Определена степень соответствия законодательства о средствах массовой информации требованиям международно-правовых стандартов по правам человека.**

*Ключевые слова:* право на информацию, злоупотребление свободой массовой информации, правовые ограничения свободы массовой информации, предварительная цензура, карательная цензура.

**Analyses advantages and disadvantages of political rights on freedom of the media in Ukraine. Determined the conformity of the legislation on mass media to the requirements of internationally legal standards on human rights.**

*Key words:* right to information, abuse of the freedom of the media, the legal restrictions of the freedom of mass information, preliminary censorship, punitive censorship.

Важливим компонентом формування та розвитку інституту свободи масової інформації в сучасній Україні є законодавче закріплення меж свободи масової інформації та її обмежень. На нашу думку, саме інститут правових обмежень здатен дати найчіткіше уявлення про сутність свободи реалізації того чи іншого суб'єктивного права особи.

Правові підстави обмеження свободи масової інформації в Україні встановлені Конституцією України, законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», актами міжнародного права.

У Законі України «Про інформацію» йдеться про недопустимість зловживань свободою масової інформації. Значення даного положення важко переоцінити. Стаття закону, що досліджується, окреслює правові рамки обмеження свободи масової інформації в Україні.

Самого визначення поняття «зловживання свободою масової інформації» Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» не містить. Утім у ньому наводиться перелік випадків, коли такі зловживання можуть мати місце.

Закон забороняє використовувати ЗМІ як інструмент досягнення певних цілей: вчинення кримінально караних діянь; розголошення відомостей, що становлять державну або іншу спеціально охоронювану законом таємницю; заклик до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу та цілісності держави; розпалювання національної, класової, соціальної, релігійної нетерпимості або ворожнечі; пропаганда війни; поширення передач, що пропагують порнографію, культ насилля та жорстокості.

Наведені вище випадки зловживання свободою масової інформації є частиною загальної системи норм, що регламентують межі свободи масової інформації в Україні.

Ураховуючи важливість Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» як основоположного законодавчого акта у сфері свободи масової інформації, вважаємо, що в ст. 4 Закону «Про інформацію» законодавець окреслив межі свободи масової інформації, надавши можливість подальшого контролювання системи меж нормативним правовим актам, які стосуються інших галузей українського законодавства. Такий висновок здається нам правильним, оскільки побудова ст. 4 даного закону залишилась відкритою і фраза «...а також розповсюдження іншої інформації, розповсюдження якої заборонено українськими законами» є прямою пропозицією до встановлення додаткових, обґрунтованих з точки зору права меж свободи масової інформації.

Відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод обмеження свободи масової інформації повинні задовольняти вимозі їх необхідності в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або гро-



мадського порядку з метою запобігання громадському безладу та злочинам, для охорони здоров'я і моральності, захисту репутації або прав інших осіб, запобігання розголошенню інформації, яка отримана конфіденційно, або забезпечення авторитету та справедливого правосуддя [1, с. 112].

Окрім встановлених міжнародними актами вимог щодо умов обмеження прав і свобод людини, вимога, щоб обмеження свободи інформації не суперечили демократичному характеру держави, впливає також із ч. 2 ст. 34 Конституції України. Відповідно до зазначених конституційних норм обмеження свободи масової інформації, встановлені законами держави, не повинні суперечити демократичним принципам держави [2, с. 215].

Згідно з Конституцією України права і свободи людини й громадянина можуть бути обмежені українським законом тільки тією мірою, наскільки це необхідно в цілях захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави. Дана конституційна вимога прямо відповідає нормам і духу ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод і ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Конституційний Суд України розглядає даний конституційний припис як принцип «сорозмірного конституційно значним цілям обмеження прав і свобод».

Втручання в свободу мати власну думку, погляди та переконання не може бути виправдано за жодних умов. За справедливою думкою О. В. Лучіна, ніхто не може бути в примусовому порядку позбавлений можливості використання своїх конституційних прав або обмежений в їх використанні, крім випадків та умов, передбачених законами України [3, с. 287].

Більш докладне і повне дослідження правових обмежень політичної свободи масової інформації здійснив В. Г. Єлізаров, зокрема, дійшовши такого висновку: «Правові обмеження свободи масової інформації встановлені в законах, які належать до різних галузей права, а отже, можуть бути розділені на норми конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального та інших галузей права. Особливе значення в системі правових обмежень свободи масової інформації мають норми законів, що встановлюють заходи адміністративної і кримінальної відповідальності за зловживання свободою масової інформації. Без цих норм-санкцій практично неможливо забезпечити дотримання більшості зобов'язуючих і забороняючих правомірних обмежень свободи масової інформації» [4, с. 3].



Дійсно, реалізація громадянами політичного права на свободу масової інформації регламентується більшою кількістю нормативно-правових актів, які належать до різних галузей українського права. Що стосується Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, то ними у формі кримінальних або адміністративних складів встановлюються підстави обмеження свободи масової інформації.

Також В. Г. Єлізаров пише: «Обмеження свободи масової інформації за об'єктами правового захисту можна поділити на: обмеження з метою захисту основ конституційного ладу і обмеження оборони країни та безпеки держави; обмеження з метою захисту прав, свобод і законних інтересів інших осіб; обмеження з метою захисту здоров'я громадян та суспільної моралі».

Власне, даний висновок говорить про те, що законодавці були послідовними в побудові системи правових обмежень свободи масової інформації: обмеження, які містяться в національних законах, відповідають конституційним принципам обмеження прав і свобод людини й громадянина, які, у свою чергу, орієнтовані на норми міжнародних актів.

Таким чином, обмеження свободи вираження думок та доступу до інформації в певних обставинах можуть бути обґрунтованими. Вирішальним критерієм є те, як заборона застосовується: чи не призводить вона до повної відмови від свободи слова в ім'я деякого конкуруючого права або інтересу.

Вимога прибічників необмеженої свободи ЗМІ не вводити або не вдосконалювати необхідні правові обмеження свободи масової інформації означає, врешті-решт, виправдання, легітимізацію багатьох форм зловживання свободою масової інформації – протиправних, у тому числі злочинних дій, суворо порушуючи законні інтереси громадян та суспільства в цілому [5, с. 11–15].

Теза про те, що свобода слова і масової інформації може бути обмежена в інтересах захисту прав інших, а також захисту державних інтересів, утворює підставу для застосування заходів цензури та визнається різними правовими системами світу [6, с. 94].

Але взаємовідносини між владою та друкованими засобами масової інформації в Україні завжди мали напружений характер через постійне бажання пануючої еліти безпосередньо впливати на діяльність ЗМІ. Не випадково питання цензури завжди було наріжним каменем державної політики щодо ЗМІ.

Історично склалося так, що систематична цензура вже втрачає

свій вплив у Західній Європі та в країнах, що знаходяться під європейським культурним впливом. Однак і в парламентських демократичних державах ще наявні моменти й ситуації, коли функції цензури є природними й виправданими. Наприклад, якщо існує загроза не тільки для влади, а й для держави в цілому [7, с. 211].

В Україні сьогодні існує категорична заборона цензури. Однак, незважаючи на законодавчу заборону цензури продукції засобів масової інформації, на практиці доволі часто ті чи інші елементи цензури, відображені в національному законодавстві у вигляді правових обмежень, доповнюють межі свободи масової інформації.

Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» передбачає законодавчі гарантії свободи масової інформації. Відповідно до зазначеного закону функції цензури полягають у такому: вимога погоджувати зміст повідомлень і матеріалів ЗМІ до моменту їх розповсюдження та накладення заборони на розповсюдження повідомлень і матеріалів або їхніх окремих частин.

Таким чином, даний закон говорить про те, що цензура може бути попередньою і каральною [8, с. 424; 9]. Попередня цензура здійснюється на стадії підготовки продукції ЗМІ до випуску; каральна (або наступна) – після виходу продукції ЗМІ в ефір і полягає в перешкоджанні її розповсюдження (у судовому, адміністративному або кримінальному порядку).

Цензура в її класичній формі передбачає необхідність отримання попереднього дозволу на публікацію і відома як попередня цензура. Вона включає до себе будь-які процедури – як формальні, так і неформальні, – які забороняють публікацію; вона протилежна відповідальності за зміст газети, книги або програми, яка настає після її виходу у світ і заснована на Загальному законі. Попередня цензура практикується застосуванням свободи слова і засобів масової інформації. Важливою формою попередньої цензури є надання обов'язкових вказівок державними органами видавцям, редакторам та ін. Ці керівні вказівки можуть мати різноманітну форму – від обов'язкових та рекомендаційних документів до простих застережень або прохань, висловлюваних в усній формі.

Наступна цензура здійснюється в період між першою публікацією матеріалу або виходом його до ефіру до моменту його розповсюдження або трансляції. Вона може включати до себе будь-які передбачені законом заходи щодо матеріалу, який до цього моменту вже став загальним надбанням: заборона, засекречування, конфіскація книг чи візуальних матеріалів (малюнків, фотографій, фільм-

мів, відеозаписів) або конфіскація технічних засобів, за допомогою яких їх було створено (машинописних пристроїв, фото- і відеокамер, звукозаписувальних пристроїв тощо). Передбачається також жорстке або довільне застосування проти журналістів, письменників та інших осіб норм про дифамацію та інших правових норм.

Як показав аналіз законодавства про засоби масової інформації зарубіжних країн і практики його застосування, деякі елементи цензури продукції ЗМІ можливі в таких випадках: з метою забезпечення національної безпеки та інтересів держави; забезпечення громадського порядку; забезпечення здоров'я суспільства та суспільної моралі; недопустимості пропаганди війни та збройного заколоту; придушення релігійної нетерпимості та ворожнечі; захисту суспільних інтересів, коли опублікування певної інформації може бути викликано виключно гострою суспільною необхідністю; захисту ділової репутації, честі та доброго ім'я особи; захисту інтересів сім'ї, особистого життя та особистої кореспонденції особи; виключення антизаконної політичної пропаганди; підвищення об'єктивності засобів масової інформації та виключення дезінформації з боку ЗМІ; захисту авторських прав; у випадку надзвичайного положення чи воєнного режиму.

Цікаві результати були отримані нами в процесі порівняльного аналізу підстав введення цензури в зарубіжних країнах із правовими обмеженнями свободи масової інформації в Україні: правові підстави обмеження свободи масової інформації в Україні збігаються з підставами застосування цензури в зарубіжних країнах. Причиною тому є конституційна заборона цензури. Доти, поки стаття Конституції України, присвячена питанню цензури, залишатиметься в тому ж незмінному вигляді, що й сьогодні, або не буде тлумачення даної статті Конституції Конституційним Судом України на предмет можливості введення наступної цензури продукції ЗМІ, законодавець буде вимушений прикривати фактичне застосування цензури введенням нових підстав обмеження свободи масової інформації.

Отже, ми дійшли таких висновків.

1. Традиційним для України є погляд на засоби масової інформації крізь призму цензури. Звичайно, у Конституції України 1996 р. та в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1993 р. містяться норми, що безпосередньо забороняють цензуру в засобах масової інформації; тим не менш, і ми це доводимо далі, в Україні цензура застосовується.

2. Держава, відповідно до чинного законодавства, не має монополії на інформацію; законом закріплено тільки необхідні обмеження свободи масової інформації з метою захисту державних інтересів.

3. Існуюче в Україні законодавство про засоби масової інформації в цілому відповідає вимогам ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, Резолюції 428 (1970) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Однак і досі у вітчизняному законодавстві не знайшла відображення низка положень міжнародних правових документів.

4. В Україні, так само як і в зарубіжних країнах, взаємовідносини між державою і ЗМІ будуються на доктрині соціальної відповідальності засобів масової інформації, відповідно до якої преса не повинна втручатися у сферу приватних інтересів і прав громадян, життєво важливих інтересів суспільства, а тому свобода масової інформації може бути обмежена державою.

5. Існуюче в Україні законодавство про засоби масової інформації ґрунтується на застарілих уявленнях про суспільні відносини у сфері ЗМІ та потребує серйозних змін і доповнень.

6. В Україні здійснюється активна робота щодо створення нового закону про засоби масової інформації, який би більше відповідав сучасним уявленням про свободу масової інформації.

7. В останні роки спостерігається тенденція до придушення державними органами незалежних засобів масової інформації.

8. Українське законодавство містить велику кількість підстав правового обмеження свободи масової інформації. Щорічно їх кількість збільшується, що часто обумовлено об'єктивними причинами.

З метою подальшої демократизації державного впливу на інститут свободи масової інформації, на наш погляд, робота має здійснюватися в таких напрямках: усунення суперечностей між Законом «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та іншими законодавчими актами України; розвиток законодавства про основи економічних відносин у сфері масової інформації (розвиток інформаційного плюралізму в суспільстві, забезпечення прозорості відносин власності у сфері масової інформації, попередження монополізації ринку ЗМІ, у тому числі шляхом протидії демпінговій політиці, зміцнення гарантій редакційної самостійності, удосконалення механізмів економічної підтримки ЗМІ та книговидання, уточнення правового статусу ЗМІ як об'єкта громадянських прав);

заохочення розвитку законодавства суб'єктів України, яке стосується окремих сторін діяльності засобів масової інформації й закріплює додаткові права та їх гарантії у сфері ЗМІ; розвиток законодавства, яке забезпечує право на інформацію; розвиток кримінально-процесуального законодавства в частині укріплення гарантій недоторканності джерела інформації; зміцнення незалежності ЗМІ шляхом проведення відповідної державної політики, спрямованої на надання засобам масової інформації (у першу чергу періодичним друкованим виданням) державної підтримки (перш за все економічної); неухильне дотримання міжнародних принципів у частині обмеження свободи масової інформації.

### Бібліографічні посилання

1. **Батурич Ю. М.** Закон о СМИ на перекрестке веков и мнений / Ю. М. Батурич, М. А. Федотов, В. Л. Энтин. – М. : Издание союза журналистов России, 2004. – 368 с.
2. Власть и пресса в России. К истории правового регулирования отношений (1700–1917). – М. : Изд. РАГС, 1999. – 297 с.
3. **Лучин О. В.** Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / О. В. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 435 с.
4. **Елизаров В. Г.** Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Елизаров В. Г. – М., 2002. – 21 с.
5. **Гаврилов О. А.** Теоретические проблемы развития законодательства в сфере информации и информатизации / О. А. Гаврилов // НТИ. Сер. «Право». – 1995. – № 1. – С. 11–15.
6. **Иванский В. П.** Правовая защита информации о частной жизни граждан: опыт современного правового регулирования / В. П. Иванский. – М. : Наука, 1999. – 275 с.
7. **Копылов В. А.** Информационное право : учебник / В. А. Копылов. – М. : Юрист, 2004. – 412 с.
8. **Мильчин А. Э.** Издательский словарь-справочник / А. Э. Мильчин. – М. : Юрист, 1998. – 684 с.
9. Предложения Союза журналистов России по развитию законодательства о средствах массовой информации на 2004–2007 годы // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – Март, вып. 3.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*

УДК 352

А. В. Коноплина

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ОРЕНДНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ РОЗВИТКУ ТА СУЧАСНИЙ СТАН**

**Аналізується нормативно-правова база орендних відносин між державою, у представництві Фонду державного майна України та його регіональних відділень, і орендарями державного майна – державними установами та приватними підприємствами.**

*Ключові слова:* Фонд державного майна України, орендні відносини, оренда державного майна, законодавство з питань оренди, договір оренди, орендні ставки.

**Анализируется нормативно-правовая база арендных отношений между государством, в представительстве Фонда государственного имущества Украины и его региональных отделений, и арендаторами государственного имущества – государственными учреждениями и частными предприятиями.**

*Ключевые слова:* Фонд государственного имущества Украины, арендные отношения, аренда государственного имущества, законодательство по вопросам аренды, договор аренды, арендные ставки.

**Analyzes the normative-legal base of the lease between the state, in the representation of the State Property Fund of Ukraine and its regional departments and tenants of state property – state institution and private enterprises.**

*Key words:* State Property Fund of Ukraine, lease relations, the rent of state property, the legislation on rent, lease contract, rental rates.

З'ясування проблем, що мають місце у сфері орендних відносин, та способів їх вирішення має велике практичне значення для України. Дослідження цих проблем допоможе більш ефективно будувати стратегію розвитку орендних відносин і налагоджувати зв'язок потенційних орендарів із державними органами приватизації.

Дослідженню питань, що виникають у сфері орендних відносин, як із практичного досвіду, так і створення теоретичної бази, приділили увагу такі науковці, як Я. Б. Усенко, О. А. Поліводський, О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, Р. А. Майданик, В. П. Кудряшов та ін.

Поняття «державна власність» потребує уточнення в умовах зміни соціально-економічної ситуації та нормативної бази. Згідно з Конституцією України та Законом України «Про власність» до державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна) [1].

Загальнодержавну (республіканську) власність становлять: земля, майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради України та утворених нею державних органів; майно Збройних Сил, органів державної безпеки, внутрішніх військ і Державної прикордонної служби України; оборонні об'єкти; єдина енергетична система; системи транспорту загального користування, зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне (республіканське) значення; кошти республіканського бюджету; республіканський національний банк, інші державні республіканські банки та їхні установи і створювані ними кредитні ресурси; республіканські резервні, страхові та інші фонди; майно вищих і середніх спеціальних навчальних закладів; майно державних підприємств; об'єкти соціально-культурної сфери або інше майно, що становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток.

Об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад та утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Ще до здобуття Україною незалежності виникало питання, як найбільш ефективно використовувати державне майно. Тому 23 листопада 1989 р. Верховною Радою СРСР були прийняті Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про оренду [2].

Після розпаду СРСР, при здобутті Україною незалежності, було вирішено продовжити передачу державного майна в оренду для отримання додаткових коштів до державного бюджету та запобігання псуванню майна, яке тимчасово не використовується підприємствами й установами. Першим кроком до цього було прийняття Закону України «Про оренду майна державних підприємств та ор-

ганізацій» від 10 квітня 1992 р. Згідно з редакцією Закону України від 23 грудня 1997 р. назву змінено на Закон України «Про оренду державного та комунального майна» (далі – Закон про оренду) [3]. Орендодавцем державного майна був визначений Фонд державного майна (далі – Фонд), який створено в серпні 1991 р. [2]. Також для регулювання орендних відносин було створено дуже велику кількість нормативно-правових документів, серед яких Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку та порядок використання плати за оренду майна державних підприємств та організацій» від 12 листопада 1993 р., яка згодом втратила чинність у зв'язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» від 4 жовтня 1995 р. (далі – Методика) [4; 5].

Упродовж майже двадцяти років свого існування Методика зазнала доволі значних змін. Так, наприклад, кількість орендних ставок за використання нерухомого державного майна згідно з Додатком № 1 до Методики 1993 р. становила лише сім позицій, і найбільшою серед них була ставка у 5 %. На сьогодні згідно з Додатком № 2 до Методики 1995 р. їх нараховується 24, вони стали більш різноманітними та поглибленими, а найбільша ставка становить 100 %.

Дуже вагомий вплив на орендні відносини має Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р. (далі – Закон про оцінку) [6]. Цей закон сприяє більш правомірному та прозорому визначенню вартості майна. До його прийняття вартість майна визначалася не спеціалістами в цій сфері, а тому часто виникали помилки в розрахунках, що призводили до неправильного визначення розміру орендної плати [7–9].

Із прийняттям 1 січня 2004 р. Цивільного кодексу України й Господарського кодексу України виникли деякі протиріччя між цими документами та законодавством з питань оренди, але згодом, у 2011 р., до Господарського кодексу України було внесено деякі зміни для усунення цих протиріч [10].

Прийняття Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. зобов'язало органи, уповноважені управляти майном, – міністерства, агенції, служби – надавати Фонду та його регіональним відділенням висновки про можливість передачі державного майна в оренду [11].

Законом України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 р. визначаються спеціальний статус Фонду [12], права



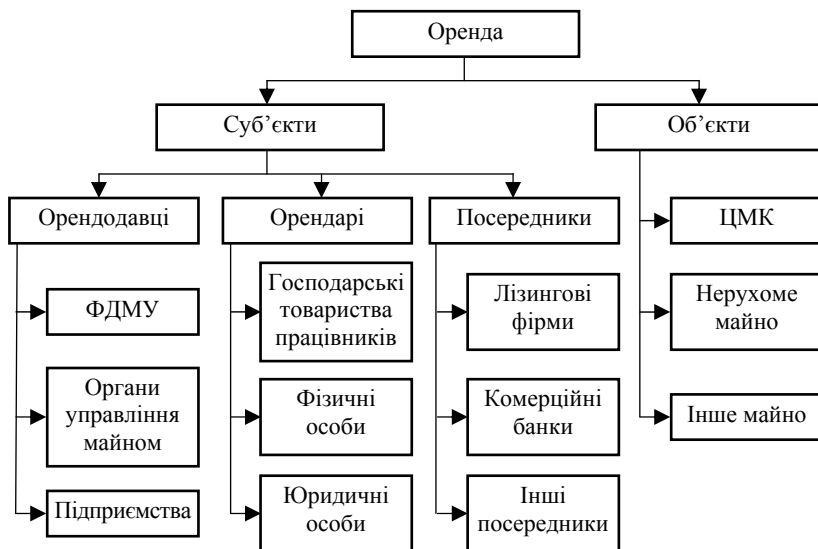
та обов'язки Фонду, що впливають на всю його діяльність. Але попри всі позитивні наслідки прийняття цього закону мають місце і деякі негативні моменти. Так, згідно з цим законом та Законом про оцінку для укладання договору оренди державного майна необхідний звіт з незалежної оцінки цього майна. Замовником незалежної оцінки повинен бути безпосередньо Фонд або його регіональні відділення. Для цього Фондом або регіональними відділеннями проводиться процедура конкурсного відбору оцінювачів. Наданий переможцем конкурсу готовий звіт з незалежної оцінки підлягає рецензії з боку оцінювачів Фонду або його регіональних відділень. Виходячи з практичного досвіду спеціалістів, які безпосередньо займаються укладанням договорів оренди та роботою з незалежної оцінки, можна говорити про те, що ця процедура лише ускладнила процес укладання договорів оренди та зробила його більш довгостроковим. Адже до цього орендар сам мав змогу обирати оцінювача і подавав документи на укладання договору оренди згідно з Наказом Фонду державного майна України «Про затвердження Переліку документів, які подаються орендодавцеві для укладання договору оренди майна, що належить до державної власності», серед яких був і готовий звіт з незалежної оцінки майна, який підлягав тільки рецензії Фонду або його регіональних відділень [13].

Більш детально можна розглянути орендні відносини на прикладі Регіонального відділення Фонду державного майна України по Дніпропетровській області (далі – Регіональне відділення).

Оскільки Дніпропетровська область є однією з провідних в Україні за обсягом промисловості, то оренда незадіяного у виробництві державними підприємствами майна становить велику частку наповнення державного бюджету.

Нині Регіональне відділення здійснює функції орендодавця державного майна, що обліковується на балансах державних підприємств, установ та організацій області. Станом на 31.12.2012 р. в Дніпропетровській області чинними є 1597 договорів оренди державного майна, з них за 1547 орендодавцем виступає Регіональне відділення. З усіх чинних договорів 803 укладено з бюджетними установами, такими як управління юстиції, статистики, слідчі органи та органи прокуратури, установи культури, освіти й охорони здоров'я. Ці установи фінансуються з державного бюджету, а тому розмір орендної плати для них визначено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 786 «Про методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподі-

лу» і становить 1 грн на рік. Але за іншими 794 договорами, орендарями за якими виступають приватні підприємства та громадські організації, до державного бюджету щороку надходить сума понад 48 000 000 грн (рис. 1). За сумою надходжень коштів до державного бюджету Регіональне відділення Фонду державного майна України по Дніпропетровській області поступається лише Донецький.



**Рис. 1.** Суб'єкти та об'єкти оренди державного і комунального майна [14]

Згідно з аналізом укладених договорів найчастіше на території області орендарі використовують орендоване майно під розміщення офісних приміщень, торговельних об'єктів із продажу непродовольчих товарів, розміщення пунктів побутового обслуговування населення, обладнання для надання населенню послуг телекомунікації та розміщення фінансових установ.

Регіональне відділення постійно здійснює роботу з виявлення площ, не задіяних у господарській діяльності державних підприємств, для їх раціонального використання; проводить співбесіди з представниками балансоутримувачів, спонукаючи їх до співпраці з орендарями задля ефективного використання майна, що обліковується в них на балансі.

Але попри всі зусилля існує ряд суттєвих перешкод, які негативно впливають на подальший розвиток орендних відносин.

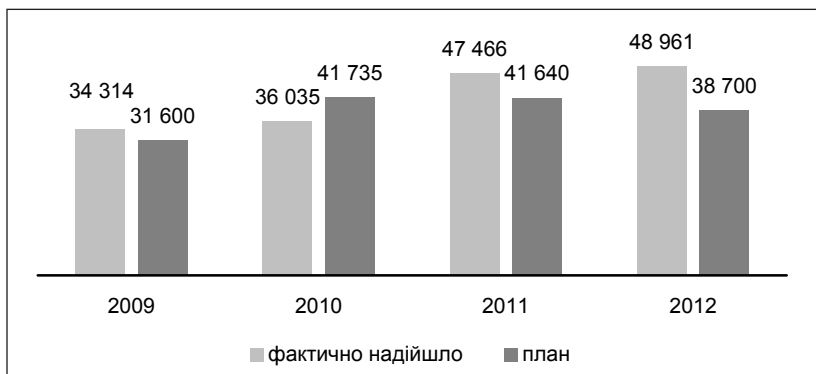
Міністерствами і відомствами, що виконують функції з управління державним майном, допускаються порушення законодавства під час надання висновків про можливість та умови передачі в оренду підзвітного їм майна. У переважній більшості випадків не дотримуються встановлені законодавством терміни надання відповіді, подаються необґрунтовані відмови в укладанні договорів оренди, вимагаються додаткові документи, не передбачені законодавством, безпідставно обмежується термін оренди одним роком [15].

Також негативно вплинуло на орендні відносини прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», у якому в ст. 73 зазначено, що передача в оренду державного майна можлива виключно на конкурсних засадах. Через це Фондом було вирішено переукласти всі чинні на той час договори оренди державного майна. Це дуже негативно вплинуло на орендарів, і багато з них взагалі відмовилися від оренди, що спричинило ненадходження до бюджету значної суми, яка була запланована. Як спроба повернути орендарів, які відмовились від оренди, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. «Деякі питання оплати оренди державного майна», якою надавалися значні пільги для орендарів – суб'єктів малого підприємництва [16]. Але після втрати чинності цієї Постанови відтік орендарів до приватного сектора поновився. А прийняття змін до Методики, внесених Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1995 р. № 629 і від 4 жовтня 1995 року № 786» від 14 вересня 2011 р. № 961, якою було збільшено орендні ставки, значно погіршило ситуацію [17].

Такий відтік орендарів пояснюється тим, що нині плата за оренду приватної нерухомості в Дніпропетровській області майже вдвічі нижча, ніж орендна плата за аналогічні за місцем розташування об'єкти державної власності. При цьому фізичний стан державних об'єктів оренди, як правило, гірший за стан об'єктів приватної форми власності [15].

Але попри всі негативні наслідки доходи від орендних відносин у Дніпропетровському регіоні все ж зростають, і одним із чинників цього є зосередження в регіоні суб'єктів великого підприємництва, які здійснюють свою діяльність на орендованих площах. У Дніпропетровській області є понад п'ять цілісних майнових комплексів,

які передані в оренду, і орендна плата за кожен із них становить понад 100 000 грн на місяць (рис. 2).



**Рис. 2.** Динаміка надходження коштів від оренди до державного бюджету

Отже, ураховуючи вищевикладене, можна зазначити, що законодавство з питань оренди ще формується, а разом із ним формується й довіра громадян до держави через орендні відносини. Кожен із прийнятих законів має як позитивний, так і негативний вплив. І лише взявши до уваги та своєчасно виправивши помилки, які виникають через складність детального та довгострокового планування державної політики у сфері оренди, можна налагодити орендні відносини, надати більше можливостей для розвитку приватного підприємництва та стабільного зростання економіки в сучасній Україні.

### Бібліографічні посилання

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. **Усенко Я. Б.** До 20-річчя Закону про оренду: розвиток правової бази оренди державного майна в Україні /Я. Б. Усенко // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2012. – № 5. – С. 15–17.
3. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку та порядок використання плати за оренду майна державних підприємств та організацій» від 12 листопада 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/923-93-п>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» від 4 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/786-95-п>.
6. Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>.
7. **Усенко Я. Б.** Методологічні та економіко-правові проблеми оренди і лізингу майна / Я. Б. Усенко. – К. : Критика, 2001. – 240 с.
8. **Усенко Я. Б.** Розвиток методології оцінки об'єктів оренди / Я. Б. Усенко // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2003. – № 2. – С. 34–37.
9. **Усенко Я. Б.** Зміни до Методики оцінки об'єктів оренди / Я. Б. Усенко // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2012. – № 10. – С. 26–27.
10. **Усенко Я. Б.** Новий етап розвитку законодавства про оренду державного та комунального майна / Я. Б. Усенко // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2011. – № 8. – С. 19–23.
11. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
12. Закон України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.
13. Наказ Фонду Державного майна України «Про затвердження Переліку документів, які подаються орендодавцеві для укладання договору оренди майна, що належить до державної власності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0029-06>.
14. **Кудряшов В. П.** Курс фінансів : навч. посіб. / В. П. Кудряшов. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
15. **Нестеровська Н.** Реалії передачі державного майна в оренду в Черкаському регіоні / Н. Нестеровська, Н. Коваленко // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2012. – № 2. – С. 19–21.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати оренди державного майна» від 25 березня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/316-2009-п>.
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1995 року № 629 і від 4 жовтня 1995 року № 786» від 14 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/961-2011-п>.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*

УДК 658.114.330.322

О. В. Куліченко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **КОРПОРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Проаналізовано проблеми корпоративного управління акціонерних товариств, метою яких є максимізація добробуту акціонерів за рахунок зростання ринкової вартості акцій товариства, а також отримання акціонерами дивідендів. Саме це, на думку автора, може бути одним із основних факторів, спроможних стимулювати створення в Україні «суспільства власників», що, врешті-решт, має стати національною ідеєю.

*Ключові слова:* корпоративне управління, акціонерні товариства, цінні папери, фондова біржа, приватизація державного майна, Фонд державного майна України.

Проанализированы проблемы корпоративного управления акционерных обществ, целью которых является максимизация благосостояния акционеров за счет роста рыночной стоимости акций общества, а также получение акционерами дивидендов. Именно это, по мнению автора, может быть одним из основных факторов, способных стимулировать создание в Украине «общества собственников», что, в конце концов, должно стать национальной идеей.

*Ключевые слова:* корпоративное управление, акционерные общества, ценные бумаги, фондовая биржа, приватизация государственного имущества, Фонд государственного имущества Украины.

Some problems of corporative management of joint-stock companies are under consideration in this article. The main aim of these companies is to heighten the shareholders welfare due to the growth of commercial value of the society shares and to get dividends. In the author's opinion this may be one of the main factors which can stimulate the creation of "the society of the men of property" in Ukraine. Finally, this must become a national idea.

*Key words:* corporative management, joint-stock companies, valuable papers, stock exchange, state property privatisation, State Property Fund of Ukraine.

Корпоративне управління – це той механізм, під впливом якого суспільство може перетворитися на «суспільство власників» шляхом

перерозподілу прибутків великих промислово-фінансових корпорацій та підприємств серед усіх верств населення України, закріпивши за допомогою цінних паперів майнові права кожної людини, яка стає власником цих паперів (акцій). У подальшому таке суспільство регулюється чисто ринковими відносинами. Кожен, починаючи з прибиральниці до топ-менеджера великої компанії, кровно зацікавлений як у стабільній та прибутковій роботі окремих підприємств, так і в економічному зростанні країни в цілому, оскільки кожен є не тільки учасником того, що виробляється в результаті цього процесу, а й власником. Індикатором ділової активності такої моделі є фондовий ринок. Так працює весь світ, де розрізняються та конкурують між собою лише моделі корпоративного управління. На жаль, сьогодні Україна тільки стоїть перед вибором такої моделі, що призводить до дуже негативних наслідків як для економіки України в цілому, так і для кожного пересічного громадянина зокрема. І як наслідок такого становища – виникнення великої кількості корпоративних конфліктів, повна незахищеність міноритарних акціонерів, що веде до різкого, стрімко зростаючого розриву в суспільстві між бідними та багатими. Недостатня законодавча база, відсутність ґрунтовних досліджень у цьому напрямі, фактична бездіяльність фондового ринку, відсутність чіткої інвестиційної політики держави роблять цю тему дуже актуальною. Визначення або розробка власної моделі корпоративного управління, прийняття необхідних законодавчих актів у змозі значно активізувати позитивні зміни в реальному секторі економіки, сприяти поліпшенню інвестиційного клімату України, стати основою добробуту й ділової активності громадян країни.

Перехід від соціалістичної адміністративно-командної до ринкової економіки ліквідував монополію держави щодо власності на активи підприємств, створив умови для об'єднання капіталів держави та недержавних власників.

Саме об'єднання капіталів у господарських товариствах, створених за участі або без участі держави, стало базою корпоративного сектора економіки України.

Чинне вітчизняне законодавство відносить до суб'єктів корпоративного сектора кооперативні підприємства та господарські товариства, де власник відокремлений від капіталу, який він передає до нової юридичної особи (ст. 63 Господарського кодексу України) [1].

У реальному секторі економіки цей сегмент суб'єктів підприємництва існує поряд з унітарними підприємствами, де власник, зокрема держава, громади, залишили за собою право власності на активи підприємства (унітарні державні та комунальні підприєм-

ства), а також суб'єктами, де приватний підприємець або їх група працюють без створення юридичної особи.

У той же час в Україні існує практика й більш вузького застосування понять «корпоративний сектор», «корпоративні права та управління», які поширюються лише на акціонерні товариства.

Розглянемо проблеми корпоративного управління саме стосовно акціонерних товариств, оскільки це має свої підстави. Більшість капіталу, що працює в реальному секторі економіки, сконцентровано в акціонерних товариствах. Саме ця форма господарських товариств дає найбільший синергетичний ефект і можливість залучення як дрібного, так і середнього та великого капіталу. Одночасно ця форма об'єднання капіталу має найбільшу кількість різновекторних інтересів, що робить її як складною, так і достатньо витратною для власників.

У країні, де кілька поколінь державних службовців та підприємців не мали практичного досвіду роботи з акціонерним капіталом, складність оволодіння навичками корпоративного управління пов'язана ще й з догмами соціалістичної економіки, нерозумінням існування меж власності на активи підприємств та власності на їх похідні – акції.

Навіть серед високих урядових осіб, що управляють економікою держави, типовою є помилка, коли власність активів державного акціонерного товариства або товариства, в якому державі належить контрольний пакет акцій, відносять не до власності цієї юридичної особи, а до власності держави, не бачачи різниці, крім назви, між державним підприємством та державним акціонерним товариством. Нерозуміння необхідності розподілу в цьому випадку на капітал – активи підприємства і капітал – похідну від цих активів у вигляді цінних паперів призводить до значних непорозумінь у процесі роботи з капіталом та створює несприятливий інвестиційний клімат.

Багато хто з недержавних учасників корпоративних відносин ще не усвідомлює, що акціонер, у тому числі й держава, після передачі своєї частки капіталу (активів) в акціонерне товариство вже втрачає право безпосередньо одноосібно повернути його, а також право на автоматичне отримання частки прибутку.

Чимало корпоративних конфліктів пов'язано з одноособовим вилученням акціонером або державою, минуючи органи управління товариством, його активів; встановленням, навіть і через закон, переваг одному з акціонерів права на отримання без урахування думки інших акціонерів частки прибутку, заробленого акціонерним товариством; заборонаю своїм представникам брати участь у зборах акціонерів тощо.



Важко, зокрема, спрогнозувати наслідки задекларованого державою протиріччя, що закладено у статутах більшості державних холдингових компаній, коли власність належних господарському товариству активів одночасно визначена і як власність держави.

Усе це свідчить про ігнорування золотого правила корпоративних відносин: із вступом до акціонерного товариства права на активи, які акціонер передав до статутного капіталу, належать вже самому акціонерному товариству, на які акціонер, навіть і держава, може впливати лише опосередковано через органи управління товариством шляхом волевиявлення колективної волі акціонерів.

Значний тягар минулого у вигляді теорії управління соціалістичною власністю разом із специфікою приватизації, через яку було створено більшість акціонерних товариств, посилені груповими інтересами, що неминуче створюються в процесі перерозподілу державної власності, ще більш ускладнюють технологію корпоративного управління, призводять до їх політизації та розбудови в угоду окремим бізнес-елітам.

На жаль, вітчизняна наука щодо корпоративного управління суттєво відстає від практики і не має належного впливу на формування корпоративної культури.

Неможливо підпадати в цьому плані й під вплив поглядів щодо унікальності української економіки, політики, етносу тощо, бо це заважає нам активно застосовувати загальносвітовий у світі досвід, стандарти, культуру корпоративного управління. Якщо дистанціюватися від скритих за ними інтересів і об'єктивно подивитися на становлення корпоративного сектора економіки інших країн, то стає зрозумілим, що існуючі проблеми й технології притаманні більшості країн із перехідною економікою і пов'язані з проблемами боротьби за контроль над власністю. Час підтвердить, що для формування власної моделі корпоративного управління не потрібно якихось особливих національних рецептів.

Більшість проблем, які постають сьогодні в Україні, відомі, прогнозовані, з ними стикаються всі країни з перехідною економікою. Не унікальним є й інструментарій їх вирішення, який теж апробований у світовій практиці корпоративного управління. Тому доцільно сміліше й послідовніше застосовувати моделі та інструменти, які у світі склалися природно, доказавши свою ефективність, а не винаходити власне колесо.

Безумовно, у процесі розбудови національних механізмів корпоративного управління ми повинні взяти до уваги на рівні певних постулатів таке:

– саме держава відіграє ключову роль на цьому етапі, оскільки реформується перш за все саме державна власність. Тому значення держави як законотворця, управлінця цими процесами й одночасно як власника, стан якого і поведінка безпосередньо впливають на інших власників, не може бути недооцінені;

– успіх на цьому шляху значною мірою залежить від того, як швидко буде створено належне законодавство, як воно буде виконуватись і наскільки вдасться запобігти при цьому вузькогруповим політичним та бізнесовим інтересам;

– альтернативою час від часу радикальним втручанням держави із запропонуванням нових концепцій та механізмів і відвертанням від попередніх надбань має стати послідовна зважена регуляторна діяльність відповідних уповноважених державних органів, здатних здійснювати жорстку централізовану політику держави щодо впровадження корпоративної культури й ефективних механізмів управління. До цих органів у першу чергу належать Фонд державного майна України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольний комітет, яким слід було б, у свою чергу, поступово здійснювати передачу своїх функцій стабільним і свідомим недержавним інституціям;

– реальний ефект від корпоративного управління може бути досягнутий тільки в поєднанні з іншими антикризовими заходами макроекономічного та інституційного характеру.

### **Бібліографічні посилання**

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
2. **Гордач Н. Ю.** Корпоративне управління акціонерними товариствами у післяприватизаційний період : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Гордач Н. Ю. ; НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. – Л., 2003. – 21 с.
3. **Зучек Є.** Деякі правові аспекти управління об'єктами державної власності та захист права власності держави на ці об'єкти / Є. Зучек // Держ. інформ. бюл. про приватиз. – 2013. – № 2. – С. 3.
4. **Малик І. П.** Корпоративне управління акціонерними товариствами: інституціональне забезпечення : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Малик І. П. ; Наук.-дослід. екон. ін-т М-ва економіки України. – К., 2006. – 19 с.
5. Про акціонерні товариства: закон України від 17.09.2008 р. № 514-V. – см. п. 1.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*

УДК 351.84:364.044

Л. П. Лутицька

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ ТА МЕТОДИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

**Аналізуються система соціального захисту та основні методи вдосконалення соціального захисту малозабезпечених верств населення.**

*Ключові слова:* соціальна політика, соціальний захист, соціальна допомога, малозабезпечені верстви населення, адресна соціальна допомога.

**Анализируются система социальной защиты и основные методы совершенствования социальной защиты малообеспеченных слоев населения.**

*Ключевые слова:* социальная политика, социальная защита, социальная помощь, малообеспеченные слои населения, адресная социальная помощь.

**The social protection system and the main methods to improve the social protection of the poor are under consideration.**

*Key words:* social policy, social protection, social assistance, poor, targeted social assistance.

Обрана тема набуває актуальності, зважаючи на виняткове політичне значення соціального захисту на сучасному етапі в Україні, яке полягає в його особливій ролі для збереження стабільності та соціальної рівноваги в суспільстві. Ефективна система соціального захисту – це засіб досягнення міжнародних стандартів рівня життя та соціальної справедливості й злагоди.

Стаття 1 Конституції України наголошує на тому, що Україна є демократичною, правовою і соціальною державою [3]. Проблеми гарантування та реалізації цих положень є одним з найбільш актуальних стратегічних завдань нашої держави на сучасному етапі.

Одна з основних складових, що обумовлюють зміст категорії «соціальна держава», – це соціальний захист [1]. Протягом життя кожна людини знаходиться перед небезпекою настання обставин, які можуть вплинути на стан її здоров'я, призвести до втрати пра-

цездатності та позбавити заробітку – основного джерела засобів до існування. До таких обставин відносять хворобу, старість, інвалідність. Як наслідок в окремих категорій громадян не вистачає коштів для того, щоб забезпечити себе та свою сім'ю життєво необхідними благами. У більшості випадків подолати ці обставини самостійно особа не може, оскільки вони визначаються об'єктивними соціально-економічними умовами, тісно пов'язані з трудовою діяльністю і майже не залежать від волі особи. Проте ці обставини впливають на соціальну стабільність суспільства, і тому держава бере на себе певну відповідальність за їх настання й створює систему соціального захисту, здійснює комплекс заходів, спрямованих на забезпечення нормальних соціальних умов у країні та об'єднаних у рамках соціальної політики держави, яка покликана забезпечити всі потреби людини.

Конституція України (ст. 46) встановила право громадян на соціальний захист [3] як об'єкт державного управління, який є системою економічних, правових та організаційних заходів держави щодо забезпечення соціальних прав і гарантій людини й громадянина.

Соціальне забезпечення, що є важливою складовою соціального захисту, – це державна система захисту населення від соціальних ризиків.

Основні напрями діяльності держави у сфері соціального забезпечення є такими:

- реформа системи соціального страхування;
- реформа пенсійного забезпечення;
- реформа системи соціальної допомоги;
- удосконалення системи соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці;
- соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок техногенних та екологічних катастроф;
- удосконалення системи охорони здоров'я.

Якщо джерелом фінансування системи соціального забезпечення є державний бюджет, то система соціального захисту, крім державного бюджету, може фінансуватися з місцевих бюджетів.

Система соціального захисту містить три складові:

- соціальна допомога – підвищення рівня споживання незаможних сімей шляхом зниження рівня споживання більш заможних сімей через надання першим адресних допомог;
- соціальне страхування – захист громадян від настання соці-

альних ризиків, зокрема втрати працездатності та самої роботи, шляхом участі в програмах соціального страхування, в яких страхові виплати тісно пов'язані зі страховими внесками;

– соціальна справедливість – матеріальна або фінансова компенсація особам, які постраждали від непередбачуваних подій (природних і техногенних катастроф).

Соціальний захист – це діяльність держави, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадку, коли особа або сім'я є малозабезпеченою.

Малозабезпечена сім'я – це сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї. Право сім'ї на цю допомогу залежить не лише від доходів, але і від її майнового стану, зайнятості працездатних членів сім'ї та інших факторів [7].

У сільській місцевості заяви разом із необхідними документами для призначення соціальної допомоги приймають виконавчі органи сільських і селищних рад, які здійснюють їх передачу до відповідних органів праці та соціального захисту населення. Зазначені виконавчі органи можуть визначати уповноважену особу для прийняття документів.

Прожитковий мінімум для сім'ї – визначена для кожної сім'ї, залежно від її складу, сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення [6].

Допомога малозабезпеченим сім'ям, які постійно проживають на території України, мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, призначається й виплачується в грошовій формі [4].

Призначення і виплата соціальної допомоги здійснюється управліннями праці та соціального захисту населення за місцем реєстрації уповноваженого представника малозабезпеченої сім'ї.

Розмір допомоги – це різниця між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї (встановлюється щорічно законом про державний бюджет) та її середньомісячним сукупним доходом, але не може бути більшим ніж 75 % від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї [4].

Призначення і виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям здійснюються згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 250 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» та Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Цей Закон спрямований на реалізацію конституційних гарантій права громадян на соціальний захист – забезпечення рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, шляхом надання грошової допомоги найменш соціально захищеним сім'ям [4].

Гарантований державою рівень соціального захисту повинна забезпечити система адресної підтримки соціально незахищених верств населення. Вона реалізується через упорядкування на законодавчому рівні пільг, що надаються різним категоріям населення, регулювання гарантованого державою мінімального сукупного доходу. Поступово розмір цього доходу повинен наближатися до величини прожиткового мінімуму. Поглибленню державної підтримки мало захищених верств населення повинне сприяти: вдосконалення механізмів надання субсидій; запровадження систем загальнообов'язкового державного соціального страхування; подальший розвиток мережі установ із надання соціальної допомоги [5].

Варто наголосити, що перевага адресності полягає в більш ефективному використанні коштів для допомоги нужденним. В адресній програмі більша частина коштів витрачається на бідних. Отже, адресуючи соціальний захист, можна збільшити здатність системи забезпечити допомогою саме тих, хто її потребує, і, з іншого боку, унеможливити доступ до коштів соціальної допомоги тих, для кого вона не призначена [8].

Наступний важіль ефективного соціального захисту на сучасному етапі – це зміцнення позицій середнього класу. Цей аспект розглядається як важливий інструмент ринкових перетворень, розгортання приватної ініціативи та підприємницької активності населення. Саме середній клас – запорука стабільності будь-якого суспільства. Відсутність в Україні достатньо сформованого середнього класу не дає змоги досягти узгодженості соціально-економічних інтересів різних груп населення, створює проблему зростання соціального розшарування між малозабезпеченими і заможними верствами населення. Необґрунтовано великий розрив у розподілі доходів та майна створює загрозу соціальних потрясінь [9].

На основі вищезазначеного доцільно пропонувати такі шляхи вдосконалення системи соціального захисту в Україні:

- збільшити значення місцевих органів влади в розв'язанні проблем соціального захисту через формування ефективної структури управління, забезпечення необхідних фінансових ресурсів, розширення переліку соціальних послуг, які надаються на місцях, підвищення кваліфікації соціальних працівників;

- максимально децентралізувати надання соціальних послуг населенню на регіональному рівні; інтенсивно розвивати мережу служб, таких як територіальні центри з організації соціально-побутового обслуговування інвалідів та одиноких непрацездатних громадян похилого віку вдома; розширити мережу центрів і відділень соціально-побутової та медико-соціальної реабілітації;

- підвищити роль недержавних громадських організацій у формуванні системи соціального захисту населення в Україні; створити мережу державних консультаційних служб із залученням громадських організацій з метою широкого інформування громадян про їхні права й обов'язки у сфері надання державної соціальної допомоги;

- посилити адресний характер соціального захисту незахищених верств населення шляхом удосконалення методологічних підходів до визначення показників бідності, встановлення єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї для визначення права на призначення певного виду соціальної допомоги, спрощення процедур надання соціальної допомоги;

- удосконалити нормативно-правову базу соціального захисту в частині запровадження єдиного соціального внеску, розробки нормативно-правових основ благодійності;

- передбачити певні податкові пільги при запровадженні в життя соціальних проектів та програм;

- зміцнити активну складову соціального захисту шляхом продуктивної, спрямованої політики зайнятості [2].

Особливе значення мають такі заходи, як посилення мотивації до легальної зайнятості, сприяння зайнятості населення шляхом збереження існуючих та створення нових робочих місць на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, впровадження заходів щодо детінізації відносин у сфері зайнятості населення.

Підсумком зазначеного буде підвищення ефективності соціального захисту, який має перспективу подальшого розвитку питань,

від вирішення яких залежить побудова соціальної державності в Україні. Зміни в суспільстві змушують вести пошуки нових форм і методів роботи в соціальній сфері, реформувати організаційну структуру системи державного управління з метою вжиття дієвих заходів, спрямованих на ефективне забезпечення та реалізацію права на соціальний захист.

### Бібліографічні посилання

1. **Грибіденко І. Ф.** Соціальний захист населення / І. Ф. Грибіденко // Україна. – 2009. – № 12. – 184 с.
2. **Дерега В. В.** Шляхи вдосконалення системи соціального захисту в Україні: політологічний аналіз [Електронний ресурс] / В. В. Дереха, М. О. Багмет. – Режим доступу: <http://go.mail.ru/search?q>.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – К., 1996. – 36 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» від 24.02.2003 р. № 250.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 426–443.
6. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.
8. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 22.03.2001 р. № 2334-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 20. – Ст. 102.
9. Центр соціально-економічних досліджень: пілотний проект соціальної допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/>.

*Надійшла до редколегії 18.03.2013 р.*



УДК 342: 35.075.5 (477)

М. А. Маніна

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ОСОБИСТІ ПРАВА ДИТИНИ**

**Розглянуто питання формування та закріплення прав дитини, які належать до групи основних прав. Визначено деякі гарантії захисту зазначеної групи прав.**

*Ключові слова:* права дитини, охорона дитинства, право на життя, право на повагу честі й гідності, невтручання в особисте та сімейне життя, свобода слова, свобода світогляду та віросповідання.

**Рассматриваются вопросы формирования и закрепления прав детей, относящихся к группе основных прав. Определены некоторые гарантии защиты данной группы прав.**

*Ключевые слова:* права ребенка, охрана детства, право на жизнь, право на уважение чести и достоинства, невмешательство в личную и семейную жизнь, свобода слова, свобода мировоззрения и вероисповедания.

**The question about formation and affirmation of the rights of the child, which refer to the basic rights, was reviewed. Some of the protection guarantees of the mentioned group of rights were determined.**

*Key words:* rights of the child, child welfare, right to life, right to respect honour and dignity, rights to privacy and family life, freedom of speech, freedom of belief and religion.

Україна, як і будь-яка інша демократична держава, повинна дбати про інтереси дітей. Задля цього виявляються певні чинники, які створюють загрозу життю й нормальному розвитку дитини в сучасних умовах, визначаються шляхи їх подолання. Не меншою проблемою є захист прав дітей. Маються на увазі не лише специфічні права дітей, а й порушення невід'ємних прав людини, які є основою, головним стрижнем у регламентації основних прав та свобод усіх категорій осіб.

На конституційному рівні в Україні певним чином закріплено права дітей. Конституція, зокрема, проголошує охорону дитинства (ст. 51), рівність прав дітей незалежно від походження, заборону насильства над дитиною та її експлуатації, захист та допомогу держа-

ви дитині, позбавленій сімейного оточення (ст. 52) [4]. Слід водночас зазначити, що цими положеннями конституційні права дитини не обмежуються. На дитину поширюються майже всі права людини, однак з урахуванням певних особливостей.

На жаль, жодна стаття Конституції України не встановлює будь-яких вікових обмежень щодо реалізації прав і свобод і виконання обов'язків і не містить прямого посилання на особливості їх здійснення саме дитиною. Проте не викликає сумніву той факт, що самостійна реалізація конституційних прав і свобод в однаковому обсязі між цими віковими категоріями неможлива.

Однак слід зауважити, що деякі дослідники певним чином отожднюють, поєднують права людини та права дитини, вказуючи, що для даної категорії суб'єктів значна частина основних прав людини змістовно нічим не відрізняється від прав повнолітніх осіб.

Енциклопедичний юридичний словник дає таке коротке визначення прав дитини: «Права дитини – права людини стосовно дітей» [12, с. 239]. Дійсно, правам дитини притаманні всі ознаки, які характерні для суб'єктивних прав узагалі. При цьому слід зазначити, що, з одного боку, права людини є первинними умовами, за яких особа може безперешкодно розвивати свій потенціал, а з іншого, – права людини враховують і загальносуспільні цінності, забезпечуючи стабільність суспільних відносин та поступальність розвитку як самого суспільства, так і людини [11, с. 7].

Інша ж група таких прав певним чином специфікується, конкретизується. Однак у зв'язку з віковим критерієм ці права мають яскраво виражені особливості. Наприклад, Конституція України передбачає право кожного володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном (ч. 1 ст. 41 Конституції України) [4]. Тобто це право належить як дорослій людині, так і особі, що не досягла повноліття. Однак під час реалізації свого права повноліття людина, що визнається цивільно дієздатною, має всі три правомочності, а дитина залежно від віку – дві (володіння та користування). Більш того, встановлюється право дорослої людини, що виконує обов'язки опікуна, розпоряджатися цим майном без спеціальних повноважень та документів. Слід зауважити, що в деяких випадках дитина може здійснювати всі три правомочності, якщо мова йде про дрібні побутові угоди. Але в багатьох випадках для повної реалізації свого права їй потрібно досягти повноліття.

Дійсно, законодавство України передбачає у великій кількості

випадків необхідність досягнення повноліття або певного віку, тобто припинення впливу правового статусу дитини. Із цього приводу в юридичному словнику зазначається, що необхідність вироблення спеціальних норм, які регламентують міжнародне співробітництво в цій галузі, обумовлена особливістю статусу дітей, перш за все тим, що вони, відповідно до внутрішнього законодавства держави, не мають усіх прав, які мають повнолітні, та, крім того, у деяких випадках мають або повинні мати специфічні права, пов'язані з віком, положенням у родині тощо. Це також є правильним, оскільки дитина має певні права, яких не має доросла людина: право на піклування та утримання, право на турботу тощо.

Деякі вчені вважають, що система прав дитини є складовою прав людини, і дають визначення поняття «права дитини»: це можливості (свободи) дитини, необхідні для її існування, виховання та розвитку. Численні права дитини збігаються з правами людини (право на життя, ім'я, отримання громадянства, вільне висловлювання думки та ін.) [9, с. 201].

Найчастіше застосовується класифікація прав людини, що базується на Міжнародних пактах про права людини. Водночас слід зауважити, що будь-яка класифікація є досить умовною, тобто одне й те ж право може належати до різних груп. Можливо, у зв'язку з традицією, що вже склалася в теорії прав людини, також слід застосувати цю класифікацію, але з певними змінами відповідно до особливостей суб'єкта цих прав – дитини. Найчастіше всі права класифікують за п'ятьма групами: особисті (громадянські), політичні, економічні, соціальні та культурні права. Деякі автори, класифікуючи права дитини, визнають такий поділ, але виключають із нього політичні права, мотивуючи це віковими та психологічними особливостями дитини [5, с. 49–70]. Інші автори пропонують поділяти права дитини на загальнолюдські та ювенальні (спеціальні). При цьому ювенальними правами вважаються дозволені об'єктивним правом види поведінки, що встановлюються тільки для дітей [10, с. 282]. До цієї групи відносять виключно права дитини в сімейному або квазісімейному оточенні, розглядаючи їх лише як складову постійного союзу чоловіка та жінки або наголошуючи на можливості сурогатної заміни такого «об'єднання». Вважається, що підставою для існування цих можливостей є закріплені Конституцією загальні обов'язки утримання дітей за рахунок батьків або держави. Крім того, ці права

можуть належати також людині, яка вже не є дитиною за визначенням, але має особливі соціальні потреби. Таким чином, визначати особливості прав дітей лише через сферу сімейних відносин є недоречним.

У випадку класифікації прав дитини можливо доцільним було б поділяти їх на первинні та похідні. Виходячи з цієї класифікації всі права, які належать дитині, можна поділити на дві основні групи. До першої з них віднести право на життя, право на медичну допомогу та охорону здоров'я, право на соціальний захист та право на достатній життєвий рівень. Саме завдяки цим можливостям з'являється новий суб'єкт прав, виникає його правосуб'єктність та можливості для його існування й розвитку. Усі інші права можна вважати похідними. Крім цього права дитини можна класифікувати на такі, що залежать від віку, та незалежні від часу реалізації [6, с. 19]. Наприклад, право на соціальне забезпечення виникає незалежно від того, якого віку досягла дитина, проте право на працю і право на підприємництво – це можливості, пов'язані з досягненням дитиною певного вікового часу. Але класичним розподілом є саме не передбачені міжнародними документами категорії.

Так, серед особистих прав дитини зазвичай виділяють: право на життя, на першочерговість захисту і допомоги, на здорове зростання, право на особисту свободу та недоторканність тощо.

Деякі вчені вважають, що природне право дитини на життя порушується відсутністю заборони на законодавчому рівні передчасного переривання вагітності – абортів та штучного дотрокового викликання пологів у майбутніх матерів з метою позбутися вже живої, хоча й ненародженої дитини. Більш того, пропонується на законодавчому рівні встановити заборону штучного переривання вагітності [5, с. 51]. Вважаємо, що на сьогодні ця норма може бути трохи передчасною, але для забезпечення права дитини треба закріпити відповідальність за дії, спрямовані проти життєздатної, але ненародженої дитини. Як організаційний захід підтримання прав дитини на життя можна запропонувати здійснення державної програми, спрямованої на роз'яснення медичних і правових положень щодо ненародженої дитини.

Гарантування зазначеного права дітей має прояв не лише в законодавчому закріпленні засобів захисту їхнього життя від незаконних посягань, а й у захисті їхнього життя у випадку скоєння неповнолітнім тяжкого злочину [2, с. 61–62]. Норми Кримінального

кодексу вважаються досить гуманними і справедливими відносно неповнолітніх, адже застосування щодо них довічного ув'язнення позбавить їх права на нормальне життя та розвиток.

Життя і здоров'я є тісно взаємопов'язаними, оскільки загрозу життю дитини становить не лише факт злочинного посягання, а в першу чергу її фізичний стан. Держава гарантує дитині право на охорону здоров'я шляхом проведення таких заходів, як зниження рівня смертності немовлят і дитячої смертності, забезпечення надання медичної допомоги всім дітям, боротьби з хворобами і недоїданням, надання матерям належних послуг з охорони здоров'я в допологовий і післяпологовий періоди тощо.

Таким чином, зміст права дитини на життя становлять такі складові: право бути народженою; право на виживання; право на охорону здоров'я дитини; право на захист від протиправних посягань на життя дітей з боку інших осіб; право на заборону кримінального покарання осіб віком до 18 років у вигляді довічного ув'язнення.

Важливою можливістю дитини є право на повагу честі й гідності. Стаття 28 Конституції України передбачає, що «кожен має право на повагу до його гідності» [4]. У випадку застосування положень цієї норми щодо правового статусу дитини слід зазначити, що до дитини в будь-яких випадках мають відноситися з відповідною повагою, ураховуючи те, що вона є також особистістю та носієм відповідних прав. Більш того, ч. 2 ст. 28 Конституції України встановлює, що ніхто не може бути підданий жорстокому або принижуючому гідність поводженню [4]. На жаль, саме діти як найбільш уразлива соціальна категорія найчастіше стають об'єктами такого поводження. З метою їх захисту український законодавець прийняв Закон «Про попередження насильства в сім'ї», однак не врахував при цьому, що не лише сімейне оточення може бути джерелом нелюдського поводження щодо дитини. Тому варто було б до відповідних законодавчих актів (наприклад, до Закону України «Про освіту» та Кримінального кодексу або Кодексу про адміністративні правопорушення) включити положення щодо відповідальності за неналежне поводження стосовно осіб, які не досягли повноліття, з боку посадових або службових осіб, а також осіб, що виконують виховні функції.

Право на невтручання в особисте та сімейне життя передбачає недоторканність своєрідного середовища життя [3, с. 274]. Конституцією закріплене положення про те, що ніхто не може зазнавати

втручання в його особисте життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Особливістю даного права, наданого дитині, є можливість проживання в сім'ї разом із батьками або з одним із них (ст. 11 Закону України «Про охорону дитинства»), яке, у свою чергу, передбачає, що діти не повинні розлучатись із сім'єю всупереч їхній волі, за винятком випадків, коли таке розлучення необхідне в інтересах дитини і цього вимагає рішення суду, що набуло законної сили (ст. 14) [7]. Тобто держава, визнаючи сім'ю природним середовищем для всебічного розвитку дитини, її матеріального забезпечення, ураховуючи прихильність дитини до батьків, захищає дитину від свавільного втручання в її особисте життя, в її природне середовище.

Право людини на свободу слова – це найважливіша невід'ємна якість людини, нематеріальна основа її дій та вчинків. Конституцією України гарантується кожному громадянину право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34). Дане право притаманне не лише дорослій людині, однак реалізація його дитиною пов'язується перш за все з її віком, свідомістю тощо.

Закон України «Про охорону дитинства» закріплює право дитини на вільне висловлювання думки та отримання інформації. Відповідно до ст. 9 закону кожен має право на вільне висловлювання особистої думки, формування власних поглядів, розвиток власної суспільної активності, отримання інформації, що відповідає його віку. Дітям забезпечується доступ до інформації та матеріалів з різних національних і міжнародних джерел, особливо тих, що сприяють здоровому фізичному і психічному розвитку, духовному та моральному благополуччю [7].

Що стосується права на отримання дитиною інформації, то воно в окремих випадках обмежується законом. Адже існують різноманітні види інформації, наприклад інформація, що є державною або комерційною таємницею. Доступ до неї обмежений не лише для дітей. Це може бути інформація, що стосується безпосередньо цієї особи. Також це може бути інформація, яка в силу цензури небажана або заборонена для осіб, що не досягли відповідного віку. Більш того, залежно від типу інформації це право може бути також віднесене до культурних (наприклад, якщо дитина бажає отримати інформацію освітнього характеру).

На наш погляд, ці права дітей є досить важливими у зв'язку з тим, що саме сприйняття інформації з оточуючого світу, яка несе в собі елементи культурного, творчого, духовного виховання, формує ще несталу психіку дитини, впливає на формування в неї певних бажань, тож така інформація має подаватися цілеспрямовано не лише в школах. А окремі види інформації мають певним чином обмежувати доступ до неї осіб, що не досягли певного віку.

Держава, з метою запобігання розбещенню дитини та її деморалізації, повинна на законодавчому рівні подбати про захист дитини від отримання інформації, що негативно впливає на формування кола її інтересів, напряду духовного та культурного розвитку тощо.

Становище дитини у сфері релігійного життя закріплене ст. 35 Конституції України. Це право включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати свої релігійні або атеїстичні переконання. Свобода сповідувати релігію або мати переконання в окремих випадках може підлягати обмеженням. Стаття 10 Закону України «Про охорону дитинства» передбачає захист дитини від залучення її до екстремістських релігійних психокультових угруповань та течій.

В Україні забезпечена можливість здобувати релігійну освіту у створених при релігійних організаціях школах, гуртках, групах. Як зауважується, законодавство зорієнтоване на те, що кожна дитина, по-перше, має право на релігійну освіту за бажанням її батьків або осіб, що їх заміщують [1, с. 64]. При цьому, як зазначено в ст. 6 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», провідними є інтереси дитини [8]. Слід також пам'ятати, що дане положення є правом, а не обов'язком, тобто жодна державна інституція не має права нав'язувати дитині релігійну освіту або релігійні переконання.

Отже, перелік особистих (фізичних) прав неповнолітніх становлять: право на життя; право на охорону здоров'я; право на повагу честі й гідності; право на невтручання в особисте, сімейне життя; право на свободу слова, світогляду та віросповідання.

Звичайно, це є не всі особисті права, які належать дитині, але саме вони сприяють нормальному її розвитку, що є однією з найбільш важливих потреб. Слід також зауважити, що особисті

права – це майже єдина повна група, яка не залежить від вікового критерію, за винятком певних прав, що містять подвійний характер (наприклад, право на інформацію, яке можна віднести до особистих та до культурних).

### Бібліографічні посилання

1. **Глушенко В.** Проблеми прав дітей в Україні / В. Глушенко // Український часопис прав людини. – 1998. – № 3–4.
2. **Киренко С.** Захист життя неповнолітніх кримінальним законодавством України / С. Киренко // Право України. – 2000. – № 9.
3. Конституційне право України / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
5. **Коталейчук С. П.** Теоретико-правові проблеми правового статусу неповнолітніх в Україні та забезпечення його реалізації як один із основних напрямків діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук / Коталейчук С. П. – К., 2004.
6. **Маніна М. А.** Особливості класифікації деяких конституційних прав і свобод дитини в Україні / М. А. Маніна // Право і суспільство. – 2007. – № 1.
7. Про охорону дитинства: Закон України від 25 травня 2001 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua>.
8. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII (зі змінами та доповненнями в редакції від 11.02.2003 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
9. **Скаун О. Ф.** Теория государства и права : учеб. для вузов / О. Ф. Скаун ; Ун-т внутр. дел. – Харьков : Консум, 2004.
10. **Сорокин В. Д.** Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003.
11. **Фрицький О. Ф.** Закріплення прав людини в Конституції України у відповідності з Загальною декларацією прав людини / О. Ф. Фрицький // Юрид. вестн. – 1999. – № 2.
12. Энциклопедический юридический словарь / под ред. В. Е. Крутских. – 2-е изд. – М., 1998.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*



УДК 342.9: 351.7

О. В. Марченко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**ОСОБЛИВОСТІ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ  
ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ  
В ПЕРІОД ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

**Проаналізовано питання, пов'язані з адміністративно-правовим статусом ЦВК при організації та проведенні виборів народних депутатів України.**

*Ключові слова:* центральна виборча комісія, державна служба, виборчий процес, адміністративно-правовий статус.

**Анализируются вопросы, связанные с административно-правовым статусом ЦИК при организации и проведении выборов народных депутатов Украины.**

*Ключевые слова:* центральная избирательная комиссия, государственная служба, избирательный процесс, административно-правовой статус.

**The definition of the administrative and legal status of Central election commission of Ukraine is analysed in this article.**

*Key words:* Central election commission, state service, election process, administrative and legal status.

З усіх виборчих комісій, що діють у період виборів, у тому числі й виборів народних депутатів України, Центральна виборча комісія є державним органом, який здійснює підготовку та проведення виборів. Характеризуючи основні складові адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії, необхідно зазначити і той факт, що для організації та проведення виборів народних депутатів України досить важливо забезпечити незалежність і самостійність діяльності цієї комісії. Для забезпечення законного та демократичного виборчого процесу комісія має бути юридично, фінансово, організаційно-технічно незалежною від впливу будь-якої політичної партії, державних органів та їхніх посадових осіб. Наділення Центральної виборчої комісії законодавчо визначеними повноваженнями, надання їй статусу особливого різновиду постійно діючого ор-

гану є важливою умовою забезпечення легітимної передачі державної влади політичним партіям та окремим особам, які перемогли, та реалізації громадянами їхніх виборчих прав [3, с. 76].

Переходячи до аналізу особливостей адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії, слід звернутися до правової основи її діяльності. Так, основним документом, що визначає завдання, функції цієї комісії, права та обов'язки її членів, є Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р.

Члени Центральної виборчої комісії є державними службовцями і, перебуваючи на посаді, проходять державну службу.

Аналіз напрацьованого матеріалу дозволяє зробити висновок, що інститут державної служби являє собою надзвичайно складне правове явище, оскільки в ньому сконцентровано правовий матеріал різної галузевої сутності, доказом чого може служити той факт, що він є предметом вивчення різних галузей юридичної науки: теорії держави та права (В. М. Горшенєв, В. В. Копейчиков, М. І. Матузов, П. М. Рабінович), конституційного права (М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, Ю. М. Тодика), адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. М. Пахомов), трудового права (В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, О. В. Лавриненко, К. Ю. Мельник, В. І. Щербина), а також державного управління (С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, М. І. Стрілець).

Досліджуючи особливості проходження державної служби членом виборчої комісії, насамперед слід розглянути поняття державної служби та інших категорій.

Особливим видом служби, а отже – суспільно корисної діяльності, є державна служба. За традиційними підходами, державна служба – це служба в державних установах, на підприємствах, в організаціях та об'єднаннях, тобто в бюджетній сфері.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» [4] державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування.

Державний службовець – особа, яка займає посаду в державних органах та їхньому апараті з практичного виконання завдань і

функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Вона має відповідну освіту та професійну підготовку, пройшла в установленому порядку конкурсний відбір або прийнята за іншою передбаченою процедурою.

Не можна не звернути увагу на те, що сьогодні в законодавстві відсутні чіткі критерії розмежування понять «посадова особа» та «службова особа». Так, поняття «службова особа» визначено лише в положеннях Кримінального кодексу України редакції 2001 р. як особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Немає однастайності щодо розуміння поняття «посада» і серед науковців. Так, Ю. П. Битяк визначає посаду як «найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем. У ряді випадків до її поняття включається і відповідальність» [1, с. 87].

На думку В. Б. Авер'янова, доцільним є виділення двох видів посад. По-перше, посади, що, як правило, заміщуються за конкурсом, які доцільно було б віднести до професійної державної служби або, інакше кажучи, служби чиновників. У свою чергу професійна державна служба, вважає вчений, має охоплювати: а) адміністративну службу (службу в державних органах, їхньому апараті, місцевих органах самоврядування); б) спеціалізовану службу (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні тощо); в) цивільну службу (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи). По-друге, посади, які обіймаються шляхом виборів, призначення чи зарахування, слід було б віднести, умовно кажучи, до позапрофесійної державної служби або служби за договором (контрактом). До позапрофесійної державної служби доцільно включити: а) політичні посади; б) посади патронатної служби; в) допоміжні (обслуговуючі) посади [5, с. 12].

Отже, можна констатувати відсутність на сьогодні в теорії і практиці однозначного тлумачення поняття «посада» та у зв'язку з цим існування проблем нормативно-правового забезпечення державної служби. Це обумовлюється, по-перше, інтенсивними змінами в самому державному (публічному) управлінні, по-друге, несис-

тематизованістю нормативно-правових актів у сфері державної служби, по-третє, нечіткістю визначень основних понять державної служби та посадової особи.

Виходячи з аналізу положень Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р. та Постанови Центральної виборчої комісії № 72 від 26.04.2005 р. «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії», можна дійти висновку, що члени Центральної виборчої комісії є посадовими особами та державними службовцями, які наділені окремим колом повноважень.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Отже, ураховуючи це положення, норми Кримінального Кодексу України, а також зважаючи на зміст положень ст. 26–29 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», ст. 4–8 Постанови Центральної виборчої комісії № 72 від 26.04.2005 р. «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії», Постанови Центральної виборчої комісії № 256 від 03.03.2010 р. «Про розподіл обов'язків між членами Центральної виборчої комісії», які визначають повноваження членів Центральної виборчої комісії, зазначимо, що члени Центральної виборчої комісії є посадовими особами, які виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарчі та консультативно-дорадчі функції.

Аналіз організаційної структури Центральної виборчої комісії та завдань відповідних її структурних підрозділів дозволив дійти висновку, що організаційна структура Центральної виборчої комісії побудована за функціональним принципом, адже кожна ланка тих елементів, що входять до Центральної виборчої комісії, утворена за функціональним принципом і здійснює визначену функцію (юридичного забезпечення, організації виборів, інформаційного забезпечення, контролю, фінансового забезпечення тощо).

Важливою характеристикою адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії є мета, поставлена перед нею, оскільки саме вона є визначальною для встановлення цілеспрямованості її діяльності під час організації та підготовки проведення виборів народних депутатів України. Згідно зі змістом положень Закону України «Про Центральну виборчу комісію» метою її ді-

яльності є організація підготовки і проведення виборів та референдумів.

Відповідно до положень законодавства, наприклад, Російської Федерації основною метою функціонування вищого виборчого органу є організація та підготовка проведення виборів, референдумів у Російській Федерації. Натомість Центральна Комісія Республіки Білорусь з виборів та проведення республіканських референдумів має дещо іншу мету, а саме: проведення виборів, республіканських референдумів, здійснення контролю за реалізацією законодавства у цій сфері та забезпечення процедури відкликання депутатів парламенту.

Отже, цілеспрямованість функціонування вищих виборчих комісій Росії, Білорусі та України є дещо різною. Передусім це пов'язано з місцем цього органу в системі публічної влади країни. Однак не можна не звернути увагу і на той факт, що центральні виборчі комісії Російської федерації та Республіки Білорусь є більш вагомими з точки зору обсягу повноважень, ніж Центральна виборча комісія України. Основною підставою для такого твердження є те, що комісії цих двох країн не лише здійснюють встановлення юридичного факту волевиявлення народу, а й забезпечують електоральний правопорядок поза межами виборчого процесу.

По-перше, мета діяльності Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів та проведення республіканських референдумів є найбільш широкою порівняно з аналогічними органами Російської Федерації та України; таке розширення мети здійснено за рахунок контрольної діяльності та запровадження процедури відкликання депутатів.

По-друге, строк повноважень Центральної виборчої комісії України є найдовшим порівняно з двома іншими проаналізованими країнами. Так, у Російській Федерації та Білорусі строк повноважень вищого виборчого органу в країні не перевищує строку повноважень первинних органів публічної влади, тоді як в Україні семирічний термін функціонування Центральної виборчої комісії не пов'язаний зі строком повноважень представницьких органів.

По-третє, порівняння обсягу повноважень обумовило необхідність звернути увагу на офіційні назви, що застосовуються в розглянутих країнах стосовно вищих виборчих комісій. Загальний висновок із цього приводу вказує на те, що найбільш відповідним найменуванням щодо змісту покладених повноважень є назва вищої виборчої комісії Республіки Білорусь.

По-четверте, з урахуванням досвіду Російської Федерації та Республіки Білорусь у питаннях формування вищих виборчих органів цінним для української політико-правової практики могло б стати: а) уточнення назви «Центральна виборча комісія»; б) систематизація нормативно-правових актів, що закріплюють її правовий статус, з метою полегшення правозастосування; в) впорядкування та конкретизація законодавчих приписів щодо встановлення освітніх та професійних вимог до членів комісії [2].

### Бібліографічні посилання

1. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
2. **Богашов О.** Порівняльна конституційно-правова характеристика вищих виборчих органів України, Російської Федерації та Республіки Білорусь / О. А. Богашов // Вісн. Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2–3 (16–17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2009\\_2/visnik\\_st\\_19.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2009_2/visnik_st_19.pdf).
3. **Козодой Л. М.** Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козодой Леонід Михайлович. – К., 2006. – 299 с.
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490 (з подальшими змінами та доповненнями).
5. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наук. доп. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. – К., 1995. – 23 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.*

УДК 002.6+347,777+343.50/53+35.078+342.7

Л. М. Мудриєвська

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІНТЕРНЕТУ  
ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ  
У ФОРМУВАННІ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ**

**Розглянуто питання правового регулювання діяльності інтернету в міжнародному та національному законодавстві, визначено його недоліки й надано пропозиції щодо поліпшення такого становища.**

*Ключові слова:* інформація, інтернет, правове регулювання, телекомунікації.

**Рассмотрены вопросы правового регулирования деятельности интернета в международном и национальном законодательстве, определены его недостатки и представлены предложения по улучшению такого положения.**

*Ключевые слова:* информация, интернет, правовое регулирование, телекоммуникации.

**In the article the questions of the legal adjusting of activity of the internet are examined in an international and national legislation, his defects are determined and given suggestion for the improvements of this state.**

*Key words:* information, Internet, pravove regulation, telecommunications.

Двадцять перше століття ознаменувалося швидким розповсюдженням загальносвітової інформаційної системи – інтернету. І зараз уже все складніше уявити собі ситуацію, щоб неможливо було приєднатися до інформаційної мережі, отримати електронного листа, почитати улюблену книгу, яку неможливо знайти в бібліотеці. Крім суто ділових або освітніх завдань інтернет відіграє роль об'єднуючої в одне ціле світове суспільство системи. А як відомо, будь-яка сфера життєдіяльності суспільства потребує, рано чи пізно, регулювання, у тому числі й правового. Тож потрібно з'ясувати, яким чином відрегульовано у світовому та національному законодавстві існування інтернету та проведення визначених правочинів електронним способом.

Ця тематика доволі повно відображена в працях російських науковців, таких як І. Л. Бачило, В. О. Копилов, І. М. Расолов, А. А. Тедєєв, І. В. Невзоров, В. П. Талімончик, С. В. Петровський, А. Абдуджалілов та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних фахівців у сфері інформаційного права (І. В. Арістова, О. О. Баранов, В. М. Брижко, В. Д. Гавловський, Б. А. Кормич, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець) свідчить, що вони зробили значний внесок у дослідження правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час застосування мережі інтернет. Разом із цим більш глибокого дослідження потребує питання правового регулювання діяльності інтернету.

В. П. Талімончик запропонувала, з урахуванням ознак, що мають значення для правового регулювання, визначити інтернет як «...комплексний предмет правового регулювання, що об'єднує різноманітні громадські стосунки в єдиній соціально-технічній системі, створеній у процесі розвитку глобальної комп'ютерної мережі і призначеної для здійснення масової інформації і комунікації».

С. В. Петровський сформулював поняття інтернету як міжнародної мережі електрозв'язку загального користування, призначеної для обміну повідомленнями (даними), тобто відомостями про навколишній світ, його об'єкти, процеси і явища, що об'єктивувалися у формі, яка дозволяє провести їх безпосередню машинну обробку. Іншими словами, інтернет є міжнародною телекомунікаційною мережею загального користування.

А. А. Тедєєв вважає, що інтернет – це «електронна комунікаційна мережа, що зв'язує комп'ютери в усьому світі через телефонні лінії і кабелі з оптичних волокон». І. В. Невзоров визначив інтернет як здійснюване з використанням електрозв'язку для передачі закодованої інформації з'єднання максимального (найбільшого) на конкретний момент часу числа електронно-обчислювальних машин (ЕОМ). За Г. Л. Акоповим, «інтернет – найбільша комп'ютерна мережа у світі, що об'єднує численні комп'ютерні мережі по всій земній кулі для обміну інформацією між ними». В. О. Копилов визначає інтернет ширше: «Інтернет – мережева глобальна автоматизована інформаційна система, що є інформаційною інфраструктурою інформаційного суспільства». Дещо громіздка і по суті не правова дефініція.



Неважко помітити, що наведені визначення висвітлюють тільки один – технічний бік функціонування інтернету, а саме спосіб передачі інформації і комунікації. Інші, не менш важливі аспекти феномена інтернет, такі як віртуальний простір, договірний характер взаємин його суб'єктів, залишаються поза межами їх діяльності. А ці аспекти відіграють важливу роль при визначенні цивільно-правових позицій суб'єктів інтернету. Принцип визначення інтернету крізь призму його технічних параметрів настільки укорінився в правовій науці, що навіть дослідники, далекі від наміру вивчити ці параметри, проте не звільняються від цього принципу. Є. М. Макарова, наприклад, вивчаючи проблеми правового регулювання використання інтернету в підприємницькій діяльності, вважає його «різновидом інформаційно-телекомунікаційної мережі, тобто технологічною системою, призначеною по лініях зв'язку інформації, доступ до якої здійснюється з використанням засобів обчислювальної техніки».

Одне із вдалих визначень поняття «інтернет» сформульовано в Законі США 1998 р. про інтерактивну безпеку дітей (Children's Online Privacy Protection Act). Відповідно до норм цього закону інтернет є об'єднанням безлічі комп'ютерів і телекомунікаційних засобів, включаючи устаткування і програмне забезпечення, що утворюють пов'язану міжнародну мережу мереж, яка ґрунтується на протоколі міжмережевої взаємодії.

Найбільш точну дефініцію інтернету, на наш погляд, запропонувала І. Л. Бачило: «Інтернет – це універсальна система об'єднаних мереж, що дозволяють забезпечити включення будь-яких масивів інформації для представлення її користувачам, надання довідкових та інших інформаційних послуг, а також здійснення різних цивільно-правових угод на основі комбінацій інформаційно-комунікаційних технологій». На відміну від попередніх авторів, що концентрують увагу на технічній складовій інтернету, І. Л. Бачило відзначила ще і його цивільно-правову складову у вигляді «здійснення цивільно-правових угод».

С. В. Малахов при дослідженні проблем цивільно-правового регулювання стосунків в інтернеті дав правову дефініцію інтернету, що складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів: 1) інтернет – це інформаційна комп'ютерна мережа, що складається з окремих інформаційних комп'ютерних мереж, об'єднаних на основі єдиного міжмережевого протоколу; 2) інтернет – це інформаційний

простір; 3) інтернет – це віртуальне місце існування суб'єктів суспільства, в яких виникають, розвиваються й припиняються реальні громадські стосунки між суб'єктами суспільства, об'єктивно існуючими в реальному фізичному світі; 4) інтернет – це сукупність існуючих у віртуальному середовищі інформаційних громадських стосунків. Як видно, три з чотирьох елементів стосуються теорії інформації і до цивільно-правового регулювання в інтернеті відношення не мають. Визначення ж віртуального середовища не містить цивільно-правової складової (стосунки з приводу майнових та особистих немайнових благ).

Таким чином, усі визначення правової природи інтернету мають певні юридичні похибки. З них ми не можемо синтезувати одне загальне поняття «інтернет»; технічні ж визначення не можуть бути основою правової характеристики мережі.

На основі наведених визначень інтернету можна констатувати: основним правилом при визначенні поняття «інтернет» є розкриття його технічної суті. Тому всі визначення зводяться до розкриття його технічних характеристик. Така невинуватна концентрація наукової думки на технічних характеристиках інтернету призвела до того, що вивчення інтернету замкнулося на інформаційному праві з дещо розпливчастим предметом регулювання, залишивши без правового висвітлення інші, не менш важливі складові правових позицій інтернету. Звідси й складнощі нормативного регулювання, позбавленого цілісної правової картини інтернету.

Отже, історія регулювання даної сфери на міжнародному рівні налічує понад 20 років (велика частина актів була прийнята в 1999–2001 рр.). Незважаючи на такий відносно незначний термін, щодо регулювання певних правовідносин у мережі інтернет прийнято досить багато міжнародно-правових актів. Сказане не означає, що всі питання отримали належне правове регулювання. Дослідники справедливо зауважують, що обмежити інтернет нормативним регулюванням неможливо, навіть якщо докласти до цього всі зусилля повноважних міжнародних органів. Тому нині ці органи зосередилися на регулюванні економічних відносин у мережі інтернет (електронні гроші, угоди, фінансові потоки, тобто електронна комерція). До сьогодні сформувалося кілька рівнів правового регулювання відносин, що складаються в мережі інтернет:

- міжнародний;
- регіональний (у рамках Європейського союзу та СНД);
- національний.

На кожному з цих рівнів повноважний законодавець прагне врегулювати розглянуту сферу правовідносин. Транскордонність мережі інтернет тягне за собою раціональний наслідок – відмову від парадигми позитивного права, необхідність міжнародно-правового регулювання правовідносин у мережі інтернет, уніфікацію існуючих правил і звичаїв. Уніфікація норм здійснюється як у рамках ЄС, так і на міжнародному рівні в рамках ООН (інститут уніфікації приватного права УНІДРУА), Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ), Міжнародною торговою палатою (МТП), Європейською економічною комісією ООН, Центром ООН сприяння торгівлі та електронному бізнесу. Щорічно Internet Corporation for Assigned Names (ICANN) проводяться міжнародні конференції з проблеми уніфікації норм, спрямованих на регулювання інтернету. Вкажемо на основні міжнародні органи, що займаються уніфікацією права в даній сфері й виділимо ключові акти, прийняті за останні десять років. Перш за все це комісія ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ). У числі інших актів названого органу необхідно виділити:

- Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про електронну комерцію» 1996 р. (з додатковою статтею 5 bis, прийнятою в 1998 р.);

- Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про електронні підписи» 2001 р. Радою Європи прийнято такі акти:

- Конвенція «Про захист фізичних осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних» від 28 січня 1981 р. (Страсбург);

- Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних, що стосується наглядових органів та транскордонних потоків даних, від 8 листопада 2001 р. (Страсбург);

- Конвенція про інформаційне та правове співробітництво, що стосується «послуг інформаційного суспільства», від 4 жовтня 2001 р.;

- Конвенція Ради Європи з кіберзлочинності від 23 грудня 2001 р.

Рада Європи – міжурядова організація, що включає до себе 45 країн, також прийняла документ, який проголошує сім основних принципів захисту свободи в Мережі. Головна ідея «Декларації про свободу спілкування в Інтернеті» (Declaration of freedom of communication on the Internet) полягає в тому, що всесвітнє павутиння не

повинне піддаватися більш суворим обмеженням, ніж ті, що характерні для звичайних засобів масової інформації, а будь-яка цензура в Мережі може бути лише добровільною.

Міжнародною торговою палатою прийняті такі акти:

- Загальні звичаї для посвідченої цифровим способом міжнародної комерції 1997 р.;

- Загальні принципи реклами і маркетингу в Інтернеті 1998 р.

Європейською економічною комісією ООН та Центром ООН сприяння торгівлі та електронному бізнесу прийняті акти:

- Типова угода обміну при міжнародному комерційному використанні електронного обміну даними (Додаток до Рекомендації № 26 «Комерційне використання угод обміну при електронному обміні даними», прийнятої Робочою групою зі сприяння міжнародним торговим процедурам Європейської економічної комісії ООН від 23 червня 1995 р.);

- Угода про електронну комерцію (Рекомендація № 31, прийнята Центром ООН сприяння торгівлі та електронному бізнесу (UN/CEFACT), березень 2000 р., Женева).

Зауважимо, що багато з названих актів або мають декларативний характер, або закріплюють лише загальні принципи певних правовідносин у мережі інтернет. Це пов'язано з тим, що міжнародні законодавці послідовно, а головне обережно вдосконалюють названі норми. Важливо розглянути уніфікацію норм міжнародного права, що регулюють функціонування мережі інтернет у рамках європейського права. Актуальність такого розгляду пов'язана з тим, що український законодавець при розробці національного права багатого в чому спирається саме на європейський досвід. Отже, європейське право мережі інтернет включає до себе безліч директив і резолюцій. Зокрема, можна виділити такі ключові акти:

- Директива 97/7/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 травня 1997 р. про захист споживачів щодо дистанційних договорів (дистанційний продаж);

- Директива 97/66/ЄС Європейського парламенту та Ради від 15 грудня 1997 р., що стосується обробки персональних даних та охорони таємниці приватного життя в телекомунікаційному секторі;

- Директива Європейського парламенту та Ради 1999/93/ЄС від 13 грудня 1999 р. про правові основи Співтовариства для електронних підписів;

- Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради від

8 червня 2000 р. про деякі правові аспекти послуг інформаційного суспільства, у тому числі електронної комерції, на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію);

- Директива 2000/46/ЄС Європейського парламенту та Ради від 18 вересня 2000 р. про занятті, здійсненні і нагляді за підприємницькою діяльністю установ у сфері електронних грошей;

- Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту та Ради від 12 липня 2002 р., що стосується обробки персональних даних та охорони таємниці приватного життя в секторі електронних комунікацій;

- Резолюція Європейського парламенту про безпечне використання Інтернету та нових on-line технологій від 2 грудня 2004 р.

З 1 липня 2004 р. на території 15 країн Європейського союзу набула чинності Директива, що встановила нові правила та порядок оподаткування інтернет-торгівлі. Тепер будь-який «цифровий продаж» обкладатиметься VAT (аналог – ПДВ). Нововведення стосуються оподаткування іноземних онлайн-торговців.

Розпочато процес уніфікації норм і в рамках СНД. Так, можна виділити такі акти:

- Модельний закон «Про електронний цифровий підпис» від 9 грудня 2000 р.;

- Угода про співробітництво держав - учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі зі злочинами у сфері комп'ютерної інформації від 1 червня 2001 р.

Що стосується України (національного рівня регулювання інформаційних правовідносин, які виникають у сфері діяльності інтернету), то треба відзначити великі зміни в законодавстві останнім часом. У 2007 р. прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», в якому безпосередньо окреслені основні завдання України щодо створення умов побудови інформаційного суспільства:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ у всі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвинутої особистості;

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою;
- державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо);
- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;
- державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;
- використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, встановлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;
- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;
- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;
- удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;
- покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ [2].

Тим самим було покладено початок реформуванню українського чинного законодавства відповідно до світових вимог. За цей час внесено зміни до існуючих законів, прийнято такі закони України: «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про національний архівний фонд і архівні установи», «Про державну таємницю», «Про науково-технічну інформацію», «Про національну програму інформатизації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та інші, що створюють правові передумови для розвитку функціональних напрямів інформаційної діяльності.

Але при цьому й досі не прийнято ані окремого закону, ані новели в Інформаційному кодексі України, презентація якого відбулася в березні 2012 р. Таке зволікання не дає можливості Україні вписатися у світовий інформаційний простір повноцінним представником. Зміни ж у законодавстві, ймовірно, приведуть і до поліпшення технічного забезпечення побудови в Україні інформаційного суспільства.

Автор пропонує такі кроки щодо поліпшення умов діяльності інтернету в країні:

1) прийняти окремий Закон України «Про інтернет», де не тільки були б визначені термінологічні засади діяльності, але й інтернет розглядався б як багатоманітне явище, а саме як форма діяльності, засіб комунікації, спосіб суспільного життя і свідомості;

2) у законодавстві розглянути не тільки такі сфери використання інтернету, як електронна комерція та діяльність органів управління, а й бібліотечна та архівна справа, сфера освіти, питання інтелектуальної власності щодо програмного забезпечення.

### **Бібліографічні посилання**

1. **Абдуджалилов А.** Интернет как объект научно-правового исследования / А. Абдуджалилов // Евразийский юрид. журн. – 2011. – № 6 (37).
2. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від від 09 січня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – 23 берез. (№ 12). – С. 511.

*Надійшла до редколегії 15.03.2013 р.*

УДК 002.6+347,777+343.50/53+35.078+342.7

С. О. Півень

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Розглянуто стан правового забезпечення побудови в Україні інформаційного суспільства і визначено основні проблеми, що заважають сучасній Україні увійти до кола розвинених країн, де інформаційно-комунікаційні технології є провідною галуззю економіки.**

*Ключові слова:* інформаційне суспільство, глобалістичні інформаційні процеси, правове регулювання, публічне інформаційне право.

**Рассмотрено состояние правового обеспечения построения в Украине информационного общества и определены основные проблемы, не позволяющие современной Украине войти в число развитых стран, где информационно-коммуникационные технологии являются ведущей отраслью экономики.**

*Ключевые слова:* информационное общество, глобалистические информационные процессы, правовое регулирование, публичное информационное право.

**The state of legal support building information society in Ukraine and identifies the main issues that prevent today's Ukraine to enter the circle of developed countries, where information and communication technology is the leading sector of the economy.**

*Key words:* information society, globalist information processes, regulation, public information law.

Сучасні процеси, що відбуваються в суспільстві різних країн, свідчать про інтенсивне формування глобального інформаційного суспільства, оскільки інформація є основою і продуктом людських комунікацій. Хто володіє інформацією, той володіє світом. Україна як демократична країна не може стояти осторонь глобалістичних інформаційних процесів. Осмислення необхідності кардинальних змін у сфері інформаційних правовідносин, оптимізація законодавства України відповідно до міжнародних вимог є важливою умовою входження її до кола розвинених країн.



В останній редакції Закону України «Про інформацію» (ст. 3) окреслені основні напрями державної інформаційної політики:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного врядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

В юридичній літературі на цей час не склалося єдиного підходу до визначення поняття «інформаційне суспільство», але ознаки цього постіндустріального суспільства зводяться до такого: 1) повсюдне впровадження науко- й інформаційномістких технологій; 2) бурхливе зростання індустрії знань, у яку переміщується все більше і більше людей та ресурсів; 3) у сфері освіти, науки, комп'ютерної діяльності, ЗМІ тощо продукується більше половини національного продукту; 4) радикальні зміни у співвідношенні робочого і вільного часу та особистих настанов людини; 5) зміна мотивацій людини від суто матеріальних цінностей і власності до можливостей самовираження та саморозвитку, задоволення роботою і життям; 6) використання інформації не лише для створення матеріальних і культурних благ, а й значною мірою для того, щоб формувати в громадян певні економічні, соціальні і політичну позиції; 7) формується новий тип споживача інформації. Змінюються пріоритети потреб особистості. Особистість будує характер своєї поведінки на ґрунті широкої інформації, умінні вибрати необхідну інформацію; 8) переосмислюється ставлення до природи і всього навколишнього середовища.

Серед українських учених, що досліджують питання теоретико-правових засад, формування інформаційного суспільства, можна назвати В. Д. Гавловського, В. С. Цимбалюка, Р. А. Калюжного, О. Е. Корочанського та ін. Вони вважають, що «особливість законодавства в умовах формування інформаційного суспільства – право-

ве регулювання створення, руху і споживання інформації різними суб'єктами (учасниками) соціальних відносин: окремих людей між собою, у соціальних формуваннях, суспільстві та державі, а також у міжнародних відносинах» [1, с. 2].

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства й інтеграцію до європейського інформаційного суспільства вперше була передбачена Стратегією інтеграції України до ЄС (розд. 13), уперше ухваленою в 1998 р. Цей документ вимагав дотримання Україною нових вимог ЄС до сфери інформаційної політики та інформаційної безпеки. Уже тоді було зрозуміло, що Українська держава не ввійде до світового та європейського інформаційного простору на рівноправній основі без інтенсивного запровадження в усі сфери життя ІКТ, істотної перебудови системи державної інформаційної політики, необхідності зміцнювати прямі й зворотні зв'язки між владними структурами та суспільством, вирішення проблем ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази, надійного захисту інформаційних ресурсів.

Нині сфери ІКТ та розвитку інформаційного суспільства регулюються такими базовими законами України: «Про Концепцію Національної програми інформатизації»; «Про Національну програму інформатизації»; «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки»; «Про інформацію», «Про електронні документи та електронний документообіг»; «Про електронний цифровий підпис»; «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» та ін.

Центральним галузевим нормативно-правовим актом, який за відсутності більш фундаментального документа можна назвати тимчасовою національною стратегією побудови інформаційного суспільства, є Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (від 09.01.2007 р. № 537-V), на основі якого уряд прийняв відповідний план втілення його в життя.

Зазначеним законом встановлені основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності на-

селення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою;

- державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, фінансових і банківських послуг тощо);

- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;

- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування; державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;

- використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;

- удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;

- покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 653-р «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України „Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки“» передбачено 18 заходів, виконання яких мало бути завершено у 2009 р.

За даними Держкомінформатизації, з них не завершено вісім. Із цих восьми три пов'язані з розробкою законів та підзаконних актів. Це, зокрема:

- розробка проектів Інформаційного кодексу України (Держкомтелерадіо);

- розробка галузевої програми розвитку телерадіомовлення в

інтернеті із залученням державних телерадіоорганізацій (Держкомтелерадіо);

- розробка навчальних програм із підготовки спеціалістів у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій з урахуванням сучасного стану її розвитку (МОН).

Водночас було досягнуто й певних успіхів у виконанні згаданого плану заходів. Наприклад:

- Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 12.08.2009 р. № 869 «Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів» (Держкомінформатизації);

- розроблено методичні рекомендації щодо використання інтернету під час проведення опитування (Держкомтелерадіо);

- підготовлено пропозиції щодо внесення змін до системи державних статистичних спостережень з метою створення системи моніторингу розвитку інформаційного суспільства (Держкомінформатизації);

- з метою визначення і вдосконалення вимог щодо створення та експлуатації засобів криптографічного захисту інформації, що є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, у 2009 р. підготовлено Указ Президента України від 28.08.2009 р. № 693 «Про внесення зміни до пункту 5 Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні», спільний наказ Держкомпідприємництва та Адміністрації Держспецзв'язку від 20.01.2009 р. № 5/9, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11.02.2009 р. за № 130/16146 регуляторний акт «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, запровадження, обслуговування, дослідження ефективності систем і засобів технічного захисту інформації, надання послуг у галузі технічного захисту інформації»;

- завершено розроблення й затверджуються єдині технічні специфікації та регламенти електронного цифрового підпису та електронного документообігу. Реалізація проектів дозволить запропонувати органам виконавчої влади механізм обміну електронними документами між різними органами Держкомінформатизації;

- розроблені методичні рекомендації щодо імплементації положень директив ЄС, зазначених у Додатку до розділу «Інформаційне суспільство» проекту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Мінтрансзв'язку та Мін'юст).

Водночас варто наголосити, що названі кроки, попри всю їхню важливість, є все ж фрагментарними, і чинна нормативно-правова база галузі залишиться неповною, неефективною й суперечливою, допоки не будуть введені в дію три систематизуючих нормативних документи.

Сьогодні можна констатувати, що сукупність правових норм у сфері суспільних відносин щодо інформації, визначених у законах і підзаконних актах у нашій країні, досягла за кількістю критичної маси, що зумовлює необхідність і можливість виділення їх у теорії права в окрему міжгалузеву інституцію та інкорпорацію і легалізацію її на рівні законодавства.

Проте відкритим залишається питання формування доктрини, стратегії, концепції розвитку публічного права України у сфері суспільних інформаційних відносин.

Тож треба визначити, що основними проблемами на шляху формування інформаційного суспільства в Україні є:

- відсутність кодифікаційних нормативно-правових актів у сфері інформаційних правовідносин, що створюють правові засади процесу формування інформаційного суспільства;
- приділення недостатньої уваги регулюванню правовідносин у сфері інтернету і використання його необмежених можливостей у сфері державного управління;
- недостатній рівень фінансування щодо створення новітніх ІКТ;
- недостатній рівень комп'ютерної грамотності загального кола населення.

Вирішення цих проблем надасть можливість прискорити процес формування в Україні інформаційного суспільства.

### **Бібліографічні посилання**

1. Інформаційному суспільству України інформаційне законодавство (щодо питань реформування законодавства у сфері суспільних інформаційних відносин) / Р. Калюжний, В. Гавловський, М. Гуцалюк, В. Цимбалюк // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – 2001. – Вип. 2.
2. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*

УДК 352.07:001.89

О. В. Русанова

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**РЕАЛІЗАЦІЯ  
ДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ  
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
М. ДНІПРОДЗЕРЖИНСЬКА**

**Конкретизовано поняття «соціальна програма», розглянуто деякі аспекти надання соціальної допомоги, а також питання реалізації державних та регіональних соціальних програм у м. Дніпродзержинську.**

*Ключові слова:* соціальний захист, соціальна програма, незахищені верстви населення, соціальна карта, пільги.

**Конкретизировано понятие «социальная программа», рассмотрены некоторые аспекты предоставления социальной помощи, а также вопросы реализации государственных и региональных программ в г. Днепродзержинске.**

*Ключевые слова:* социальная защита, социальная программа, незащищенные слои населения, социальная карта, льготы.

**This article is fleshed out the concept of “social program”, covers some aspects of providing social assistance, so we are talking about implementation of State and regional programs in Dniprodzerzhynsk.**

*Key words:* social protection, social program, unprotected segments of the population, the social card, benefits.

Підвищення добробуту населення та вирішення соціальних проблем — основні завдання внутрішньої політики будь-якої сучасної розвиненої країни світу. Незважаючи на існування різноманітних підходів до розв'язання цих завдань, впровадження соціальних програм є основним інструментом реалізації державної соціальної політики. Результатами соціальної програми, як правило, є покращення рівня або якості життя певних груп населення.

Що таке соціальна програма?

Соціальну програму можна визначити як «систему взаємопов'язаних дій або заходів, спрямованих на досягнення певних резуль-

татів у соціальній сфері, забезпечену матеріальними та організаційними ресурсами».

Саме шляхом концентрації бюджетних ресурсів на реалізації соціальних програм можливо у стислі терміни забезпечити подолання кризових явищ у суспільстві.

Але вигоди соціальної політики мають порівнюватися з видатками та витратами, що включатимуть до себе задіяні ресурси, пов'язані з реалізацією соціальних програм.

На сьогодні одним із наслідків соціальної політики є постійне зростання частки витрат на соціальні потреби в сукупних державних видатках. «Соціальний захист та соціальне забезпечення» є найбільшою бюджетною статтею, більшою, ніж охорона здоров'я, освіта чи видатки на економічну діяльність. По місту Дніпродзержинську видатки на реалізацію державних соціальних програм за п'ять років збільшилися майже на 80 %.

Але жодна із соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних та якісних параметрах. Фінансування соціальної сфери організовано вкрай нераціонально. Рівень бідності в Україні свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених верств населення:

- надання соціальної допомоги не завжди прив'язане до тих категорій, які її потребують;
- окремі види соціальної допомоги надаються без урахування доходів отримувачів;
- відсутні системи оцінювання впливу надання державної соціальної допомоги на подолання бідності;
- існує надмірно розвинена система соціальних пільг в Україні, яка не сприяє підтримці найбідніших.

При цьому збільшення кількості пільг не підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Фактично держава свідомо надавала право на пільги, які не була спроможна забезпечити фінансово. Така ситуація зберігається й дотепер; зокрема, з 2010 р. багатодітні сім'ї отримали пільги на житлово-комунальні послуги, а діти з таких сімей мають право на безплатний проїзд усіма видами громадського транспорту.

До речі, саме надання транспортних пільг на місцевому рівні викликає особливі труднощі. На сьогодні не існує жодного нормативно-правового акта, який визначав би єдиний порядок надання пільг та методики розрахунку обсягів збитків, які несуть надавачі транспортних послуг. У той час коли законодавством передбачена

необхідність повної компенсації суб'єктам господарювання витрат на пільгові перевезення пасажирів, розмір коштів, які щорічно виділяються на таку компенсацію з державного бюджету, не відповідає реальним потребам і становить (по м. Дніпродзержинську) у середньому 45 % від потреби. Фактичне фінансування пільг за проїзд здійснюється також не в повному обсязі затвердженої суми.

Як наслідок – орган місцевого самоврядування не в змозі забезпечити в повному обсязі виконання покладених на нього повноважень щодо організації перевезень громадян пільгової категорії, тож постійно виникають конфліктні ситуації між пасажирами й перевізниками.

У Дніпродзержинську була спроба здійснити електронний облік фактичних перевезень пільговиків. Було запроваджено міську програму «Соціальна картка». Персоніфікований облік фактичного проїзду пільговиків здійснювали кондуктори в рухомому складі громадського транспорту шляхом обробки безконтактних карт за допомогою переносних терміналів.

Результати експерименту показали:

- середня кількість поїздок на одного пільговика (за рік) становить 37,4; за місяць – 5,0;

- співвідношення даних, розрахованих відповідно до діючої в місті Методики нарахування компенсаційних виплат за пільговий проїзд до даних обліку фактичних перевезень (по транзакціям), свідчить, що фактична кількість пільговиків у декілька разів менша, ніж розрахована за Методикою.

Програма «Соціальна картка» показала, що процес реформування системи надання пільг шляхом автоматизації їх обліку є таким, що найбільше відповідає умовам сьогодення.

«Соціальна картка» – це соціальний паспорт, вона служить персональним електронним ключем до інформації про власника та його права на соціальну пільгу та допомогу. Вона є перспективною для використання при сплаті житлово-комунальних послуг, отримання пільг на медичне обслуговування, використання як електронного гаманця. Автоматизація обліку наданих пільг забезпечує електронну взаємодію громадян із державою, це зручний засіб доступу до державних інформаційних ресурсів. Впровадження ефективних інтеграційних механізмів взаємодії різноманітних органів і структур, які мають відношення до встановлення та надання різних видів послуг та допомог населенню, дозволить зосередити зусилля соціального захисту на проблемах конкретної людини. Це шлях до



вирішення питання щодо надання адресної допомоги. Крім того, результати експерименту в м. Дніпродзержинську можуть використовуватись при розробці програми монетизації пілг [2].

Пропозиції щодо реформування державних соціальних програм також передбачають: зміну принципів призначення соціальних допомог, проведення «інвентаризації» пілг в Україні, встановлення єдиного порядку надання пілг і визначення кола осіб, які мають на них право, шляхом прийняття відповідних нормативно-законодавчих актів.

Говорячи про відповідальну роботу органів місцевого самоврядування в реалізації соціальної політики, маємо акцентувати увагу на актуальному питанні фінансування як власних, так і делегованих повноважень цим органам.

Надмірна централізація коштів на державному рівні ставить у цілковиту залежність від державного бюджету реалізацію місцевими органами влади покладених на них функцій. При цьому виконання делегованих повноважень здійснюється тільки в межах переданих їм фінансових ресурсів, які, як свідчить досвід, не надаються в повному обсязі. Видатки місцевих бюджетів на виконання власних повноважень плануються по залишковому принципу, що не дає можливості спланувати регіональні соціальні програми на потрібному рівні. Протягом декількох років у м. Дніпродзержинську за браком коштів не вирішувалось питання ремонту приміщення «Будинку нічного перебування», не має змоги придбати спеціалізований автотранспорт для інвалідів, путівки в місцевий санаторій для ветеранів праці та інвалідів загального захворювання й ін. [3].

Таким чином, сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, для чого необхідно:

- 1) здійснювати формування державного бюджету «з низу до гори», тобто розпочинати цей процес із наповнення місцевих бюджетів;

- 2) провести реформу міжбюджетних відносин, завдяки чому в органів місцевого самоврядування з'явиться самостійна економічна база, будуть розділені податки, які забезпечать фінансову базу місцевого самоврядування, і податки, які будуть спрямовані до центру;

- 3) удосконалити практику трансфертів з бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня, для чого доцільно значно спростити формули, за якими розраховуються обсяги трансфертів, та більш

кваліфіковано врахувати специфіку різних адміністративно-територіальних одиниць;

4) забезпечити простоту й об'єктивність розподілу трансфертів із бюджетів, позбавити учасників бюджетного процесу можливості маніпулювати ними, спростити механізм адміністрування та забезпечити аполітичність бюджетного процесу.

Від того, яким буде розподіл бюджетних коштів між ланками бюджетної системи, від стану матеріально-фінансових основ місцевого розвитку та спроможності органів місцевого самоврядування виконувати на належному рівні покладені на них повноваження залежать якість та швидкість економічного розвитку як у регіонах, так і в країні в цілому.

### **Бібліографічні посилання**

1. **Болотіна Н. Б.** Право соціального захисту : підручник / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 615 с.
2. Досвід Дніпродзержинська з упровадження експерименту «Соціальна картка» буде узагальнений на державному рівні // Новини Дніпродзержинської міської ради. – 2007. – № 12. – С. 13–21.
3. Рішення Дніпродзержинської міської ради від 28.12.2011 р. № 286-17/VI «Про затвердження програми соціального захисту населення міста на 2012–2017 роки».
4. Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.
5. Розпорядження голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 26 серпня 2005 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання обласного та місцевих бюджетів та формування їх проектів».

*Надійшла до редколегії 18.03.2013 р.*

УДК 336.027.2

М. І. Саєнко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

**Розглянуто проблеми державного контролю у сфері фінансових послуг. Проаналізовано різні наукові погляди на проблеми державного контролю. Запропоновано шляхи вдосконалення цього контролю в умовах кризи.**

*Ключові слова:* фінансові послуги, контроль, державний контроль.

**Рассмотрены проблемные вопросы государственного контроля в сфере финансовых услуг. Сформулированы предложения относительно совершенствования этого контроля в условиях кризиса.**

*Ключевые слова:* финансовые услуги, контроль, государственный контроль.

**About some problems of state control in the field of financial services. In the article the problem questions of state control in the field of financial services are examined. Also formulated suggestion in relation to the perfection of this control.**

*Key words:* financial services, control, state control.

Однією з причин, що пояснюють потребу у здійсненні державного нагляду на ринку фінансових послуг, є те, що фінансові установи завдяки фінансовим послугам забезпечують обіг (готівковий та безготівковий) національної та іноземної валюти в державі. А будь-яка країна зацікавлена у зростанні такого обігу. Більше того, у цьому зацікавлені державні органи, оскільки вони здебільшого забезпечують контроль за всією грошово-кредитною політикою та впроваджують її у життя. З-поміж учених, які розробляють проблеми правового регулювання державного контролю, фінансового контролю, – В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. Ю. Грачова, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, С. О. Шохін, Є. В. Карманов, О. А. Костюченко, В. Л. Кротюк та ін.

Метою даної статті є огляд проблем державного контролю у

сфері фінансових послуг; формулювання пропозицій стосовно вдосконалення державного контролю у сфері фінансових послуг.

На державному рівні спостерігаються неузгодженість та хаотичність проведення реформ у фінансовій сфері, відсутній також комплексний підхід до реформ. Адже реформи у фінансовій сфері нерозривно пов'язані з реформами в економіці та в законодавстві взагалі. Гальмується щось одне, – і вже це тягне за собою проблеми в усіх інших сферах. Крім цього можна констатувати недостатній рівень прозорості та ефективності механізмів контролю, що, у свою чергу, суттєво обмежує можливість залучення в реформаційні процеси широких верств населення [1].

Державний контроль і державний нагляд тісно взаємопов'язані. Ґрунтуючись на деяких підходах стосовно реформування державного фінансового нагляду, які озвучив Голова Центрального банку Республіки Вірменія Т. С. Саркісян на IV Всеросійській науково-практичній конференції «Банки. Процессы. Стандарты. Качество» (14–16 березня 2007 р., м. Уфа) [2], ми пропонуємо деякі підходи щодо реформування державного контролю у сфері фінансових послуг.

По-перше, має бути єдиний суб'єкт, який є відповідальним за здійснення проекту реформ у галузі фінансового контролю. Цей суб'єкт може бути наділений відповідними повноваженнями на постійній основі або на час проведення реформ.

По-друге, цей суб'єкт повинен мати уявлення про те, яким він хоче бачити контроль мінімум через десять років (оскільки потрібен час для розробки змін, для їх прийняття і впровадження на практиці, для отримання результатів).

По-третє, він повинен мати формальні можливості (законодавчі норми, що визначають певні гарантії незалежності та важелі для реалізації реформаційних проектів) та неформальні можливості (політичний вплив та підтримку реформ на всіх рівнях влади й управління) для реалізації свого бачення.

Задля того, аби всі органи, які займаються державним контролем у сфері фінансових послуг, могли б належним чином виконувати свої обов'язки, вони повинні мати: 1) достатній рівень операційної самостійності (безумовно, самостійність певною мірою обмежена, оскільки всі контролюючі органи взаємодіють між собою і найчастіше підпорядковуються Кабінету Міністрів України); 2) кошти для фінансування (контролюючі органи є такими, що фінансуються з

державного бюджету, проте вони можуть мати власні кошти). Позитив від наявності в контролюючих органів власних джерел фінансування є доволі спірним. Справа в тому, що діяльність цих органів дуже специфічна: вона завжди пов'язана з коштами та майном підконтрольних суб'єктів, у зв'язку із чим теоретично допустимим є те, що ці суб'єкти добровільно-примусово оплачуватимуть послуги контролюючих органів. Вважаємо за необхідне до нормативно-правових актів, які регулюють питання власних надходжень бюджетних установ, внести зміни і заборонити тим суб'єктам, які здійснюють державний контроль, зокрема у сфері фінансових послуг, надавати платні послуги підконтрольним суб'єктам, які надають фінансові послуги); 3) повноваження на отримання інформації від фінансових установ (звичайно, це повноваження не є безмежним, адже існують такі поняття, як банківська таємниця, конфіденційна інформація, комерційна таємниця тощо, які не розголошуються); 4) законодавчо визначене право примусового виконання своїх рішень, що прискорює рух до виправлення порушень з боку фінансових установ; 5) поєднання у своїй діяльності як контрольних, так і наглядових функцій, адже нагляд як такий походить від контролю (інколи нагляд називають формою або методом фінансового контролю); 6) доступ до співпраці з контрольно-наглядовими органами в інших сферах, з інших країн та з міжнародними фінансовими організаціями (до міжнародних фінансових організацій належать, зокрема: Банк міжнародних розрахунків, Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій, Європейський центральний банк, Міжнародний валютний фонд, Європейська система центральних банків, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський платіжний союз, Європейський інвестиційний банк, Міжнародна фінансова корпорація, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів, Світовий банк. Зрозуміло, що з азійськими організаціями (Азіатський банк розвитку, Арабський валютний фонд, Африканський банк розвитку) Україна не так активно співпрацює, як з європейськими. Неофіційно міжнародними організаціями є FATF і Група «Егмонт».

Діяльність у сфері фінансових послуг відрізняється підвищеним ризиком. Нестійкість міжнародних фінансових ринків наочно продемонструвала необхідність посилення уваги банків та наглядових органів відносно ефективного контролю за ризиками [3].

У зв'язку з цим поширення набуває державне управління банківськими ризиками – пруденційне регулювання, яке спрямоване на зменшення банківського ризику кредитної організації та здійснюється за допомогою встановлення в банківському законодавстві спеціальних обмежень на значення показників діяльності кредитної організації, що характеризують величину її банківського ризику. Це особлива правова процедура, під час якої наглядовий орган здійснює належне до його компетенції право на виявлення можливих складів правопорушень у діяльності кредитної організації та обов'язок притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення [4].

Державне управління (регулювання) банківськими ризиками ще називається пруденційним регулюванням, здійснюється шляхом встановлення обов'язкових нормативів для кредитних організацій. Банківський пруденційний нагляд належить до сфери контролю центрального банку – НБУ.

У теорії фінансового права немає єдності думок стосовно питання про форми, методи та види фінансового контролю. Наразі ми не будемо детально зупинятися на цій проблемі, оскільки вона ґрунтовно висвітлюється в працях Л. А. Савченко, О. Ю. Грачової, Е. А. Вознесенського, С. О. Шохіна та ін. Очевидно, що форма фінансового контролю – це спосіб конкретного вираження й організації контрольних дій; методи фінансового контролю – це прийоми та способи, які знаходять своє застосування при здійсненні контрольних функцій.

З огляду на це, наприклад, страхування депозитів і фінансовий моніторинг можна розглядати як форму державного контролю і як метод фінансового контролю у сфері фінансових послуг.

У теорії фінансового права нагляд розуміється як особливий метод фінансового контролю, що полягає у спостереженні за дотриманням об'єктом контролю встановлених чинними нормативно-правовими актами правил і нормативів та проведенні відповідних контрольних дій [5]. Хоча слід зауважити, що віднесення нагляду до методів фінансового контролю також є спірним. Ми дотримуємось того підходу, відповідно до якого нагляд є методом.

У своїй дисертації вчений А. В. Ерицян розглядає, зокрема, питання співвідношення пруденційного банківського нагляду [6] із фінансовим контролем, державного контролю та адміністративного нагляду за суб'єктами підприємницької діяльності з урахуван-

ням положень Конституції та Федерального закону РФ від 8 серпня 2001 р. «Про захист прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців при проведенні державного контролю (нагляду)». (Слід звернути увагу, що дія закону не поширюється на відносини, пов'язані, зокрема, із здійсненням податкового, валютного, бюджетного контролю, банківського та страхового нагляду, а також інших видів спеціального державного контролю за діяльністю юридичних осіб та індивідуальних підприємців на ринку фінансових послуг.)

Аналізуючи погляди дослідників у питанні відмінностей між державним контролем та адміністративним наглядом, А. В. Ериця, із урахуванням новітніх законодавчих змін, зупиняється на тотожності понять «державний контроль» та «адміністративний нагляд» за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності законодавства [7]. Але цей висновок ґрунтується лише на законодавстві, яке якраз і не застосовується до відносин, що нас цікавлять. Тобто стосовно відносин у сфері фінансових послуг стверджувати про тотожність вказаних понять за аналогією ми не можемо. Далі цитований автор, порівнюючи зміст понять «пруденційний нагляд» із поняттям «фінансовий контроль» робить висновок про розбіжність між ними. І ми погоджуємося, що з позиції фінансового права нагляд і контроль не можуть бути синонімами. За своїм змістом фінансовий контроль значно ширший, ніж нагляд.

При цьому контроль і нагляд мають спільну мету – виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати коригуючі заходи приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. При цьому контроль у більшості випадків не передбачає участі в зміні стану речей на об'єкті чи санкціонування відповідних змін [8].

З наглядом у тісному зв'язку знаходиться моніторинг, який є системним постійним наглядом за певними параметрами, що мають ряд особливостей. Фінансовий моніторинг є специфічною формою державного фінансового контролю, який здійснюють уповноважені державою органи та установи, що обслуговують проведення фінансових операцій, відстежують та фіксують фінансові операції, які мають ознаки сумнівності, аналізують одержану інформацію про сумнівні операції з метою виявлення схем та механізмів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінан-

сування тероризму [9]. Тобто в контексті нашого дослідження ми не можемо обійти увагою питання фінансового моніторингу, оскільки він тісно пов'язаний з державним контролем у сфері фінансових послуг.

Відповідно до ст. 4 Закону від 28 листопада 2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – первинного та державного. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є: банки, страхові та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; інститути спільного інвестування; гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї; підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами; підприємства і об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів; інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є: центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (цим органом є Держкомфінмоніторинг).

Фінансовий моніторинг буває двох видів: обов'язковий – сукупність заходів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу з аналізу інформації щодо фінансових операцій, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України; внутрішній – діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу з виявлення, відповідно до цього Закону, фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів. Питання внутрішнього фінансового моніторингу визначаються у спеціальних актах: наприклад, наказом Держкомфінмоніторингу від 24 листопада 2008 р. № 237, яким затверджено Методичні рекомендації



щодо здійснення професійними учасниками ринку цінних паперів внутрішнього фінансового моніторингу з використанням критеріїв ризику; наказом від 25 березня 2009 р. № 37 – Методичні рекомендації щодо управління ризиками банку у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, пов'язаними з персоналом; наказом від 11 листопада 2008 р. № 228 затверджено Методичні рекомендації щодо організації внутрішнього фінансового моніторингу в банках із застосуванням підходу, заснованого на ризиках; наказом від 15 вересня 2008 р. № 193 затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення працівниками банку фінансового моніторингу при проведенні операцій з використанням карткових рахунків; наказом від 4 липня 2008 р. № 157 затверджено Методичні рекомендації суб'єктам первинного фінансового моніторингу «Управління ризиками щодо відмивання злочинних доходів та фінансування тероризму»; наказом від 1 жовтня 2007 р. № 169 затверджено Додаткові методичні рекомендації щодо формування коду виду фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу; наказом від 25 вересня 2006 р. № 184 затверджено Методичні рекомендації щодо Порядку зупинення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності суб'єктами первинного фінансового моніторингу, для яких законодавчо не визначені суб'єкти державного фінансового моніторингу, які здійснюють регулювання і нагляд за їх діяльністю; наказом від 22 грудня 2008 р. № 267 затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення страховими установами внутрішнього фінансового моніторингу з використанням критеріїв ризику.

Задля того, щоб державний контроль у галузі фінансових послуг був ефективним, відповідав сучасним умовам розвитку ринкових відносин, необхідно підтримувати довгострокові проекти реформування цих відносин; слід поєднувати контрольні та моніторингові заходи, а також урахувувати досвід зарубіжних країн.

### Бібліографічні посилання

1. **Саркісян Т. С.** Проблемы финансового посредничества / Т. С. Саркісян // Деньги и кредит. – 2007. – № 7. – С. 26.
2. **Саркісян Т. С.** К вопросу о финансовом надзоре и подходах к его реализации / Т. С. Саркісян // Деньги и кредит. – 2007. – № 4. – С. 20–23.

3. Рекомендации XVII Международного банковского конгресса (МБК-2008) «Банки в системе финансового посредничества: состояние и перспективы», Санкт-Петербург, 28–31 мая 2008 г. // Деньги и кредит. – 2008. – № 7. – С. 33.
4. **Ериця́н А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ериця́н А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 5, 9.
5. **Савченко Л. А.** Нагляд / Л. А. Савченко // Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха [та ін.] ; за заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 258–259.
6. **Ериця́н А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ериця́н А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 18.
7. **Ериця́н А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. / Ериця́н А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 17–18.
8. **Баклан О. В.** Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посіб. / О. В. Баклан. – К. : Поліпром, 2003. – С. 7, 14.
9. **Савченко Л. А.** Фінансовий моніторинг / Л. А. Савченко // Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха [та ін.] ; за заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 430.

*Надійшла до редколегії 12.03.2013 р.*

УДК 342.951:351.74

О. Л. Соколенко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ**

**Проаналізовано різні наукові підходи до категорії «правоохоронна система», визначено структуру правоохоронної системи, встановлено співвідношення категорій «правоохоронна система» та «система правоохоронних органів».**

*Ключові слова:* поняття та структура, правоохоронна система, система правоохоронних органів.

**Проанализированы различные научные подходы к категории «правоохранительная система», определена структура правоохранительной системы, установлено соотношение категорий «правоохранительная система» и «система правоохранительных органов».**

*Ключевые слова:* понятие и структура, правоохранительная система, система правоохранительных органов.

**Analysis of different scientific approaches to law enforcement system, determined the structure of the law-enforcement system, is the ratio of the categories law enforcement system and the system of law enforcement.**

*Key words:* concept and structure, the law enforcement system, the system of law enforcement.

Поняття системи правоохоронних органів нерозривно пов'язане з низкою інших правоохоронних категорій, що й закладають основний базис розуміння даного явища правової дійсності. Зокрема систему правоохоронних органів як правову категорію необхідно розглядати також і в її співвідношенні з правоохоронною системою, з приводу поняття та внутрішнього змісту якої, утім як і системи правоохоронних органів, у юридичній науці склалися досить неоднозначні теоретико-методологічні підходи. Підкреслимо, що встановлення сутності правоохоронної системи є необхідним елементом характеристики системи правоохоронних органів. Це сприятиме більш точному та узгодженому розумінню як загалом даного явища, так і конкретних інституцій, що утворюють систему право-

охоронних органів. З огляду на це й вбачаються актуальними питання поняття і структури правоохоронної системи.

Так, з приводу розуміння поняття «правоохоронна система» В. О. Боняк виокремлює два існуючих підходи до її визначення: по-перше, як сукупності правоохоронних органів; по-друге, як складного соціально-правового явища, що структурно включає до себе правоохоронні органи та інші її елементи [1, с. 67]. Виходячи з першого з викладених підходів, поняття «правоохоронна система» і «система правоохоронних органів» фактично ототожнюються. Зокрема, В. П. Півненко прямо характеризує правоохоронну систему як систему правоохоронних органів, що розосереджені на всіх гілках державної влади [2, с. 39–42]. У той же час, як на наш погляд, система правоохоронних органів відображує перш за все саме інституціональний аспект правоохоронної діяльності, існування й функціонування якого неможливе поза зв'язком з іншими елементами організації правоохорони, зокрема нормативно-правовим забезпеченням побудови системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Адже лише єдність та пов'язаність правового регулювання суспільних відносин у сфері правоохорони, організації правоохоронних органів і практично здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах демократичної соціальної правової держави може розглядатись як єдино прийнятний спосіб організації правоохорони.

З цього приводу А. Г. Братко також зазначає, що поняття «правоохоронна система» більш містке, ніж поняття «система правоохоронних органів», і складається з двох основних підсистем – охоронних правових норм і правоохоронних органів, які мають узгоджуватись за цілями, засобами і методами з нормативною підсистемою [3, с. 312–314]. При цьому, зважаючи на різноплановість суспільних відносин у правоохоронній сфері, більш доречно розглядати зазначену нормативну підсистему як не лише охоронні, а й регулятивні правові норми – взагалі як правові засади організації правоохоронних органів і здійснення ними правоохоронної діяльності.

Тут також слід зауважити, що правоохоронна система не обмежується лише вищерозглянутими правовими засадами та органами правоохорони. Зокрема, В. О. Боняк основними підсистемами правоохоронної системи називає нормативну та інституціональну, що складається не лише з правоохоронних органів, а і їх діяльності [1, с. 70]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність є одним із цен-

тральних елементів правоохоронної системи, що, по суті, виступає практичною реалізацією компетентними правоохоронними інституціями відповідних нормативно-правових засад. Зв'язок правоохоронних органів і правоохоронної діяльності має взаємний характер: правоохоронна діяльність безпосередньо залежить від інститутів, що її реалізують, а організація правоохоронних інститутів має відповідати актуальним вимогам оптимальної реалізації правоохоронної діяльності.

У той же час правоохоронну діяльність більш коректно не включати до інституціональної підсистеми, що представлена правоохоронними інститутами, а виділяти саме в окрему підсистему правоохоронної системи, що відображувала би вже функціональний аспект правоохорони. З цих підстав маємо не погодитись із В. Ю. Піотровським, який взагалі не визначає правоохоронну діяльність у контексті основних компонентів правоохоронної системи [4], хоча саме необхідність її здійснення й виступає передумовою і нормативно-правового регулювання, і формування відповідних правоохоронних інституцій. Тому у структурі правоохоронної системи, як і А. М. Куліш [5, с. 6], виділяємо перш за все саме нормативну, інституціональну та функціональну підсистеми.

До структури правоохоронної системи на рівні з вищевказаними включаються також й інші елементи, а саме мета й об'єкти правоохоронної системи [4; 6, с. 4], а також правоохоронні відносини [6, с. 4]. Разом із тим, хоча вказані категорії дійсно займають важливе місце в організації та функціонуванні правоохоронної системи, утім не можуть розглядатися відособлено поза контекстом нормативної, інституціональної та функціональної підсистем. Так, мета правоохоронної системи фактично тотожна меті самої правоохоронної діяльності й полягає в охороні основ конституційного ладу, у тому числі прав громадян, законності та правопорядку. Об'єкти правоохоронного впливу у своїй основі визначають організацію та напрями діяльності суб'єктів правоохоронної системи. Правоохоронні ж відносини взагалі є широкою інтегративною категорією та включають до себе всі правовідносини, що складаються та відбуваються в правоохоронній сфері, зокрема з приводу організації та функціонування правоохоронної системи.

Отже, структурно правоохоронну систему слід визначати як єдність і взаємопов'язаність нормативної (правові норми), інституцій-

ної (правоохоронні інституції) та функціональної (правоохоронна діяльність) підсистем.

При цьому вимагає свого вирішення й питання: відносити до інституціональної складової правоохоронної системи лише правоохоронні органи чи також і державні неправоохоронні органи і недержавні (громадські) правоохоронні формування? З цього питання в науці також сформувалися різні позиції. Так, А. М. Куліш і В. О. Боняк включають до правоохоронної системи лише правоохоронні органи [1, с. 70; 5, с. 6], А. Г. Братко – спеціальні правоохоронні органи та інші державні органи правоохоронного призначення [7, с. 48], В. Ю. Піотровський – правоохоронні інститути [4], Т. О. Пікуля – суб'єкти правоохоронної системи [6, с. 4]. Наголосимо, що інституціональна підсистема правоохоронної системи змістовно має бути пов'язана і відповідати іншим її складовим – нормативній і функціональній підсистемам.

Таким чином, якщо віднести в цілому нормативно-правове регулювання у правоохоронній сфері й правоохоронну діяльність до правоохоронної системи, то узгоджено із цим слід формулювати й суб'єктний склад її інституціональної складової. У зв'язку із цим актуалізується зіставлення інституціональної підсистеми з поняттям суб'єктів правоохоронної діяльності. Останні ж, за нашим визначенням, об'єднують абсолютно всі інституції, що тією чи іншою мірою беруть участь у здійсненні правоохорони. Інакше кажучи, якщо розуміти під функціональною підсистемою правоохоронну діяльність, то інституціональну підсистему мають утворювати її суб'єкти, якими, у свою чергу, є як державні правоохоронні органи, так і інші неправоохоронні державні та муніципальні органи, що наділені окремими правоохоронними повноваженнями, а також залучені до правоохоронної діяльності недержавні громадські формування.

Досить своєрідною є позиція Т. О. Пікулі з приводу розуміння суб'єктів правоохоронної системи: до їх числа вона відносить фізичних та юридичних осіб – державу, державні установи, господарюючі суб'єкти, окрему особу і правоохоронні органи [8]. Зазначимо, що подібне розуміння суб'єктів правоохоронної системи виходить за межі суб'єктів правоохоронної діяльності, які здійснюють охорону права і правовідносин з метою реалізації правоохоронної функції держави та захисту загальносоціальних цінностей. Такі ж суб'єкти, як державні установи, господарюючі суб'єкти

та конкретна особа, на думку Т. О. Пікулі, можуть бути віднесені до суб'єктів правоохоронної системи лише на тій підставі, що вони можуть звертатися за захистом своїх прав до правоохоронних органів або ж іншим чином здійснювати самозахист. У той же час зазначене характеризує не наявність у цих суб'єктів певних правоохоронних повноважень, а можливість бути учасниками правоохоронних відносин при здійсненні правоохорони певними суб'єктами правоохоронної діяльності. Крім цього самозахист не можна вважати різновидом правоохоронної діяльності, оскільки він має ситуативний, індивідуально спрямований характер та пов'язаний із забезпеченням не стільки загальносоціальних інтересів, як власних приватних.

Отже, участь цих суб'єктів у правоохоронних відносинах за своєю суттю є добровільною, ініціативною, спрямованою на захист саме своїх прав та інтересів, а також відсутністю єдиного розподілу компетенції з суб'єктами правоохоронної діяльності та відповідальності за подібну «охорону» й «захист». Таким чином, єдино прийнятним постає визначення суб'єктами правоохоронної системи лише суб'єктів правоохоронної діяльності.

Зазначимо, що правоохоронні органи відіграють провідну роль порівняно з іншими суб'єктами в реалізації правоохоронної діяльності, що обумовлюється їхньою правоохоронною спеціалізацією, постійністю та професійністю виконання правоохоронних повноважень, можливістю застосування державно-владних засобів впливу. Відповідно до цього система правоохоронних органів як центральний суб'єкт правоохоронної діяльності є й центральним суб'єктом правоохоронної системи. Аналогічні висновки наводить і А. М. Куліш [5], зауважуючи на визначальному значенні правоохоронної діяльності правоохоронних органів у реалізації правоохоронної функції держави.

Таким чином, з приводу вищевикладеного впливає таке. Правоохоронна система – це соціальна система, що відображує єдність і взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організації системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності й самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, законності та правопорядку. Система правоохоронних органів виступає підсистемою інституціональної системи пра-

воохоронної діяльності, яка, у свою чергу, виступає підсистемою правоохоронної системи, що є підсистемою по відношенню до системи вищого порядку – правової системи.

### Бібліографічні посилання

1. **Боняк В. О.** Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правоохоронна система» / В. О. Боняк // Вісн. Дніпропетр. ун-ту ім. Альфреда Нобеля. Сер. «Юридичні науки». – 2011. – № 1 (1). – С. 67–71.
2. **Півненко В.** Правоохоронна система України: визначення і функціонування / В. Півненко // Вісн. прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 39–45.
3. Теория права и государства : учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Право и закон, 2001. – 576 с.
4. **Пиотровский В. Ю.** Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Пиотровский В. Ю. – СПб., 2003. – 27 с.
5. **Куліш А. М.** Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Куліш А. М. ; ХНУВС. – Х., 2009. – 31 с.
6. **Пікуля Т. О.** Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Пікуля Т. О. ; НАВС України. – К., 2004. – 20 с.
7. **Братко А. Г.** Правоохранительная система (вопросы теории) / А. Г. Братко ; ред. Э. А. Чиркин. – М. : Юрид. лит., 1991. – 205 с.
8. **Пікуля Т. О.** Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Пікуля Т. О. ; НАВС України. – К., 2004. – 203 с.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*



УДК 346.1 : 347.736

О. О. Степанов

*Національна Асоціація адвокатури України*

## **НЕДІЙСНІСТЬ ПРАВОЧИНІВ НЕСПРОМОЖНОГО БОРЖНИКА**

**Розглянуто проблеми правового регулювання відносин, пов'язаних із спростуванням (визнанням недійсними) правочинів боржника у процедурах банкрутства; запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства з цих питань.**

*Ключові слова:* спростування правочинів, боржник, неплатоспроможність, процедури банкрутства.

**Рассмотрены проблемы правового регулирования отношений, связанных с опровержением (признанием недействительными) сделок должника в процедурах банкротства; предложены пути усовершенствования законодательства по этим вопросам.**

*Ключевые слова:* опровержение сделок, должник, неплатежеспособность, процедуры банкротства.

**The article considers the problems of legal regulation of relations connected with the refutation (invalidation of transactions of the debtor in bankruptcy procedures, and proposed ways of improvement of legislation on these issues.**

*Key words:* refutation of the transactions, the debtor, the insolvency, bankruptcy procedures.

Визнання недійсними правочинів боржника в процедурі неспроможності (банкрутства) є одним із найважливіших господарсько-правових засобів відновлення платоспроможності боржника. Визнання правочинів боржника недійсними має своєю найближчою метою збільшення конкурсної маси боржника.

Питання, пов'язані з визнанням правочинів боржника недійсними, є одними з найпроблематичніших і дискусійних у науці права неспроможності.

Проте такі засоби інституту неспроможності належать до традиційних і започатковані ще в конкурсному процесі Стародавнього Рима. Економічне обґрунтування необхідності існування цих засобів попередження банкрутства боржника навів ще дореволюційний правознавець Г. Ф. Шершеневич, який у свій час слушно зазначив: «Зрозуміле бажання й прагнення особи, що передбачає настання

небезпеки, по можливості відстрочити цю хвилину... Починається боротьба за існування. Відбуваються угоди, які, самі по собі збиткові, дають, однак, надію на загальне виправлення справ. Укладається позика за надмірно більші відсотки, продаються товари за незвичайно низьку ціну, пускаються в обіг комісійні й сохранны суми. Одним словом, робиться все, щоб не показати третім особам брак майнових коштів, щоб задовольнити найбільш наполегливих кредиторів, які своїми вимогами й розмовами здатні підірвати кредит. З метою підтримки останнього, у вигляді обману всього суспільства, напередодні неспроможності кидаються останні суми на зовнішню обстановку... Але нерідко особа, передбачаючи неминучу катастрофу, думає тільки про особисте забезпечення, про збереження на свою користь того, що при відкритті конкурсного процесу повинне було б надійти до кредиторів... Через зазначені економічні міркування законодавець, в інтересах конкурсних кредиторів, дозволяє спростовувати деякі угоди, зроблені неспроможним боржником до відкриття конкурсного процесу» [1, с. 265–266].

У зв'язку з тим, що даний господарсько-правовий інститут здійснює «замах» на інтереси інших осіб – контрагентів боржника, які уклали цілком законні правочини з боржником, головним завданням є створення певного балансу інтересів конкурсних кредиторів з інтересами стійкості цивільного (господарського) обороту. Знайти ту межу втручання в особистий інтерес на благо загальному інтересу є найактуальнішою проблемою, яка розв'язується в кожній конкретній державі по-різному залежно від рівня соціально-економічного розвитку суспільства, якості й рівня правового регулювання суспільних відносин у державі й інших чинників.

У даному контексті цікавим є висловлення Г. Ф. Шершеневича: «...Законодавець, стаючи на захист інтересів кредиторів, зустрічається із протилежними й не менш ґрунтовними інтересами третіх осіб, які, укладаючи угоди з неспроможним боржником, були введені в оману, як і все суспільство, і не знали істинного стану речей. Вони наполягають на збереженні чинності за здійсненими діями, указуючи на той підлив суспільному кредиту, який може заподіяти знищення безлічі угод, укладених цілком сумлінно. Таке ставлення законодавця поставило б під велику загрозу весь цивільний оборот, тому що кожний, вступаючи в угоду, побоювався б неспроможності контрагента» [1, с. 266].

Історичний досвід застосування інституту визнання угод (далі – угод або правочинів) боржника недійсними дає підстави говорити про три підходи до спростування угод (дій) боржника.

Перший підхід базується суто на суб'єктивних критеріях визнання недійсними угод боржника. Винятково на суб'єктивних критеріях ґрунтувалося римське право. При даному підході завжди слід довести, що боржник та/або його кредитори (контрагенти) мали намір на заподіяння шкоди конкурсним кредиторам. Дана обставина завжди представляла більші труднощі для конкурсного управління, а саме доведення наявності наміру в боржника або його контрагента на заподіяння шкоди конкурсним кредиторам.

Другий підхід базується винятково на об'єктивних критеріях, закріплених законом. У цьому випадку потрібне встановлення лише обставин, зазначених у законі, і це є достатньою умовою для визнання угоди недійсною; при цьому наміри боржника та/або кредиторів жодного значення не мають. На таких принципах було побудовано середньовічне італійське право.

Третій підхід базується на поєднанні суб'єктивних та об'єктивних критеріїв, необхідних для визнання угод боржника недійсними. У цьому випадку має місце певна диференціація підстав для визнання угод недійсними залежно від їхніх видів (угоди з перевагою, угоди з недостатнім зустрічним майновим задоволенням та ін.). Дана система є гнучкою, що дозволяє збалансувати інтереси конкурсних кредиторів з інтересами стабільності цивільного (торговельного) обороту.

У сучасних правових системах неспроможності використовуюється саме третій підхід до визнання угод боржника недійсними, однак кожен має свої особливості залежно від історичного досвіду, загальної спрямованості законодавства про неспроможність та інших факторів.

Інститут неспроможності в Україні досліджувався такими вченими, як Н. І. Тітов, Р. Г. Афанасьєв, В. В. Джунь, В. А. Малига, Б. М. Поляков та ін. Проте відносини, пов'язані з можливістю визнавати правочини боржника (банкрута) недійсними, малодосліджені, деякі аспекти цього інституту вивчені фрагментарно і потребують подальшого дослідження з метою вдосконалення правового регулювання. Практика застосування законодавства з даних питань свідчить про різне розуміння суті цих правовідносин суб'єктами господарювання, а також про відсутність єдиної практики застосування даних норм різними судами і судовими інстанціями.

Сучасне законодавство про банкрутство в Україні передбачає такий інститут, як визнання недійсними правочинів боржника. Проте на відміну від законодавств США, Франції, Німеччини і навіть Росії з питань недійсності правочинів боржника законодавством України останнє врегульовано половинчасто та поверхнево. При-

кметно, ще дореволюційний правознавець Г. Ф. Шершеневич понад 100 років тому наголошував на тому, що питання про силу юридичних дій, відчужень і правочинів, здійснених неспроможним боржником до відкриття конкурсного процесу, становить хворе місце російського законодавства. За нашим правом можливі такі явища, які давно передбачені іноземними законодавствами і які здатні підірвати добру віру в цивільний, особливо торговий оборот [1, с. 287]. Зауважимо, що в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 30.06.1999 р. (надалі – Закон) даному питанню присвячено лише один пункт – п. 11 ст. 17, який складається з п'яти абзаців. Виходячи з аналізу названих положень українського закону про банкрутство, можна дійти висновку, що український закон про банкрутство виходить виключно з об'єктивних критеріїв спростування правочинів, які до того ж слабо диференційовані; відсутнє поєднання з певними аспектами суб'єктивного підходу, що, у свою чергу, було б доцільно і дієво.

Перше, що привертає до себе увагу, так це невдале формулювання диспозиції абз. 1 п. 11 ст. 17 Закону: «...правочин боржника... може бути визнаний... відповідно до цивільного законодавства не дійсним...» За такої диспозиції законодавець розмиває специфіку юридичної природи спеціальних підстав для спростування правочинів боржника, які можуть мати місце лише в межах провадження у справі про банкрутство. Тобто слід чітко розмежовувати загальноцивільні підстави визнання правочинів недійсними, коли мають місце перш за все констатація порушення вимог чинного законодавства і спеціальні «банкрутські» підстави, коли формально правочин відповідає закону і право спростовувати такі правочини надано виключно в межах справи про банкрутство.

Також необхідно встановити, які правочини є предметом спростування в контексті диспозиції п. 11 ст. 17 Закону. Адже конкурсний процес цікавлять будь-які юридично значущі дії боржника, які впливають як безпосередньо, так і опосередковано на його майнове становище, у тому числі й односторонні правочини, юридичні вчинки. В абзацах другому і третьому п. 11 ст. 17 Закону йдеться про правочини, укладені із зацікавленими особами, кредиторами та ін., тобто маються на увазі двосторонні правочини – договори. Але питання про природу виконання двосторонніх правочинів у доктрині цивільного права є дискусійним. Так, російські вчені-правознавці М. І. Брагінський, В. В. Вітрянський вважають, що виконання не є правочином та за своєю юридичною природою є юридичним вчинком [2, с. 360]. А такі українські вчені, як О. В. Дзера,

Н. С. Кузнецова, дотримуються іншої позиції та зазначають, що за своєю юридичною природою дії з виконання зобов'язань є правочинами, оскільки вони спрямовані на припинення зобов'язань [3]. У зв'язку з цим у Законі необхідно більш чітко закріпити предмет спростування, а саме будь-які юридично значущі дії (правочини), які впливають на майнове становище боржника.

Що стосується строків періоду підозрілості, то необхідно зазначити таке. По правочинах, укладених боржником із зацікавленими особами, Закон не визначає взагалі ніяких строків. Отже, такий правочин може бути визнаний недійсним, навіть якщо він був укладений за багато років до порушення провадження у справі про банкрутство. І, що прикметно, у даному випадку Закон виходить тільки з об'єктивного критерію – спричинення або можливості спричинення збитків кредиторам, а суб'єктивних чинників Закон взагалі не враховує, – тобто намір боржника заподіяти таку шкоду. Здається, що відсутність взагалі будь-яких строків сама по собі є неправильною і необґрунтованою, не говорячи вже про ту обставину, що до уваги беруться лише об'єктивні критерії, які з достатньою вірогідністю після, скажімо, 20-річної фінансово-господарської діяльності встановити з необхідним причинно-наслідковим зв'язком неможливо або, принаймні, проблематично.

Відносно періоду підозрілості, встановленого в абз. 3 п. 11 ст. 17 Закону, необхідно зазначити, що термін, встановлений Законом у шість місяців, які передували дню винесення ухвали про санацію, не відповідає загальноприйнятому в доктрині права неспроможності поняттю періоду підозрілості. Отже, це перш за все проміжок часу між датою передбачуваної законодавцем фактичної неплатоспроможності боржника і датою подання та/або порушення справи про банкрутство. Закон про банкрутство встановлює, що термін процедури розпорядження майном боржника, як правило, триває шість місяців. З моменту порушення справи про банкрутство вводиться мораторій на задоволення вимог кредиторів і встановлюється спеціальний порядок розрахунків із кредиторами. У разі порушення боржником даних вимог, встановлених законом, правочин повинен визнаватися недійсним на підставах, передбачених цивільним законодавством як такий, що не відповідає вимогам Закону. Право позову в даному випадку має бути надано розпоряднику майном, який здійснює, зокрема, контроль за збереженням майна боржника. Проте не виключена можливість здійснення боржником у період процедури розпорядження майном інших «правочинів з перевагою», які зовні відповідатимуть Закону, але при цьому створюватимуть пере-

вагу одним кредиторам перед іншими. Отже, загальне правило про визнання правочинів боржника недійсними повинне охоплювати не лише весь комплекс таких відносин; виходячи із суті інституту спростування дій боржника, період підозрілості в тимчасовому відношенні повинен виходити за рамки процедури банкрутства, зокрема, не лише за правочинами із зацікавленими особами.

Також привертає увагу та обставина, що Закон про банкрутство щодо інших видів правочинів, які завдають збитків боржнику і відповідно конкурсним кредиторам, взагалі замовчує. Йдеться про так звані правочини з недостатнім зустрічним задоволенням. У законодавствах інших держав це питання достатнім чином врегульовано. У даний час такі правочини можна спростовувати, тільки якщо вони були укладені із зацікавленими особами. Однак поняття зацікавлених осіб, здається, також слід переглянути в українському Законі про банкрутство, оскільки даний перелік потребує розширення і, перш за все, з урахуванням осіб, які так чи інакше здійснюють контроль над боржником.

Отже правочини, укладені з особами, які не підпадають під визначення зацікавлених, у результаті яких боржнику заподіяні або можуть бути заподіяні збитки, не можуть бути визнані недійсними, оскільки абз. 3 п. 11 ст. 17 Закону стосується тільки правочинів, що тягнуть за собою переважне задоволення вимог одних кредиторів перед іншими.

У зв'язку з тим, що інститут спростування правочинів боржника в українському законодавстві про банкрутство врегульований односторонньо, автором статті запропоновано зміни до Закону про банкрутство у вигляді нової статті: «Стаття 17.1. Недійсність договорів (дій), здійснених боржником» у своїй монографії [4].

### Бібліографічні посилання

1. **Шершеневич Г. Ф.** Конкурсный процесс / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Статут, 2000. – 477 с.
2. **Брагинский М. И.** Договорное право. Кн. первая / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 1997. – 720 с.
3. Цивільне право України : підручник : у 2 кн. / за ред. О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 560 с.
4. **Степанов А. А.** Предупреждение банкротства в рамках производства по делу о банкротстве: теория и практика : монография / А. А. Степанов. – К. : КНТ, 2008. – 312 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.*

УДК 336.145.1

В. А. Цоцко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ЦІЛЬОВИМ ВИКОРИСТАННЯМ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ**

**Аналізуються проблемні питання існуючої системи контролю за цільовим використанням державної соціальної допомоги в Україні та пропонуються можливі шляхи їх вирішення.**

*Ключові слова:* державна соціальна допомога, державний соціальний інспектор, достовірність інформації, критерій нужденності сім'ї.

**Анализируются проблемные вопросы действующей системы контроля за целевым использованием государственной социальной помощи в Украине и предлагаются возможные пути их решения.**

*Ключевые слова:* государственная социальная помощь, государственный социальный инспектор, достоверность информации, критерий нуждаемости семьи.

**The problematic questions of the presentday system to control the use of the state assistance in Ukraine are analysed and the possible ways of their decision are proposed.**

*Key words:* state social assistance, state social inspector, authenticity of information, criterion of poverty of family.

З'ясування проблем, що виникають під час виконання функцій з контролю цільового використання бюджетних коштів, спрямованих на надання державної соціальної допомоги, і перешкоджають ефективній реалізації цих функцій, дозволить розробити конкретні рекомендації щодо оптимізації існуючої системи контролю.

Теоретико-методологічні та прикладні питання діяльності ефективної системи соціального захисту населення були й залишаються предметом постійних наукових досліджень і дискусій. Серед учених, які досліджують різні аспекти цієї сфери, слід назвати Н. П. Борецьку, Н. С. Власенко, О. А. Грішнову, І. В. Калачову, І. О. Курило, Е. М. Лібанову, О. В. Макарову, О. Ф. Новікову, В. В. Онікієнка, О. О. Яременко, М. В. Кравченко, В. А. Балюк та ін.

Соціальний захист населення є комплексом економічних, соціальних та правових заходів і сукупністю інститутів, що забезпечують усім громадянам країни рівні можливості для підтримання певного рівня життя, а також підтримку окремих соціальних груп населення [6]. Це комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим факторам.

Стаття 46 Конституції України визначає право особи на соціальний захист за рахунок бюджетних коштів [1]. Цей вид соціального забезпечення отримав назву «державна соціальна допомога».

Система державної соціальної допомоги в Україні утворюється з трьох складових: із системи загальнообов'язкового соціального страхування, адресної допомоги нужденним та допомоги, що надається всім верствам населення або певним його групам. Перша система фінансується за рахунок внесків до фондів соціального страхування, що сплачуються роботодавцями і працівниками. Інші дві складові фінансуються з державного бюджету [9].

В Україні створено систему соціальної допомоги, яка складається з житлової субсидії, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, допомоги сім'ям із дітьми.

На відміну від пенсій – основного та постійного джерела засобів для існування – допомоги, як правило, тимчасово замінюють заробітну плату, або є додатком до основного джерела засобів для існування, або виступають як допомога за відсутності основних джерел засобів для існування [5].

Дослідники проблематики ефективності соціальної допомоги зазначають, що діюча система соціального захисту в Україні має вади, притаманні бідній країні з соціалістичною доктриною: влада прагне надати допомогу надто широкому колу своїх громадян, що далеко виходить за межі фінансових можливостей держави, а безпосередні виплати (чи то по страхових подіях, чи у формі соціальної допомоги) є дуже низькими і не запобігають бідності. Неприпустимо високе співвідношення різноманітних трансфертних виплат із заробітною платою протидіє настановам населення на активну економічну діяльність і провокує утриманські настрої в суспільстві [4].

Система державної соціальної допомоги в Україні є надто складною. Вона регулюється понад 40 законодавчими актами, які не уніфіковані в частині здійснення перевірок цільового використання коштів [9].



Складність критеріїв визначення права на отримання державної соціальної допомоги та недосконалість настанов із призначення допомоги створюють умови для виникнення шахрайства. Питання щодо створення єдиного реєстру одержувачів усіх видів соціальної допомоги залишається невирішеним, тоді як багато категорій громадян мають право на кілька видів допомоги. Крім того, набір санкцій до осіб, які одержали соціальну допомогу обманним шляхом, є доволі обмеженим: у разі надмірної виплати допомоги управління праці та соціального захисту населення стягують з одержувачів надміру сплачені суми через суд [8]. А особа, звинувачена в одержанні державної соціальної допомоги на підставі навмисне наданої нею недостовірної інформації, не втрачає права повторно звертатися по допомогу через певний час.

У роботі із запобігання обманним діям і помилкам у системі державної соціальної допомоги наголос робиться на ретельному контролі та перевірці документів у процесі розгляду заяв на призначення державної соціальної допомоги. Незважаючи на те, що заявників інформують про їхній обов'язок надавати правдиву інформацію, обман з боку потенційних одержувачів полягає, здебільшого, у поданні документів із недостовірною інформацією про доходи, наявність чи відсутність майна та кількість членів сім'ї заявника. Тому розгляд кожної заяви передбачає проведення низки документальних перевірок, які також не завжди відображають реальний стан сім'ї через те, що в Україні дуже поширено тіньовий сектор. У системі надання державної соціальної допомоги відсутня практика проведення аналізу чи оцінювання масштабів шахрайства та помилок, які найчастіше визначаються як переплата коштів, що робить такі оцінки заниженими.

Контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги та використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на надання державної соціальної допомоги, здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики безпосередньо та через соціальних інспекторів [8].

Інститут державних соціальних інспекторів у нашій країні досить молодий. Він створений у 2001 р., і головним його завданням стала перевірка правильності призначення соціальної допомоги. Постановою Кабінету Міністрів від 25 серпня 2004 р. № 1098 статус соціального інспектора було посилено, а його посаду перейменовано

но на державного соціального інспектора. Крім того, посаду державного соціального інспектора віднесено до 7-ї категорії посад державних службовців [2].

Служба державних соціальних інспекторів приділяє велику увагу перевірці документів, що надаються заявниками. Державні соціальні інспектори проводять перевірки справ, які віднесені до категорії підозрілих, а також здійснюють обстеження умов життя заявників на призначення певних видів державної соціальної допомоги згідно з вимогами чинного законодавства. У складних випадках заяви передаються на розгляд спеціальним комісіям, які й приймають остаточне рішення щодо призначення допомоги чи відмови в ній. Ця робота є основним засобом протидії обману.

Зниження ризиків обманных дій передбачає і вимога звертатися за продовженням призначення державної соціальної допомоги кожні шість місяців. Але дієвість такого механізму в усуненні обману з боку заявників та помилок залишається спірною.

Необхідно звернути увагу, що зі створенням інституту соціальної інспекції було затверджено Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, а також затверджено форму Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Проте ефективній діяльності інституту державної соціальної інспекції перешкоджає ціла низка проблем.

– Немає відповідної професійної підготовки фахівців для цієї сфери, оскільки професії «соціальний інспектор» не існує (лише посада). Під час прийому на таку посаду достатньо мати лише вищу освіту. У зв'язку з цим діяльність більшості державних соціальних інспекторів починається без відповідної професійної підготовки. Курси підвищення кваліфікації Міністерства соціальної політики не в змозі навчити всіх спеціалістів, залучених до контролю за цільовим використання бюджетних коштів, тому що, як правило, щорічно відбуваються 2–3 навчальних семінари, навчання триває 5 днів, а кількість слухачів коливається від 20 до 25 осіб. Таким чином, протягом року підвищити свою кваліфікацію можуть до 5 % соціальних інспекторів, які працюють в органах праці та соціального захисту населення [9].

– Відсутній єдиний критерій визначення нужденності сім'ї, тому судження про рівень життя заявників має суб'єктивний характер.

– Навантаження на державних соціальних інспекторів (вимоги

суцільної перевірки всіх справ) є невідповідним до чисельності інспекторів, а також не врегульовано нормативи навантаження на одного державного соціального інспектора.

– Матеріально-технічне забезпечення державних соціальних інспекторів є недостатнім. Практично повністю відсутні кошти на відрядження для проведення перевірок майнового стану заявників. У державних соціальних інспекторів недостатня кількість персональної комп'ютерної техніки. Рівень оплати праці низький, відсутня система заохочень та стимулів, а це спричиняє плинність кадрів.

– Недостатньо методичної літератури щодо провадження діяльності, зокрема рекомендацій із розгляду справ у судах стосовно соціальних виплат, які останнім часом стали поширеним явищем.

– Відсутні уніфікований програмно-аналітичний комплекс та база даних одержувачів різних видів державної соціальної допомоги, пільг і соціальних послуг, який би відповідав сучасним вимогам.

Нині існує дві бази даних про одержувачів державної соціальної допомоги: база даних про одержувачів житлових субсидій, яка формується програмно-технологічним комплексом «Наш дім», та база даних про одержувачів інших видів допомоги, яка формується програмно-технологічним комплексом АСОПД. У свою чергу, в програмному комплексі АСОПД бази даних про одержувачів формуються за видами допомоги [9]. Обидві бази розроблені на основі системи MS DOS і не відповідають сучасному програмному забезпеченню.

Крім того, існують окремі бази даних про пільговиків, інвалідів тощо.

– Відсутні нормативно-правове забезпечення та програмний комплекс, який би надавав доступ до баз даних різних відомств. Це не дозволяє здійснювати обмін інформацією в електронному форматі в реальному часі, зокрема з органами Міністерства внутрішніх справ (стосовно володіння транспортними засобами, реєстрацією за місцем проживання, виїздом за кордон у період отримання державної соціальної допомоги), бюро технічної інвентаризації та ін., що призводить до несвоечасної і неповної перевірки достовірності поданої заявниками інформації.

Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 359 «Про основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат насе-

ленню» визначено стратегію розвитку системи соціального захисту населення України та, зокрема, передбачено вдосконалення інституту соціальної інспекції через:

- визначення однією з основних функцій соцінспектора здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей;

- збільшення чисельності соцінспекторів з урахуванням нормативів соціального обслуговування сімей;

- навчання соцінспекторів основ психології та соціальної роботи;

- поліпшення організаційного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення роботи соцінспекторів [3].

Більшість напрямів удосконалення інституту соціальної інспекції до цього часу не реалізовані.

Аналізуючи визначені проблемні питання системи контролю за цільовим використанням державної соціальної допомоги, можна зробити висновок, що оптимізувати контрольні дії можливо лише при комплексному вдосконаленні системи соціальної допомоги, у межах якої будуть:

- визначені єдині (однакові) підходи щодо надання різних видів державної допомоги в частині визначення права на її отримання (працездатна особа має працювати або сприяти своєму працевлаштуванню);

- запроваджені стимулюючі заходи щодо активної життєвої позиції одержувачів державної допомоги та зменшення утриманських настроїв;

- запроваджені непрямі методи оцінки ступеня нужденності заявників, постійний моніторинг й аудит соціальних програм та їх адміністрування;

- здійснені додаткові дослідження й фінансові розрахунки щодо ефективної організаційно-правової форми функціонування служби соціальних інспекторів, а також виокремлення двох напрямів їх роботи [7].

Підсумком зазначеного буде підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України / уклад. І. Басова. – Х. : Фактор, 2011. – 128 с. – (Серія «Бібліотека законодавства»).
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких

- постанов Кабінету Міністрів України» від 25.08.2004 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Указ Президента України «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню» від 10.05.2006 р. № 359/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// www.rada.gov.ua>.
  4. Соціальний захист населення України : [монографія] / авт. кол.: І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова [та ін.] ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.
  5. **Чепінога В. Г.** Економічна теорія : підручник / В. Г. Чепінога. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 656 с.
  6. **Ярошенко І. С.** Право соціального забезпечення : навч. посіб. / І. С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
  7. Інформація щодо вдосконалення соціального супроводу вразливих сімей в Україні // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – К., 2012. – № 2. – С. 230–234.
  8. Методичні рекомендації щодо організації роботи головних державних соціальних інспекторів та державних соціальних інспекторів: CASE Україна. Центр соціально-економічних досліджень. – К., 2010. – 104 с.
  9. Підвищення інституційної спроможності правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей. Пілотні проекти соціальної допомоги. Пілотний проект № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.

*Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.*

УДК 32.019.5

В. А. Чукаева

*Днепропетровский национальный университет  
имени Олеся Гончара*

**РУСЬ В СИСТЕМЕ ИМПЕРИИ ЗОЛОТОЙ ОРДЫ  
(XIII–XV вв.)**

**Досліджуються окремі аспекти проблеми розвитку у східних слов'ян державності у складі кочової імперії – Золотої Орди.**

*Ключові слова:* форма держави, Золота Орда, Русь, кочова імперія, данниська імперія, улус, державне управління, система державного управління.

**Исследуются отдельные аспекты проблемы развития у восточных славян государственности в составе кочевой империи – Золотой Орды.**

*Ключевые слова:* форма государства, Золотая Орда, Русь, кочевая империя, данническая империя, улус, государственное управление, система государственного управления.

**Examines selected aspects of development issues among the Eastern Slavs statehood as part of a nomadic Empire – the Golden Horde.**

*Key words:* form, the Golden Horde, Russ, nomadic Empire, danničeskaâ Empire, ulus, public administration, public administration.

Золотоордынская военно-политическая держава была одним из крупнейших средневековых имперских государств, история которого в долгосрочной перспективе обусловила особенности эволюции внутренней природы и форму этносоциального, государственного устройства восточнославянского этноса постмонгольской эпохи. Несомненно, история Золотой Орды является общей для евразийских кочевников – тюрко-монгольских народов и государств – позднего Средневековья. В этой связи хочется отметить, что без тщательной реконструкции истории государственности Золотой Орды трудно будет понять и представить формирование тюркских этносов и государственно-политических структур Руси, Казахстана, Центральной Азии, Поволжья, Северного Кавказа, Приуралья, Сибири и других регионов. В XIII–XV вв. Золотая Орда имела опреде-

ляющее значение в исторических судьбах народов и стран, располагавшихся на ее территории или вступающих с ней в различные отношения. Политическая география Золотой Орды охватывала земли таких современных государств СНГ, как Россия, Казахстан, Украина, Молдова, Узбекистан и в отдельные периоды районы Закавказья и северо-западного Ирана. Золотоордынская военно-политическая держава была одним из крупнейших средневековых имперских государств.

В работах многих историков рассматривалась проблема формы государственности и системы управления в Золотой Орде и других улусах Монгольской империи [1]. При этом до сих пор не выяснены некоторые вопросы административно-территориального устройства Золотой Орды и тесно связанная с ними проблема взаимоотношений центральной ханской власти с наиболее влиятельными представителями кочевой аристократии, правила наследования престола, что предопределяет неоднозначность понятия категории «кочевая империя» [2].

Золотая Орда являлась даннической кочевой империей, для которой были характерны более регулярный характер эксплуатации, усиление антагонизма среди кочевников, трансформация «метрополии» степной империи из составного чифдома в раннее государство, формирование бюрократического аппарата для управления завоеванными земледельческими обществами [3]. Завоеванные монголами страны и народы рассматривались как достояние рода Чингизидов. Лица, не принадлежавшие к Чингизидам, не имели права претендовать на суверенную власть в пределах империи. Империя объединяла конгломерат народов, относящихся к различным культурам и цивилизациям, и не могла существовать длительное время как достаточно прочное централизованное государство. Уже Чингисхан разделил свою страну на улусы, то есть народы, данные им в удел сыновьям, – Джучи, Чагатаю и Угедею. В начальный период эти улусы («улус» с добавлением имени хана в монгольской традиции означал официальное название государства) имели ограниченный государственный суверенитет. Владения Джучидов (при ханах Бату и Берке), как и других монгольских царевичей, составляли единую империю с центром в Каракоруме. К тому же великий хан (каан) имел собственные домены на территории улусов, царевичи – аналогичные анклавы с оседлым населением, облагаемым налогами, на территории вне собствен-

ных государственных образований. По мысли Чингисхана, такое взаимопроникновение и переплетение интересов его потомков должно было предотвратить распад огромной империи. На протяжении всего XIII в. все правители отчисляли часть доходов в пользу казны. Из Каракорума присылались «численники» для проведения переписи подвластных и зависимых народов с целью установления размеров собираемой дани, здесь же вассальным правителям утверждались инвеституры. Ханы улусов в этот период не чеканили собственную монету и не могли проводить самостоятельную внешнюю политику.

В 1242 г. после похода на Русь и Центральную Европу улус Джучи разделился на владения двух ханов – Бату и Орды. Государственная территория Бату именовалась в русских источниках «Орда», а уже после свержения ига, со второй половины XVI в., за ней в отечественных источниках закрепилось название «Златая Орда» или «Великая Орда Златая». А улус Орды в восточных и русских источниках назывался «Синяя Орда».

В основе административно-территориального деления Золотой Орды лежала улусная система. Во главе определившихся в XIV в. четырех территориальных единиц (всего в источниках упоминается 12 улусов) стояли улусбеки (эмиры), которые несли перед ханом определенные военные и экономические обязательства. В то же время они не имели наследственных владений, – хан мог лишить прав владения улусом любого представителя кочевой аристократии. Первоначально административное устройство Золотой Орды, по монгольской традиции, представляло собой отражение кочевого военного устройства. На этой же основе происходило формирование аппарата управления государством. Улусы делились примерно на 70 «областей» (называемых в источниках также улусами, ордами) во главе с эмирами, которые в войске исполняли роль темников; «области» делились на «районы» во главе с тысячниками. В ходе становления Золотой Орды происходит синтез и частичное вытеснение кочевых традиций традициями абсолютно централизованной государственности Китая, а также традициями исламской государственности (особенно со времен хана Узбека – XIV в.). В данной системе политика Золотой Орды в отношении русских земель на протяжении ее истории прошла несколько этапов:

1257–1266 гг. – время, когда вассальные отношения Золотой Орды и русских княжеств были дополнены институтом баскаче-



ства, характерным в основном для Северо-Восточных княжеств Руси, то есть тех княжеств, где не существовала сильная княжеская власть;

1266–1281 гг. – в этот период Золотая Орда становится полностью независимым государством, в связи с чем при сохранении в неизменном виде вассалитета на Руси ее князья в лице Золотой Орды получали единственного сюзерена;

1281–1299 гг. – при сохранении в прежнем виде общей системы вассалитета в эти годы параллельно с Золотой Ордой появляется Орда Ногая, признанная частью русских князей;

1299–1325 гг. – главной особенностью этого периода является упразднение института баскачества; его функции полностью взяли на себя сами русские князья, ставшие, по сути, служебниками хана;

1325–1480 гг. – в эти годы происходит упорядочение и окончательное оформление четкой системы вассальной зависимости Руси от Золотой Орды. В связи с усилением великокняжеской власти право непосредственных отношений с Золотой Ордой переходит от удельных князей исключительно к великому князю [4].

Таким образом, наблюдая систему управления на Руси в период золотоордынской зависимости, можно говорить, что кочевые империи были организованы в форме «имперских конфедераций», где данничество являлось основным методом управления. Характерная особенность данничества заключалась в политической зависимости данников от взимателей дани. Вся история внешнеполитических отношений между Русью и Золотой Ордой, по сути, есть история постоянного рэкетирования своих соседей, вымогания у русских княжеств богатых поминков (т. е. подарков) и иных льгот. Свои неумные аппетиты ханы оправдывали тем, что если они не будут выпрашивать поминки и раздавать их своим мурзам, те будут им «сильно докучать». Золотая Орда стала гнездом хищников, которых нельзя было сдерживать никакими дипломатическими средствами. На упрек хану в нападении у него всегда был готовый ответ, что оно сделано без его разрешения, что ему людей своих не унять, что Русь сама виновата – не дает достаточно поминков мурзам и уланам.

Эти конфедерации внешне имели автократический и государственноподобный вид (они были созданы для получения прибавочного продукта извне степи), но оставались коллективистскими

и племенными изнутри. Стабильность степных империй напрямую зависела от умения высшей власти организовывать получение шелка, продуктов земледелия, ремесленных изделий и изысканных драгоценностей из оседлых обществ. Так как эта продукция не могла производиться в условиях скотоводческого хозяйства, получение ее силой или вымогательством было первоочередной обязанностью правителя кочевого общества. Будучи единственным посредником между земледельческими цивилизациями и степью, правитель номадистского общества имел возможность контролировать перераспределение получаемой из оседло-городских обществ добычи и тем самым усиливал свою собственную власть. Это позволяло поддерживать существование империи, которая не могла развиваться на основе экстенсивной скотоводческой экономики. Поэтому военно-административное управление в Золотой Орде строилось на доминировании военных методов управления. Военизация государственного аппарата администрирования в Золотой Орде была определяющим фактором как внешнего, так и внутреннего развития государства. Социальная градация золотоордынского общества и сословно-структурный состав населения был сложным и приблизительно соответствовал общественному развитию параллельно существовавших средневековых восточных государств.

Русские земли, которые вошли в состав даннической кочевой империи – Золотой Орды, являлись ее улусами. Об этом свидетельствуют такие факты, как наложение на русские земли тяжелых налогов – ясак (дань), харадж (поплужный), тамга (торговая пошлина), сусун и улуф (корм и питье для ордынских чиновников), конак (гостевая пошлина), кулуш-колтка (чрезвычайный налог) и др. Первоначально сбор налогов осуществляли купцы-откупщики. Но из-за их многочисленных злоупотреблений сбор дани и других налогов был поручен специальным чиновникам – даругам и баскакам со штатом помощников и военной охраной. Они же производили перепись населения княжеств – для более полного обеспечения сбора дани. Система государственной власти также менялась – подчинение русских князей воле хана и легитимизация права управлять в княжестве через оформление его особым нормативным актом, именуемым «ярлык». Право выдавать ярлык имел только хан Золотой Орды. В связи с этим в исторической литературе существует проблема изучения влияния ордынской государ-

ственности на становление государства восточнославянского этноса в XIII–XV вв., которая является дискуссионной до сих пор. При этом нельзя не признать, что Золотая Орда, как один из мощных внешнеполитических факторов образования централизованного государства у восточных славян, влияла на особенности русского политогенеза.

### **Библиографические ссылки**

1. **Трепавлов В. В.** Государственный строй Монгольской империи XIII в.: проблема исторической преемственности / В. В. Трепавлов. – М. : Наука ; Восточная литература, 1993. – 168 с.
2. **Крадин Н. Н.** Империя Чингис-хана / Н. Н. Крадин, Т. Д. Скрынникова. – М. : Вост. лит., 2006. – 557 с.
3. **Крадин Н.** Кочевники, мир-империи и социальная эволюция / Н. Крадин // Альтернативные пути к цивилизации / под ред. Н. Н. Крадина, А. В. Коротаева, Д. М. Бондаренко, В. А. Лынши. – М., 2000. – С. 314–336.
4. **Чукаева В. А.** Русские княжества и Золотая Орда / В. А. Чукаева. – Днепропетровск : Наука и образование, 1998. – С. 47–72.

*Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.*

УДК 35.076

Л. П. Чурсанова

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАТИСТИЧНИЙ МЕТОД**

**Досліджено проблему ефективності державного управління в сучасній Україні, а також можливості її розв'язання шляхом використання в організації державного управління методу статистики під час прийняття управлінських рішень.**

*Ключові слова:* ефективність державного управління, метод статистики, державний орган, статистична звітність.

**Исследована проблема эффективности государственного управления на современном этапе, а также возможности ее решения посредством реального использования в организации государственного управления метода статистики при принятии управленческих решений.**

*Ключевые слова:* эффективность государственного управления, метод статистики, государственный орган, статистическая отчетность.

**Efficiency problem is studied public administration at the present stage, as well as its ability to deal with the real use of the method in the public administration statistics when making managerial decisions.**

*Key words:* efficiency of public administration, the Government agency statistics, statistical reporting.

Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Здебільшого це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут суспільства.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання щодо того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина й дієвість його впливу на керовані процеси.

Основний вплив на ці процеси має Державна служба статистики України (Держстат України), яка є спеціальним уповноваженим

центральною владою виконавчої влади в галузі статистики. Діяльність цієї служби спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України.

У своїй діяльності Державна служба статистики України керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, іншими державними законодавчими актами та дорученнями Президента України й першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України. Основна форма діяльності даної служби – прийняття управлінських рішень. Ефективне управлінське рішення та його зміст базуються на аналізі інформації щодо розвитку тієї галузі, в якій це рішення здійснюватиметься. Для аналізу інформації використовуються статистичні дані, що є базою цього управління [1; 2].

Ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення, які включають не лише прямі витрати на систему управління, а й спрямовані на реалізацію управлінських рішень.

Визначити результат управління, тобто оцінити отриманий від нього ефект, доволі складно. Тому насамперед потрібно визначити критерії щодо оцінки об'єктивності управління. Критерії ефективності включають до себе ознаки, сторони, прояви управління, аналіз яких дозволяє визначити рівень і якість управління щодо його відповідності потребам та інтересам суспільства.

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер [5, с. 152]. Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових системи: 1) держави у вигляді її органів та 2) посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і саме управлінських структур. Але ця ефективність має сукупний характер, не даючи чіткого уявлення про внесок до неї кожної з названих складових.

Про стан організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами свідчить ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. Для оцінки застосовується група спеціальних критеріїв соціальної ефективності державного управління. Назвемо п'ять із таких критеріїв. Перш за все це цільова орієнтованість організації і функціонування

державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їхніх управлінських впливів цілям, що об'єктивно впливають з їхнього місця й ролі в суспільстві [5, с. 154]. Цільова орієнтованість організації і функціонування керуючих систем визначаються шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключити дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявити ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами. Аналіз цільової орієнтованості керуючих компонентів передбачає: виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів; встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінські рішення й дії. Другим критерієм є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку й проходження управлінської інформації в державно-управлінській системі в цілому, відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання насамперед визначеного, прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників цілі) результату. Третім критерієм можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб. Четвертий критерій відображає складність організації суб'єкта державного управління, його підсистему ланок. Складність тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність і формування управлінських дій.

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові – витрати на утримання й забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід ураховувати взаємозалежність між вартістю управління та соціальними результатами діяльності керованих об'єктів [5, с. 153].

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування вирізняється власною компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль та участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації та забезпечення ефективності управління. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Другий критерій виражається в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості та впорядкованості.

Третім критерієм є реальність управлінських впливів. Вибір критерію зумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових та організаційних формах, має забезпечувати цільову орієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами. Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язано представляти й забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси та цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їхній добробут і розвиток, може становити четвертий критерій. З указаним критерієм безпосередньо пов'язаний наступний – п'ятий, який полягає в характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями та колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм є міра забезпечення в рішеннях і діях органу та його посадових осіб престижу держави. Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка надається органами та їхніми посадовими особами, – сьомий критерій. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов до системи державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Восьмий критерій полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності.

Система використання критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб. Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути. Є й певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і приводить до тих чи інших результатів. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях з різних питань життя країни.

Важливим засобом аналізу й оцінки також завжди є громадська думка. Багатогранна аналітична й оцінна робота стосовно державного управління здійснюється засобами масової інформації. Важлива об'єктивність їхнього погляду, позиції, аналізу й оцінки. Значне місце серед каналів аналізу й оцінки належить зверненням громадян. Структура та зміст, предмет та адресність звернень дуже точно відображають життя людей.

Статистична звітність є своєрідною інтерпретацією інформації щодо економічних, соціальних, демографічних, екологічних явищ і процесів, які відбуваються в країні, її регіонах та галузях економіки, тому вона має виняткове значення для підготовки й прийняття управлінських рішень у сфері визначення стратегії і тактики розвитку країни, регіонів, видів економічної діяльності, окремих суб'єктів господарювання та широкого інформування громадськості з цих питань [4]. Статистичний аналіз масових явищ і процесів є необхідною ланкою в системі управління економікою та державою в цілому. Передусім за допомогою статистики здійснюється зворотний зв'язок, тобто потік інформації йде від об'єкта до суб'єкта управління – керівництва підприємств, об'єднань, територіальних, галузевих і центральних органів влади. Без вірогідної, всебічної і своєчасної інформації прийняття ефективних управлінських рішень неможливе.

Статистичні методи – методи аналізу статистичних даних. Виділяють методи прикладної статистики, які можуть застосовуватися в усіх галузях наукових досліджень і будь-яких галузях народного господарства, й інші статистичні методи, застосовуваність яких обмежена тією чи іншою сферою. Йдеться про такі методи, як статистичний приймальний контроль, статистичне регулювання технологічних процесів, надійність та випробування, планування експериментів.



Статистичні методи аналізу даних застосовуються практично в усіх сферах діяльності людини. Їх використовують завжди, коли необхідно отримати й обґрунтувати будь-які судження про групу (об'єктів або суб'єктів) з деякою внутрішньою неоднорідністю.

Доцільно виділити три види наукової та прикладної діяльності в галузі статистичних методів аналізу даних (за ступенем специфічності методів, поєднаної із заглибленістю в конкретні проблеми):

а) розробка та дослідження методів загального призначення без урахування специфіки галузі застосування;

б) розробка та дослідження статистичних моделей реальних явищ і процесів відповідно до потреб тієї чи іншої галузі діяльності;

в) застосування статистичних методів і моделей для статистичного аналізу конкретних даних.

Статистика має особливий характер. Це система збирання, перевірки й розробки статистичних даних, що відображає перебіг виконання державних планів, зростання показників у галузях господарства й культури, добробуту населення, розміщення продуктивних сил, впровадження нової техніки, наявність резервів для виконання планів, природних матеріальних ресурсів і резервів праці. Статистика тісно пов'язана з системою державного планування, вона є важливим засобом контролю й перевірки виконання планів. Статистика ґрунтується на звітності, що її готують усі органи, підприємства, установи й організації за встановленим порядком і в точно визначені терміни.

На підставі отриманих статистичних даних здійснюють економічний аналіз і тим самим визначають соціально-економічне становище міста, регіонів, країни в цілому. Отримані дані використовують на міжнародному рівні з метою визначення загального стану нашої країни та здійснення порівняльного аналізу з іншими країнами.

Основними завданнями Державної служби статистики України є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування. Закон України «Про державну статистику», який затверджений від 17.09.1992 р., – основний законодавчий акт, що регулює правові відносини в галузі державної статистики, визначає права та функції органів державної статистики, організаційні засади здійснення державної статистичної діяльності з метою отримання всебічної та об'єктивної статистичної інформації щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в Україні та її регіонах і забезпечення нею держави та суспільства [3].

Держстат України має розгалужену структуру центрального апарату, територіальні та функціональні органи державної статистики.

Основними завданнями органів державної статистики є:

- реалізація державної політики в галузі статистики;
- збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації щодо масових економічних, соціальних, демографічних, екологічних явищ і процесів, які відбуваються в Україні та її регіонах;
- забезпечення надійності та об'єктивності статистичної інформації;
- розробка, вдосконалення і впровадження статистичної методології;
- забезпечення розробки, вдосконалення та впровадження системи державних класифікаторів техніко-економічної та соціальної інформації, які використовуються для проведення статистичних спостережень;
- створення і ведення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України;
- впровадження новітніх інформаційних технологій з опрацювання статистичної інформації;
- взаємодія інформаційної системи органів державної статистики з інформаційними системами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб, міжнародних організацій та статистичних служб інших країн шляхом взаємного обміну інформацією, проведення методологічних, програмно-технологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- координація дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб у питаннях організації діяльності, пов'язаної зі збиранням та використанням адміністративних даних;
- забезпечення доступності, гласності й відкритості статистичної інформації, її джерел та методології складання;
- збереження і захист статистичної інформації [3; 4].

Головне управління статистики в Дніпропетровській області є територіальним органом державної статистики, що в межах наданих повноважень здійснює реалізацію державної політики в галузі статистики. Головне управління статистики створюється Державною службою статистики України, підпорядковане їй і є складовою єдиної системи органів державної статистики.

До складу цієї структури входять його самостійні підрозділи (обласний рівень), а також відокремлені підрозділи (районний (міський) рівень) – управління (відділи) статистики в районах (містах) та міжрайонне управління статистики).

Управління статистики розробляє, затверджує та впроваджує за погодженням із Держкомстатом методологію та звітно-статистичну документацію статистичних спостережень, що виконуються на замовлення місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здійснює опрацювання статистичної інформації щодо масових економічних, соціальних, демографічних явищ і процесів, які відбуваються в регіоні. Управління статистики надає місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування статистичну інформацію в обсягах, за формами та в терміни, визначені планом державних статистичних спостережень або окремими рішеннями Кабінету Міністрів України; у встановленому порядку бере участь у міжнародному співробітництві з питань, що належать до його компетенції, здійснює міжрегіональні статистичні зіставлення; бере участь у впровадженні системи класифікацій, які використовуються для проведення статистичних спостережень; проводить статистичні спостереження на замовлення, надає послуги та статистичну інформацію користувачам на платній основі; виконує відповідно до законодавства інші функції, необхідні для вирішення покладених на нього завдань.

Важливим кроком до підвищення інформаційного рівня статистичної інформації є впровадження сучасних технологій її обробки. Це дає змогу ефективніше використовувати первинну звітність, застосовуючи на її основі додаткові групування, розрахунки, оцінки, що сприяє поглибленню аналізу й розширенню програми публікацій. Реалізація вищезазначених напрямів дозволяє покращити забезпеченість статистичною інформацією як основних її користувачів, так і громадськості.

На сьогодні система показників із питань статистики є оптимальною з точки зору задоволення потреб користувачів. Розширення її відбувається за окремими дорученнями уряду. З іншого боку, перехід до міжнародних стандартів у галузі статистики потребує запровадження нових обстежень. З метою ефективного витрачання коштів та оптимізації звітного навантаження на підприємства зазначені обстеження плануються на вибіркової основі. Так, у статистичну практику введено вибіркове обстеження.

Головна вимога, що висовується до кожного з показників, – під-

готовка його таким чином, щоб він характеризував країну в цілому. Класифікація інформації за кожним із показників є індикативною і має визначатися статистичними органами кожної країни виходячи з реальних можливостей і необхідності.

У сучасних умовах, коли головним завданням економічної науки є вивчення основних закономірностей ринкової системи в їх розвитку і взаємодії, особливої актуальності набуває аналіз статистичних даних. Достовірна та повна інформація про поведінку людини на фоні безперервних змін соціально-економічного середовища відіграє першочергову роль в оцінці успіху економічних реформ у будь-якій сфері. Статистична інформація є основою оцінки економічної та соціальної діяльності як держави в цілому, так і її регіонів. Дані статистики використовуються для прийняття рішень у різних сферах діяльності. Організація міжнародного співробітництва й розвитку також використовує цю інформацію для дослідних цілей та рекомендацій у сфері політики.

Статистичні показники оформляються у вигляді звітів і широко використовуються в роботі як всередині підприємства, так і за його межами – на місцевому, регіональному, галузевому та загальнодержавному рівнях управління. Звітність показників на підприємстві може мати різні напрями використання та періодичність складання.

Звіти є важливим елементом інформаційного забезпечення для розв'язання завдань зі статистики. У них зосереджена первинна інформація щодо економічної діяльності підприємств. Первинна інформація (звіти) набуває електронного вигляду, проходить автоматизовану обробку і, агрегована у вигляді зведених звітів, узагальнена за різними критеріями, стає об'єктом статистико-економічного аналізу.

Первинна інформація формується на основі звітів установлених форм, які підприємства, незалежно від форм власності та господарювання, зобов'язані подавати у встановлені терміни до управління статистики місцевості, де підприємство зареєстровано. У регіональних управліннях статистики ця звітність акумулюється, аналізується, а узагальнені результати подаються до Державної служби статистики України та Міністерства соціальної політики України, яке використовує ці дані для планування та координації роботи з управлінням соціально-трудовами процесами в країні.

Вивчення розвитку промисловості та результатів аналізу надає керівним і господарським органам держави необхідну допомогу у

справі вирішення багатьох господарських проблем і при складанні обґрунтованих планів майбутнього розвитку суспільства.

Наприклад, статистичний аналіз розвитку промисловості таких звітів, як ф. № 1-ПЕ, затверджена Наказом Держкомстату України від 26.11.2012 р. № 482 «Місячний звіт про економічні показники за видами економічної діяльності, що відносяться до добувної промисловості і розроблення кар'єрів, переробної промисловості, постачання електроенергії, газу, пари та води кондиційованого повітря, водопостачання, каналізації, поводження з відходами», дає можливість спостерігати за змінами, виявляти особливості, закономірності, які відбуваються на промислових підприємствах. Завдання статистики – шляхом аналізу рядів динаміки економічних показників розкрити тенденції, характерні для різних етапів розвитку промисловості, за допомогою методів статистичного аналізу: абсолютних та відносних величин, динаміки, індексного, статистичного моделювання.

Найбільш простими показниками характеристики економічних явищ є показники цін, обсягу виробленої та реалізованої промислової продукції, кількість зайнятого населення. Але в деяких випадках кількісно вимірюються більш складні економічні процеси та явища і встановлюється взаємозв'язок між ними. Кількісний опис усіх основних аспектів економічного процесу в економіці в цілому необхідний насамперед органам державного управління для вирішення питань, пов'язаних з регулюванням економіки й розробкою економічної політики.

Необхідно розглядати економічні явища в тісному взаємозв'язку з соціальними процесами. Наприклад, показники оплати праці, витрати на виробництво (економічний фактор) характеризують з однієї сторони, а процес розподілення доходів (соціальний фактор) – з іншої.

Для визначення статистичних показників необхідно перш за все ідентифікувати ті явища й процеси в економіці, які належать вивченню, а також виявити їхню природу й сутність.

Головний етап обчислення показників – розробка методології визначення їхнього складу, тобто тих елементів, які мають бути охоплені тим чи іншим показником. Для показника продукції промисловості необхідно визначити, що має бути включено до цього показника (обсяг реалізованої продукції, вартість продукції, відпущеної на невикористані цілі, та ін.), а також способи оцінки окремих елементів показників; забезпечити порівняння даних у часі і за регіонами.

Державна статистика відіграє важливу роль у формуванні соціально-економічного розвитку країни; саме від статистики залежить ефективність прийняття того чи іншого рішення в будь-якій галузі.

Таким чином, на сьогодні основною проблемою для визначення об'єктивного аналізу інформації статистичних даних, які готуються для прийняття управлінських рішень, є обробка звітів із різних галузей промисловості, тому що самі звіти, перевантажені зайвою інформацією, складаються і подаються промисловими підприємствами, а їх переписування призводить до дублювання інформації у звітності, неефективних витрат часу і, відповідно, до уповільнення обробки інформації. В інструкціях поверхнево та нечітко роз'яснено правила заповнення звіту, що спричиняє появу помилок та неправильних показників. Тож слід об'єднати деякі форми і сформувати лише одну, що, вважаємо, сприятиме зменшенню звітного навантаження на облікових працівників, а також розробити таку форму та інструкцію, в якій би чітко роз'яснювалися правила заповнення звіту.

### **Бібліографічні посилання**

1. Положення «Про Головне управління статистики у Дніпропетровській області», затверджено наказом Держстату України від 26.02.2010 р. № 78.
2. Указ Президента України № 396/2011 «Про утворення Державної служби статистики України» від 6 квітня 2011 р.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону „Про Державну статистику“» від 13 липня 2000 р. № 1922-III.
4. Історія розвитку статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> – офіційний сайт Державної служби статистики.
5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.*

УДК 341.9

В. І. Шиман

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ОСНОВНІ ФАКТОРИ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ З ДІТЬМИ**

**Аналізуються основні напрями соціальної роботи щодо попередження насильства в сім'ї та жорстокого поводження з дітьми.**

*Ключові слова:* діти, сім'я, жорстоке поводження, насильство, закон, соціальна робота, попередження, профілактика.

**Анализируются основные направления социальной работы по предупреждению насилия в семье и жестокого обращения с детьми.**

*Ключевые слова:* дети, семья, жестокое обращение, насилие, закон, социальная работа, предупреждение, профилактика.

**Analyses the basic directions of social work for the prevention of domestic violence and child abuse.**

*Key words:* children, family, abuse, violence, law, social work, prevention, prevention.

Сім'я як основний осередок суспільства виконує найважливіші соціальні функції, відіграє значиму роль у житті людини, його захисті, забезпеченні соціалізації, формуванні та задоволенні індивідуальних потреб. Сучасна ситуація в Україні (економічна криза, нагнітання соціальної та політичної напруженості, міжетнічні конфлікти, зростаюча матеріальна та соціальна поляризація суспільства тощо) загострила проблеми сім'ї. У складних життєвих обставинах у значної частини сімей різко погіршилися умови реалізації основних соціальних та особистісних функцій.

Однією з актуальних проблем, які сьогодні виникають перед сучасним українським суспільством, є подолання й профілактика будь-яких проявів насильства щодо дітей та молоді.

Жорстоке поводження з дітьми визнано однією з найбільш поширених форм порушення прав людини у світі. Без подолання цього згубного явища неможливо створити умови для повноцінного розвитку дитини, реалізації її особистості. Проблема насильства

над дітьми свідчить про необхідність ретельного вивчення й розробки профілактичних заходів, спрямованих на її вирішення, оскільки діти є найнезахищенішою, найуразливішою і майже повністю залежною від дорослих частиною суспільства [7; 8].

Як показує світовий досвід, незалежно від того, в якій формі відбувається насильство, з часом його прояви стають дедалі жорстокішими.

Насильством у сім'ї, відповідно до ст. 1 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», визнаються будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологічного або економічного спрямування одного члена сім'ї по відношенню до іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини та громадянина і наносять йому моральну шкоду, шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю.

Назвемо обов'язкові ознаки насильства в сім'ї:

1) особами, що страждають від сімейного насильства, можуть бути тільки члени сім'ї (тобто цей Закон не поширюється на сусідів, співмешканців, у тому числі розлучених осіб, що продовжують спільно проживати, осіб, що зустрічаються, але не перебувають у шлюбі, тощо);

2) діяння насильника повинне бути протиправним (тобто суперечити нормам чинного законодавства);

3) діяння призвело або могло призвести до порушення прав члена сім'ї як людини, так і громадянина;

4) вина насильника повинна виявлятися у формі умислу, а не необережності.

За спрямованістю дій Закон виокремлює чотири види насильства: фізичне, сексуальне, психологічне та економічне, розкриваючи зміст кожного із зазначених видів насильства [1]:

– фізичне насильство в сім'ї – умисне нанесення одним членом сім'ї іншому члену сім'ї побоїв, тілесних ушкоджень, що може призвести або призвело до смерті постраждалого, порушення фізичного чи психічного здоров'я, нанесення шкоди його честі та гідності;

– сексуальне насильство в сім'ї – протиправне посягання одного члена сім'ї на статеву недоторканість іншого члена сім'ї, а також дії сексуального характеру по відношенню до неповнолітнього члена сім'ї;

– психологічне насильство в сім'ї – насильство, пов'язане з дією одного члена сім'ї на психіку іншого члена сім'ї шляхом словесних образ або погроз, переслідування, залякування, якими навмисно



спричиняється емоційна невпевненість, нездатність захистити себе та може завдаватися або завдається шкода психічному здоров'ю;

– економічне насильство в сім'ї – умисне позбавлення одним членом сім'ї іншого члена сім'ї житла, їжі, одягу та іншого майна чи коштів, на які постраждалий має передбачене законом право, що може призвести до його смерті, викликати порушення фізичного чи психічного здоров'я [1].

У Конвенції ООН про права дитини зазначено, що жорстоке поводження з дітьми – це всі форми фізичного і/або емоційного поганого поводження, сексуальне насильство, відсутність піклування, торгівля чи інші форми експлуатації, що здатні призвести чи призводять до фактичної шкоди для здоров'я дитини, його виживання, розвитку чи гідності [2, с. 167].

Найбільш поширеними в сімейних стосунках є психологічне насильство: грубість, приниження одне одним, а також фізичне насильство, зокрема побиття.

Слід зазначити, що дана проблема лише стає предметом широкого громадського та наукового обговорення в Україні.

Якщо врахувати всі погрози, залякування, побиття, то практично кожна дитина хоч один раз зіштовхувалася з проявами жорстокості, тиску або насильства з боку своїх батьків. Діти, які пережили будь-який вид насильства, відчують труднощі в соціалізації, взаємостосунках з дорослими, у спілкуванні з ровесниками. Вирішення своїх проблем діти – жертви насильства часто знаходять у кримінальному, асоціальному середовищі.

З огляду на відносно невеликий час існування України як незалежної, правової, демократичної держави їй бракує досвіду у вирішенні багатьох важливих питань з різних галузей діяльності, зокрема щодо попередження насильства в сім'ї, чим і обґрунтовується доцільність використання позитивного досвіду інших країн.

З урахуванням позитивного зарубіжного досвіду в Україні доцільно використовувати: принципи правосуддя у сфері протидії насильству в сім'ї (аналогічно США, Киргизстану); систему реагування органів внутрішніх справ на випадки насильства в сім'ї (як у Німеччині, США); створення центрів допомоги жертвам насильства в сім'ї на основі картографічного методу (як у Російській Федерації); створення спеціалізованих сімейних судів, до повноважень яких відноситься розгляд усіх справ, пов'язаних із насильством у сім'ї, а також застосування захисного припису, що забороняє особі, яка скоїла насильство в сім'ї, вчиняти будь-які дії (США, Канада,

Туреччина, Бразилія); розробка та введення в програми шкіл та ВНЗ курсів етики сімейних стосунків і попередження насильства в сім'ї (Бразилія, США).

Право дітей в Україні на захист від усіх форм насильства гарантується Конституцією України та рядом законів, прийнятих вищим законодавчим органом, які не тільки визначають проблеми забезпечення прав дітей, а й передбачають шляхи та механізми їх вирішення [3].

В Україні існує розгалужена мережа соціальних інституцій, які займаються питаннями організації соціальної роботи з дітьми, що постраждали від насильства. Серед них:

1) служби у справах дітей, головним завданням яких є координація заходів щодо захисту дітей від жорстокого поводження з ними, а також діяльність та профілактика припинення фактів жорстокого поводження; надання дитині необхідної медичної допомоги та ін.;

2) органи внутрішніх справ, посадові особи яких цілодобово виконують функціональні обов'язки щодо випадків жорстокого поводження з дітьми;

3) органи освіти та навчальні заклади всіх рівнів – постійно тримають в колі педагогічного впливу факти насильства над учнями, проводять попереджувальну роботу з батьками з метою недопущення негативних випадків як серед учнів, так і в сім'ях;

4) органи та заклади охорони здоров'я – цілодобово здійснюють прийом дітей, які зазнали фізичного насильства, та надають їм необхідну медичну допомогу.

Соціально-профілактична робота щодо насилля та жорстокого поводження з дітьми згідно із Законом України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» спрямована на попередження аморальної, протиправної, іншої асоціальної поведінки дітей і молоді та запобігання такому впливу. Первинна профілактика базується на загальній просвіті населення щодо цього явища, вторинна передбачає цілеспрямовану роботу з окремими групами дорослих і дітей з метою зміни ставлення до поводження з дітьми, формування гуманного ставлення дорослих до дітей; третинна профілактика – це робота з постраждалими від жорстокого поводження з метою навчання самозахисту, а також з особами, які здійснюють таке поводження, – їх соціальне навчання та контроль, що є умовою збереження сім'ї, залишення батьківських прав тощо [4].

До основних напрямів попередження насильства в сім'ї нале-

жить профілактика – загальна, індивідуальна та віктимологічна. Індивідуальна профілактика складається з таких елементів (форм): виявлення осіб, схильних до вчинення насильства в сім'ї; вивчення (перевірка) виявлених осіб, їхнього способу життя; постановка даних осіб на профілактичний облік; застосування до них заходів примусу; організація індивідуальної профілактичної роботи; вплив на них після вивчення фактів, які визначають їхню протиправну поведінку; постійне спостереження й контроль за поведінкою та життям; оздоровчий вплив на мікросоціальне середовище, яке спричиняє виникнення та загострення конфлікту в сім'ї; профілактичний вплив на потенційних жертв насильства в сім'ї; періодичний аналіз результатів проведених індивідуальних виховних та профілактичних заходів. Основними методами соціальної роботи з дітьми є:

- соціально-психологічні, спрямовані на внутрішній світ дитини, – передбачають певну корекцію її системи цінностей та орієнтацій;

- соціально-педагогічні – дозволяють підвищити освітній та інтелектуальний рівень дитини, сформувати адекватну оточуючим її умовам систему ціннісних орієнтацій та уявлень;

- соціально-медичні – призначені для надання дитині своєчасної і необхідної медичної допомоги;

- соціально-правові – включають до себе певні процедури й операції, які дозволяють привести процес життєдіяльності дитини у відповідність до існуючих норм закону;

- соціально-економічні – спрямовані на вирішення проблем матеріального благополуччя дитини;

- соціально-групові – дозволяють соціальному працівникові й іншим спеціалістам вести роботу з соціальним оточенням дитини.

При проведенні профілактики жорстокого поводження з дітьми в сім'ї слід урахувати травмуючий досвід батьків, отриманий ними в дитинстві; відсутність чітких цілей як щодо виховання дітей, так і стосовно власного майбутнього; перевагу деструктивних партнерів спілкування в сім'ї; відсутність навичок конструктивної взаємодії; внутрішньоособистісні порушення дитини. Насильство щодо дітей не має жодного виправдання. Утім це явище існує. Один із шляхів вирішення цієї проблеми – допомога соціальних працівників, загальною функцією яких є превентивна діяльність: передбачення негативного явища та приведення до дії механізмів його запобігання й подолання. Для того щоб цей механізм був дієвим,

необхідні відповідна кваліфікація та професіоналізм соціальних працівників, які працюють у сфері захисту прав дитини в Україні.

Згідно з вимогами до правової культури соціальні працівники мають володіти необхідними знаннями у сфері правового захисту дітей від насильства і жорстокого поводження та вмінями застосовувати ці знання на практиці.

На жаль, незважаючи на певні позитивні зрушення в розв'язанні проблеми насильства, механізм соціально-правового захисту потерпілих від цього лиха залишається недосконалим: бракує відповідних закладів для надання допомоги потерпілим, фахівців у сфері запобігання насильству; неефективною є система раннього виявлення випадків насильства в сім'ї; недостатньо ефективною є також система санкцій, що застосовуються щодо осіб, які вчиняють такі дії.

### Бібліографічні посилання

1. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15.11.2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Дитинство в Україні: права, гарантії, захист : зб. док. – К. : АТ «Видавництво «Столиця», 1998. – Ч. II. – 292 с.
3. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21.06.2001 р. № 2558-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. **Бабенко К.** Насильство в сім'ї. Бесіди з батьками / К. Бабенко // Завуч. – 2004. – № 22. – С. 26–40.
6. Запобігання і протидія насильству в сім'ї : метод. рек. для соц. працівників. – К. : ДЦССМ, 2004. – 192 с.
7. **Максимова Н. Ю.** Соціально-психологічні аспекти проблеми насильства / Н. Ю. Максимова, К. Л. Мілютіна. – К. : Комітет сприяння захисту прав дітей, 2003. – 344 с.
8. Система захисту дітей від жорстокого поводження : навч.-метод. посіб. / за ред. К. Б. Левченко, І. М. Трубавіної. – К. : Держсоцслужба, 2005. – 396 с.
9. **Платонова Н. М.** Насилие в семье: особенности психологической реабилитации / Н. М. Платонова, Ю. П. Платонов. – СПб. : Речь, 2004. – 225 с.
10. **Алексєєнко Т. Ф.** Соціально-економічні причини насильства в сім'ї в Україні: аналіз проблем та шляхи запобігання / Т. Ф. Алексєєнко, В. П. Бойко // Соціологія сім'ї. – К., 2007. – 139 с.

*Надійшла до редколегії 15.03.2013 р.*

УДК 343: 231.14–058.86

Н. С. Юзікова

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ДИТИНИ  
ТА СТАВЛЕННЯ СУСПІЛЬСТВА ДО НЕПРИЙНЯТНИХ,  
У ТОМУ ЧИСЛІ ЗЛОЧИННИХ ПРОЯВІВ  
У ПОВЕДІНЦІ НЕПОВНОЛІТНІХ  
У ВІТЧИЗНЯНИХ ПАМ'ЯТКАХ ІСТОРІЇ**

**Проаналізовано правове становище дитини в різні історичні епохи. Досліджено роль і місце соціальних інститутів у культурно-виховному процесі розвитку неповнолітніх. На основі пам'яток вітчизняної історії проаналізовано формування ставлення до неприйнятної, у тому числі злочинної активності частини неповнолітніх.**

*Ключові слова:* батьківська влада, шкільна влада, інститут релігії, вікова неосудність, діяння без розуміння, неповноліття, малолітня особа.

**Проанализировано правовое положение ребенка в разные исторические эпохи. Исследованы роль и место социальных институтов в культурно-воспитательном процессе развития несовершеннолетних. На основе памятников отечественной истории проанализировано формирование отношения к неприемлемой, в том числе преступной активности части несовершеннолетних.**

*Ключевые слова:* отцовская власть, школьная власть, институт религии, возрастная неподсудность, деяния без осознания, несовершеннолетие, малолетняя личность.

**The article revealed the stages of formation of the State and public attitudes in ancient times and the middle ages to the socially unacceptable behaviour of minors. Based on an analysis of historical monuments of ancient times and the middle ages are common patterns in the society to the criminal conduct of the child.**

*Key words:* parents, children, property, social status, physical punishment paternal authority, school authority, ynstitut, neosudnost', , no minority, little personality.

Формування правового становища дитини та суспільної й державної думки щодо реакції на неприйнятні, у тому числі злочинні діяння частини неповнолітніх віддзеркалюють такі пам'ятки: Прав-

да Руська, Литовські статuti, Судебники 1497 та 1550 рр., Псковська судна грамота, Акти Земського собору, Права, за якими судиться малоросійський народ, Зібрання малоросійських прав, Військові статuti Петра I, Звід законів Російської імперії 1832 р., Уложення про покарання кримінальні і виправні 1845 р. тощо.

Своїм високим рівнем історико-правової думки держава та науковці сучасності завдячують плеяді видатних учених, серед яких О. Кістяківський, І. Теличенко, Н. Таганцев, М. Слабченко, М. Василенко, М. Чубатий, Ю. Бардах, Л. Паулі та ін. Історико-правову спадщину дослідження кодифікації українського права, окремих першоджерел, їх впливу на сучасний процес державотворення становлять праці Ю. С. Шемшученка, І. Б. Усенка, К. А. Вислобокова, В. В. Цветкова, О. М. Костенка, О. О. Кваші, О. М. Богдановського, О. І. Чистякова та ін.

Аналізуючи правове становище дитини та ставлення суспільства до неприйнятних і злочинних проявів у поведінці неповнолітніх від Київської Русі до нового часу, можна виділити кілька напрямів відповідно до: ролі і значення того або іншого соціального інституту в процесі соціалізації дитини та відповідних умов виховання; статусу дитини виходячи з особистого та майнового її становища у суспільстві; захисту дитини від посягання з боку інших осіб; реакції держави й суспільства на протиправну поведінку дитини з урахуванням її віку; урахування віку при застосуванні заходів впливу та покарання до дитини.

По-перше, чітко визначена провідна роль інституту релігії, сім'ї та освіти в процесі виховання дитини та ставленні суспільства до відхилень у її поведінці.

Про домінуючу роль соціального інституту релігії не тільки в процесі виховання дитини, а й у цілому в житті суспільства яскраво свідчать артикули Військового статуту Петра I 26 квітня 1715 р.: розділ I «Про страх Божій» та розділ II «Про службу Божу і про священників» [1]; артикули Права, за якими судиться малоросійський народ: розділ II «Про честь Божую», розділ III «Про вищу честь та владу монаршу» [2]. Крім того, в артикулах міститься вказівка на пом'якшення покарання неповнолітнім за чародійство або передачу для духовного наставництва [3].

Про страх перед Божою волею та обов'язок покаяння згадується в артикулах Права, за якими судиться малоросійський народ [4].

Неодмінною та нерозривно пов'язаною з інститутом релігії складовою відображення ставлення суспільства до дитини постає

інститут сім'ї (батьківської влади), інколи необмеженої, на якій багато століть тримається культурно-виховний процес. Інститут батьківської влади певною мірою був відображенням давньоримського права, де батько – голова сімейства – був каральною та дисциплінарною владою, чия розправа була подібна до судової діяльності.

У слов'янських народів влада голови родини мала певний обсяг та види, відмінні від давньоримського та давньогерманського права. Набули значного поширення влада чоловіка над дружиною та влада батька сімейства щодо дітей. При цьому, з одного боку, в основу виховання покладається шанобливе ставлення до батьків, а з іншого – дозволяються застосування тілесних покарань, продаж дитини та навіть її смерть.

Особливе місце серед історичних пам'яток минулої доби, що є відображенням місця й ролі інституту сім'ї, соціальних інститутів культури, виховання та релігії у ставленні до дитини, належить Домострою [5]. Домострой Сильвестра відображує у своїх правилах характер сімейного життя, виховання дітей, неосяжності батьківської влади. Загальновідомі принципи виховання, які довгий час запроваджувались у життя, полягають у такому: «Казни сына своего от юности его и покоит ты на старость твою и дасть ти красоту души твоей. И не ослабей бия младенца; аще бо жезлом биеш его, то не умрет, но здравее будет: ты бо бия его по телу, душу его избавляеши от смерти... наказуй его во младости, да радуешься о нем в мужестве, и по среде знаемых похвалишься и завистишь примут враги твои. Воспитай дети своя с прещением и обрящеша от них покой и благословение». Також зазначено: «А только жены или сына или дщери слово или наказание не имеет, не слушает и не боится... ино плетью постегать, по вине смотря; а побить не перед людьми, наедине; поучати да примолвити и пожаловати». Так само у відомому прислів'ї говориться: «Учи жену без детей, а детей без людей».

Говард Зер, посилаючись на приклади зі Старого Завіту, П'ятикнижжя, що мають правовий характер, зазначає: «Якщо в когось буде непокірливий син, що не слухається голосу ні батька, ні матері; і хоч вони напучують його (докорятимуть йому), а він не слухає їх, тоді батько-мати нехай візьмуть його і припровадять до старійшини міста, до брами своєї оселі, і скажуть старшим міста: «Оцей наш син не слухається нашого голосу, гульвіса й п'яниця». Тоді всі люди міста закидають його камінням на смерть. Так викорінюватимеш зло з-поміж себе, і весь Ізраїль, почувши те, матиме страх» [6].

Таким чином у разі посягання на права та інтереси батьків з боку дітей суди суворо карали дітей. А в разі скарги на батьків у деяких випадках судова установа навіть не враховувала свідчення чи скарги дитини (ст. 6 Соборного уложення) [7].

Відображенням культурно-виховного інституту соціалізації дитини є наголос на шанобливому ставленні до батьків (ст. XI «Дети долж имеют оказывать родителям чистосердечное почитание, покорность и любовь...») або опікунів (ст. 217 п. 5 Установи для управління губерній) [8]. У Литовських Статутах 1529, 1566 та 1588 р. (провідних пам'ятках історії законодавства та культури, виховання литовського, українського і білоруського народів) також зберігається домінування інституту батьківської влади у культурно-виховному процесі розвитку дитини. При цьому, з одного боку, закріплено покарання неповнолітнього за неприйнятне ставлення до батьків, а з іншого – передбачено всебічний захист сиріт та малолітніх, хоча переважно це стосується майна дитини. Право на спадщину втрачали доньки, які виходили заміж без згоди батьків або брали шлюб з іноземцями, незаконнонароджені діти та діти державних злочинців.

Батьківська влада полягала не тільки в безмежних правах на дитину, а й мала певні обтяження щодо обов'язку нести відповідальність за неприйнятну або злочинну поведінку дитини (Артикул 44 Прав, за якими судиться малоросійський народ) [9].

Відповідно до Уложення 1813 р. батьки не тільки мали право на виправлення непокірних і неслухняних дітей, застосовуючи домашні заходи впливу, а й в окремих випадках зобов'язані були це робити. Так, за проступки дітей, вчинені без розуміння або з необережності, не тільки малолітніх, а інколи й неповнолітніх до 21 року віддавали батькам для виправлення (Уложення, ст. 137, 138, 144). Крім того, дітей, які були непокірні, з явними вадами, батьки мали право передавати до смиренного будинку, а пізніше до тюрми на строк від двох до чотирьох місяців. Кримінальне уложення після Закону 02.06.1897 р. також передбачало передачу неповнолітніх до 17 років, що вчинили злочинне діяння, ставиться чи не ставиться їм у вину, під нагляд батьків. Однак чіткої вказівки на те, які саме заходи слід застосовувати до правопорушника, у законі не було [10].

Своєрідним відображенням ставлення суспільства до дитини, процесу виховання та реакції на неприйнятну поведінку була пам'ятка кодифікації права в Україні – Зібрання малоросійських прав 1807 р., що охоплювало норми майнового, сімейного та спад-



кового права із численних джерел, чинних у XVI–XIX ст. Ця пам'ятка акумулювала в собі норми Магдебурзького, Хельмінського, Саксонського права, Литовських статутів. У документі визначаються права та обов'язки дитини, головним чином майнового, а не особистого характеру.

На підтвердження факту безмежності інституту батьківської влади (покарання, продаж) свідчать окремі положення Зібрання малоросійських прав, де в окремому розділі – «Про дітей» – передбачено безмежні можливості батьківської влади, відповідальність батьків за своїх дітей та межі, за якими припинялася батьківська влада і дитина не несла відповідальність за діяння батьків [11].

Тексти історичних документів свідчать, що побиття й інші тілесні покарання, а інколи й вбивство, яким дитина піддавалась з боку батьків, залишалися некараними вчинками. Таке ставлення до дитини, покладене в основу соціального інституту культури та виховання, було неодмінною складовою релігійних норм, відповідно до яких визначалися світські цінності та правила (Закон Судний людям, Псковська судна грамота, Глава 36 Стоглава, Глава XXII ст. 1 Соборного Уложення) [12].

Показовим прикладом у межах інституту сім'ї, широкого обсягу батьківських прав є норми про відповідальність за вбивство дитини. «А если бы которые родители сына или дочь свою убили всмерть не по случаю, но за какую-нибудь вину или и без вины нарочно, таковые отец или мати имеют быть наказаны арестом год и шесть недель, а потом на другой год четырежды при церкви покаяние приносят и сознавать тот явный грех свой пред всеми людьми собрания христианского, в означенные праздники и дни» (розділ XX, артикул 5 Прав, за якими судиться малоросійський народ) [13].

Ці положення зберігалися досить довго, існували й у петровському законодавстві. Становище змінилося з прийняттям Зводу законів (т. 10, ч. 1, ст. 170 видання 1900 р.), де прямо вказувалося, що батьки не мають права на життя дітей і за вбивство їх необхідно судити і карати за кримінальним законом [14].

На окрему увагу заслуговує близький до інституту батьківської влади інститут освіти. Виконання обов'язків щодо виховання дитини перш за все належить сім'ї. Але там, де сім'я не може чи не бажає виконувати свій обов'язок власними засобами, на допомогу приходить держава, яка через шкільну владу здійснює функції виховання й соціально-культурного розвитку дитини. Будь-яка виховно-освіт-

ня діяльність за природою потребує певної влади по відношенню до учнів, влади, яка давала б можливість поряд із розумовим розвитком виробляти волю й характер учнів, сприяти засвоєнню ними чесних переконань, суворих правил та добрих звичок (ст. 19 Виховної інструкції бувших військових прогімназій) [15].

Обсяг шкільної влади залежить від віку учня й типу установи (закрита чи відкрита навчальна структура). Школа не тільки доповнює сімейне виховання, а інколи й замінює його. Адже дитина перебуває під постійним наглядом з боку школи – як під час проведення навчальних занять, так і в інший час. Держава відмовляється від покарання малоолітніх осіб, передаючи їх для перевиховання батькам або особливим виховним установам. Заходи покарання можуть застосовуватись судовими органами до вихованців старше 14 років за тяжкі злочини (вбивства, підпали, зґвалтування).

Ілюструючи роль окремих інститутів держави (сім'ї, школи) у виховному та каральному процесі щодо неповнолітніх, Н. С. Таганцев зазначає, що, з одного боку, держава може вимагати, щоб шкільні приписи та правила дійсно відповідали ідеї розумового, морального та істинно релігійного розвитку, щоб у них не заохочувались і не були обов'язкові доноси, фарисейство, підслуховування та блюзнірство, які заради тимчасових вигод шкільної влади підривають основи молодшої особи, створюючи з неповнолітніх справжніх ворогів суспільного та державного розвитку. З іншого боку, держава повинна встановити нагляд за шкільними стягненнями, визначити для них межі. Заходи впливу мають призначатися виключно з метою виправлення, а не бути актом кари. Як покарання застосовуються догана, зменшення балів за поведінку, позбавлення пільг, карцер, а в крайньому випадку обмеження свободи.

По-друге, спроба визначити особисте та майнове становище дитини в суспільстві, при цьому враховуючи соціально-політичний статус неповнолітньої особи.

На особливу увагу заслуговує Зібрання малоросійських прав 1807 р., де окремий розділ присвячений походженню дитини – правам ненароджених дітей та народжених після смерті батька. В окремому розділі «О детях» регламентовано питання щодо законності народження дитини, її прав та обов'язків, питання спадкування. Крім того, міститься чітка вказівка на знищення хворої дитини: «Рожденное дитя неимеющее человеческого вида, а похожее на какую-нибудь скотину, надлежит тот час удавить или иным образом истребить» [16].

Низка історичних пам'яток відображає різницю у ставленні до дітей заможних осіб, дворянства, бояр (ст. 81 Судебника 1550 р.; ст. 7 Приговору Земського собору першого ополчення 30 червня 1611 р.; ст. 22, 34, 71 Соборного уложення; глава XVI ст. 209, 215 Про дворянську опіку та посади цього місця; ст. 222 п. 15 Установ для управління губерній) [17]. Це говорить про політико-класове забарвлення ставлення суспільства до розвитку особистості дитини.

Особливе ставлення до дворянських дітей та піклування з боку держави про їхнє виховання, освіту, формування навичок, подальшу долю відображене в Маніфесті про вольності дворянства 1762 р. [18].

Найбільші масиви норм в історичних пам'ятках Російської імперії присвячені охороні не особистих, а майнових прав неповнолітніх, особливо права на спадщину. Визнання за дитиною можливості бути носієм майнових прав сприяло підвищенню її самостійної цінності в очах суспільства (Велика хартія вільностей, Литовські статuti, Правда Руська, ст. 97 Статуту Великого князя Всеволода про церковні суди та про людей та їх мірила торгіві, ст. 53 Псковської судної грамоти, ст. 7 Приговору Земського собору першого ополчення 30 червня 1611 р., ст. 8 Соборного уложення 1649 р., ст. 19 Новоуказних статей про маєтки, ст. IV, VIII Указу про спадкування після померлих усіх маєтних земель їх дітьми, онуками і правнуками, верстаними та неверстаними) [19].

Пізніше особлива правова охорона, як складова ставлення суспільства до дитини, поширюється не тільки на майно, а й на особистість неповнолітнього. Здебільшого це стосується вдів та малолітніх сиріт. У законодавстві визначається коло прав та обов'язків опікунів, визначаються установи (городові сирітські суди, сільські громади тощо), які опікуються малолітніми сиротами (ст. 293 Установи для управління губерній, ст. 67 Грамоти на права і вигоди міст Російської імперії, ст. 21, 179 Загальних положень про селян, які вийшли з кріпацької залежності, ст. 9 Правил про порядок приведення у дію положень про селян, що вийшли з кріпацької залежності, розділ V Про опікунів Литовського Статуту 1529 р.) [20].

По-третє, ставлення до неприйнятної і злочинної поведінки з урахуванням віку особи та стану усвідомлення суспільно небезпечного діяння.

Зазначимо, що поряд із застосуванням заходів впливу з боку батьківської влади, що мала широкі обсяги, значний вплив мав суд духовництва, який діяв на підставі церковних статутів та Кормчої книги.

О. М. Богдановський зазначає, що в Кормчій книзі можна знайти

дуже мало чітко визначених правил стосовно питання відповідальності неповнолітніх, та й ті суперечать одне одному [20].

Серед правил помісних соборів є правило (131) «ни четырехнадесяти лет отрок приятен» із таким тлумаченням: «и сей на послушенство не приятен есть, несовершенно ради возраста, подобает бо послушенствующему честну и правоверну бытии и тверд ум имети. Несовершенный же возрастом ползок есть помышлением».

У царських книгах (глава 71) говориться: «аще не будет 20 лет возрастом, такового на послушенство о гресе ни на кого не приимати». У Градському Законі сказано: «Иже стыд деет с мужеским полом, и отворяй и пострадавый от него оба мечем да усечетася, токмо аще пострадавый мний будет двоянадесяте лету време, тога бо несовершенно возраста его таковыя муки избавит его». В іншому пункті того ж закону закріплено правило: «творяй убийство волею, коего любо аще есть возраста, мечем муку да примет. Седьми лет отрок или бесный, аще убьет кого, не по вине есть смерти».

Нарешті, серед «відповідей правильних Тимофія, архієпископа Олександрійського» на запитання, з якого віку слід судити від Бога людські гріхи, дається відповідь: «многа и о сем различия суть от Бога, противу бо разуму и смыслу судятся каждо: ови от 12 лет, ови же и больше».

У Руській правді, Судовій грамоті, Судебнику не міститься окремих положень щодо відповідальності та покарання за суспільно неприйнятну поведінку; стосовно вікових меж відповідальності чи неосудності є лише вказівка на вікову межу неосудності – 7 років. У Литовському Статуті 1566 р. є подібна вказівка з іншими віковими межами – 14 та 16 років.

На окрему увагу заслуговую деталізоване визначення вікових меж неповноліття в Зібранні Малоросійських прав 1807 р.: «Мужской пол до осмнадцати (18), а женский до тринадцати лет считаются несовершеннолетними, и в случае смерти родителей состоят в опеке с их именем. Возраст есть четвероякий: первый отрочество в тринадцати летах и шести неделях поленному праву, а по саксонскому в двенадцати летах; второй, когда кто в лета рассуждения приходит, то есть имеет 14-лет, потому может учинить testament; третий в 18 лет, и таковой может собственностью своей располагать по своей воле, и слугу невольню отпустить; четвертый в 21 год имеет полные лета, который по цесарскому праву считают в 25 лет, тогда же и опекуном может быть» (глава «О возрастах»).

По-четверте, ознакою гуманістичного спрямування у ставленні

суспільства до правопорушень та злочинів малолітніх є не просто встановлення вікових меж, з яких настає відповідальність, а й урахування їх при застосуванні заходів впливу і покарання до дитини.

У «Новоуказанних статтях» 1669 р., що сформувалися з положень Соборного Уложення 1649 р., були введені положення, що стосувалися виокремлення певних вікових меж та їх впливу на відповідальність. Так, якщо дитина у віці 7 років вчинить вбивство, то вона за це не карається смертною карою. Однак це положення було цілком взятє з іноземного права, що в той час застосовувалося в церковних судах, але й воно не мало беззаперечного значення, оскільки існували нормативні акти, які встановлювали зовсім інші строки, коли особа залишалась непокараною, – наприклад 12 років при мужолозтві, в інших же законах церковних наведені строки і в 14, і в 20 років [21].

У Військовому статуті Петра I в тлумаченні на артикул 195 зазначалося, що покарання за крадіжку пом'якшується або особа взагалі не карається, якщо це дитина і вона може бути віддана батькам на виховання [22]. Таким чином, батьки, виконуючи виховну функцію, застосовували тілесні покарання, аби уникнути рецидиву.

Але вікові межі дитинства у Статуті відсутні, хоча закріплена ідея не тільки виключення відповідальності дітей, а й пом'якшення відповідальності за злочини, вчинені неповнолітніми.

Ставлення суспільства до суспільно небезпечної поведінки неповнолітніх, відображене в законодавстві Русі XVIII–XIX ст., на відміну від попередніх століть не тільки визначає межу, від якої настає відповідальність, а й диференціює заходи впливу та покарання до неповнолітніх і умови їх відбування. У 1742 р. Сенатом разом із президентами колегій було розглянуто справу 14-річної селянки Федорової, яку обвинувачували у вбивстві. При цьому вказувалося, що малолітство як для чоловічої, так і для жіночої статі триває до 17-річного віку і що таких осіб не можна карати так само, як карають дорослих. Розглядаючи це положення Сенату, Синод постановив, що особа і до 17 років може мати достатнє «розуміння» про свої вчинки, тому вік було знижено до 12 років. Як слушно зазначає М. С. Таганцев, практика проігнорувала ці рішення, тому що в тюрмах перебували діти, у тому числі 12-річного віку, а до неповнолітніх прирівнювали осіб віком 18 та 19 років.

Наступною спробою законодавчого вирішення питання щодо вікової осудності став указ Катерини II від 26 червня 1765 р., відповідно до якого встановлено повну неосудність осіб у віці до 10 ро-

ків, а щодо осіб від 10 до 17 років передбачалося обов'язкове пом'якшення покарання [23].

Звід законів Російської імперії 1832 р. цілком прийняв систему указу Катерини II, але пізніше його положення були замінені Законом від 28 червня 1833 р. і в такому вигляді ввійшли до другого видання Зводу законів Російської імперії 1842 р. Малолітніх віком до 10 років, які вчинили суспільно небезпечні діяння, відповідно до Зводу визнавали повністю неосудними без втручання суду і віддавали без покарання на перевиховання батькам, родичам або опікунам. Якщо ж було встановлено, що особи віком 10–14 років діяли з «розумінням», вони підлягали загальним покаранням, за винятком каторжних робіт та деяких інших. Коли ж було встановлено, що вони діяли «без розуміння», то їх віддавали батькам чи родичам, як і малолітніх віком до 10 років. У разі встановлення, що неповнолітні 14–17 років діяли «з розумінням», до них застосовувались загальні покарання (за винятком тілесних) [24].

Уложення про покарання кримінальні й виправні 1845 р. відійшло від системи Зводу. Питанням протидії і застосування заходів впливу та покарання неповнолітніх, які вчиняють злочини, в Уложенні присвячено два розділи. Розділ «Про причини, за якими вчинене не може бути поставлено в вину» в переліку обставин, за якими вчинене не ставилось у вину, передбачав: «малолітство у такому віці, коли підсудний не міг ще мати поняття про властивості свого діяння», ст. 100 «Дети, не достигшие 7 лет от роду и потому еще не имеющие достаточного в своих деяниях понятия, не подлежат наказаням за преступления и проступки: они отдаются родителям, опекунам или родственникам, для вразумения и наставления их впоследствии». У розділі «Про обставини, які пом'якшують вину та покарання» вказувалося, що малолітство та неповноліття є обставинами, які пом'якшують вину і покарання. У ст. 143 Уложення зазначено: «Дети, коим более 7 лет но не менее 10 лет от роду, и которые не имеют еще надлежащего о своих обязанностях разумения, не подвергаются определенному в законах наказанию, но отдаются родителям или благонадежным родственникам для строгого за ними присмотра, исправления и наставления, так же через их духовника или другого священнослужителя» [25]. Так само належало поводитись і з малолітніми віком 10–14 років, якщо судом було достовірно встановлено, що вони діяли «без розуміння».

Уложення передбачало застосування покарання до осіб віком від 14 до 21 року, що вчиняють злочини «з розумінням», але воно від-

різнялося від покарання повнолітніх осіб, скорочувалося на одну чи дві частини, або це покарання замінювалося більш м'яким (ст. 144, 145, 146 Уложення про покарання кримінальні та виправні), або від покарання в разі залучення до злочину повнолітніми особами (ст. 147 Уложення) чи за рецидив (ст. 150 Уложення). А за необережні злочини неповнолітні 14–21 року не підлягали покаранню взагалі, а віддавалися для домашнього виправлення [26].

У випадку застосування до неповнолітнього позбавлення волі Уложення передбачало роздільне від інших засуджених тримання неповнолітніх. Уложення містило норму, відповідно до якої у разі рецидиву до осіб віком від 10 років застосовувалися покарання нарівні з дорослими, за винятком тілесних покарань, або ж ці покарання пом'якшувалися [27]. Таким чином, в Уложенні детально розкрито умови застосування, вікові межі та види заходів виховного впливу та покарання щодо неповнолітніх.

Згідно з Уложенням у редакції 1885 р. неповнолітніх віком 10–17 років у разі встановлення, що вони діяли «без розуміння», віддавали батькам чи родичам під відповідний нагляд. Якщо ж у законі за вчинений злочин було передбачено покарання не нижче тюремного ув'язнення, таких осіб слід було направляти у виховно-виправні установи. Осіб віком 14–17 років у таких випадках направляли саме в ці установи, а за відсутності останніх неповнолітніх могли направити до спеціально пристосованих приміщень при тюрмах чи арештних будинках або ж до монастиря.

Уложення почало диференціювати заходи впливу та покарання неповнолітніх віком 10–14 років, 14–17 та 17–21 року. Неповнолітнім 14–17 років строк призначення покарання скорочувався або покарання замінювалося більш м'яким. Неповнолітнім 17–21 року покарання призначалося нарівні з дорослими, із незначними скороченнями строку. Крім того, за менш тяжкі злочини неповнолітнім віком 14–17 років покарання зменшувалося на дві чи три частини, а віком 17–21 року – на одну або дві частини [28].

Статут про покарання, що застосовуються мировими суддями, 1864 р. у редакції 1885 р. простіше підходив до диференціації заходів впливу та покарання неповнолітніх різного віку. Статут визнавав повністю неосудними дітей до 10 років, малолітнім віком 10–17 років покарання зменшував удвічі. Дітей 10–14 років можна було віддавати батькам на перевиховання, причому, за Статутом, питання про «розуміння» не ставилося [29].

Проаналізувавши законодавство тих часів, зазначимо, що з посту-



повим поширенням на території Лівобережної України російської адміністративної, політичної системи з другої половини XVIII ст. відбуваються спроби кодифікувати малоросійське законодавство на основі переробки Литовських статутів у різних редакціях, а також німецьких прав – Магдебурзького, Хелминського та Саксонського зеркала. Результатом правотворчої діяльності було «Зібрання малоросійських прав 1807 р.», якими закріплено, що неповнолітні віком до 16 років не притягуються до кримінальної відповідальності за вчинені ними суспільно небезпечні діяння, але батьки чи опікуни таких неповнолітніх повинні відшкодувати заподіяні збитки.

Важливе місце серед історичних пам'яток, які відображують ставлення суспільства до суспільно небезпечної поведінки дитини, посідає Кримінальне уложення 1903 р., що встановлює порядок, умови та особливості застосування заходів впливу та покарання до неповнолітніх. Норми, що стосувалися неповнолітніх, були вміщені в розділах «Про умови інкримінування та злочинності діянь» та «Про пом'якшення та заміну покарань» [30]. Діти віком до 10 років, відповідно до цього уложення, визнавалися неосудними. Віковий період отрочества – 10–17 років – був періодом умовної осудності. У цей період неповнолітній підлягав кримінальній відповідальності лише в тому разі, якщо було встановлено, що він під час вчинення суспільно небезпечного діяння усвідомлював властивості та значення своїх дій і міг керувати ними. В іншому випадку неповнолітнього віддавали для перевиховання батькам чи родичам або іншим надійним особам, які дали на те свою згоду. За «тяжкі злочини» та «злочини» (за термінологією Уложення) направляли до виховно-виправних установ, а там, де таких не було, неповнолітніх чоловічої статі могли направити до спеціально створених при в'язницях відділень, а неповнолітніх жіночої статі – до монастирів, але на строк не більш ніж до досягнення ними 21-річного віку. Причому неповнолітні віком від 14 до 17 років повинні були переважно направлятися саме в такі установи.

Уложення встановлювало пом'якшення покарання неповнолітнім, коли судом було визнано, що вони усвідомлювали властивості та значення своїх дій та могли керувати ними. Скорочення строків покарання або перехід до інших, більш м'яких покарань ставилося в залежність від віку неповнолітнього. Для неповнолітніх 10–14 років передбачалися більш пільгові умови такого пом'якшення або зміни, ніж для неповнолітніх 14–17 років.

Уложенням встановлювалися умови, відповідно до яких непов-



нолітніх віком 10–14 років направляли переважно до виховно-виправних установ замість призначення покарання. Крім того, у певних випадках при вчиненні нетяжких злочинів, коли не було можливості влаштувати неповнолітнього 10–17 років у виховно-виправну установу, він міг бути переданий батькам під відповідальний нагляд, або особам, під піклуванням яких він перебував, або іншим надійним особам, які дали на те свою згоду. Стосовно неповнолітніх віком 17–21 років в Уложенні було зазначено, що встановлене їм покарання підлягало незначному зменшенню або заміні на менш суворе порівняно з тим, що призначалося дорослим.

Підсумовуючи аналіз поетапних змін у формуванні правового положення дитини та ставленні суспільства до суспільно неприйнятної активності частини неповнолітніх, зазначимо:

1) ставлення суспільства до розвитку особистості дитини та до її суспільно неприйнятної поведінки характеризується такою особливістю, як ототожнення дитини із сім'єю, із батьками, які несли тягар соціальної відповідальності за дитину. Безправне становище дитини в давні часи пояснюється домінуючим впливом інституту релігії та провідною роллю безмежної батьківської влади;

2) гуманістична складова у ставленні суспільства до неприйнятної поведінки дитини, тобто пом'якшення покарання, коли злочин вчинено у неповнолітньому віці, залишалася незмінною, тоді як погляди на вікові межі кримінальної відповідальності в той час змінювалися;

3) попри відсутність особливого статусу дитини, якій не надавалося самостійного значення серед об'єктів захисту, спостерігається в історичних пам'ятках особливий захист малолітніх сиріт, захист спадкових прав та виділення питання відповідальності за посягання щодо неповнолітніх певних вікових категорій, у тому числі й батьків;

4) можна припустити, що ставлення суспільства до дитини, яка вчинила злочин або була потерпілою від злочинних посягань, при призначенні покарання носили гуманістичний характер: у бік пом'якшення відповідальності – у першому випадку та посилення – у другому.

### Бібліографічні посилання

1. Законодательство Петра I. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 752–755.
2. Права, за якими судиться малоросійський народ / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, И. Б. Усенко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1997. – С. 39–44.

3. Там само. – С. 41, 42.
4. Права, за якими судиться малоросійський народ / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, И. Б. Усенко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1997. – С. 352.
5. Русская История. «Домострой» : полный текст. Сильвестровская редакция [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.Lestvitsa.dp.ua](http://www.Lestvitsa.dp.ua).
6. **Зер Говард**. Зміна об'єктива: новий погляд на злочин та правосуддя / Говард Зер ; пер. з англ. М. Яковлева. – К. : Унів. вид-во «Пулсари», 2004. – С. 102.
7. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления. Соборное уложение / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 248.
8. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Устав благочиния или полицейский 8 апреля 1782 г. / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 334 ; Учреждения для управления губерний 7 ноября 1775 года. – С. 210–212.
9. Права, за якими судиться малоросійський народ / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, И. Б. Усенко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1997. – С. 384.
10. **Таганцев Н. С.** Русское уголовное право. По изданию 1902 г. / Н. С. Таганцев. – Тула : Автограф, 2001. – Т. 1. – С. 67.
11. Собрание малороссийских прав 1807 г. / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, А. П. Ткач, И. Б. Усенко, В. А. Чехович. – К. : Наук. думка, 1992. – С. 51–67.
12. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – Т. 1. Законодательство древней Руси. Закон Судебный людем. Пространная и сводная редакция. – С. 187 ; Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – Стоглав. – С. 299 ; Соборное уложение. – С. 248.
13. Права, за якими судиться малоросійський народ / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, И. Б. Усенко, Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1997. – С. 352.
14. **Таганцев Н. С.** Русское уголовное право. По изданию 1902 г. / Н. С. Таганцев. – Тула : Автограф, 2001. – Т. 1. – С. 67.
15. Там само. – С. 68.
16. Собрание малороссийских прав 1807 г. / АН України, Ін-т государства и права и др. ; сост.: К. А. Вислобоков, А. П. Ткач, И. Б. Усенко, В. А. Чехович. – К. : Наук. думка, 1992. – С. 21, 51–67.
17. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления. Судебник 1550 года / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 116 ; Т. 3. Акты Земских соборов.

- Приговор Земского собора первого ополчения 1611 года, июня 30 / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 45 ; Соборное уложение / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 166, 168, 241 ; Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Учреждения для управления губерний 7 ноября 1775 года. – С. 207–208, 215.
18. Дворянская империя XVIII века (основные законодательные акты): сб. док. / сост. М. Т. Белявский. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – С. 29.
  19. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство древней Руси. Правда Руська / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 70–71 ; Устав Великого князя Всеволода о церковных судах, и о людях, и о мерилах торговых. – С. 340 ; Псковская судная грамота. – С. 336 ; Т. 3. Акты Земских соборов. Приговор Земского собора первого ополчения 1611 года, июня 30. – С. 45 ; Соборное уложение 1649 года. – С. 88 ; Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. Новоуказные статьи о поместьях 10 марта 1676 года. – С. 240 ; Указ о наследовании после умерших всех поместных земель их детьми, внуками и правнуками, верстанными и неверстанными. – С. 296–298.
  20. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Грамота на права и выгоды городам Российской империи 21 апреля 1785 года ; Т. 7. Документы крестьянской реформы / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. – С. 21, 72 ; Правила о порядке приведения в действие положений о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. – С. 223.
  21. **Богдановский О. М.** Молодые преступники. Вопрос уголовного права и уголовной политики / О. М. Богдановский // Антологія української правової думки : у 10 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. ; Т. 7. Кримінальне право кримінальний процес / упоряд.: О. М. Костенко, О. О. Кваша ; відп. ред. О. М. Костенко. – К. : Юрид. кн., 2004. – С. 135.
  22. **Таганцев Н. С.** Уголовное право (общая часть). Ч. 1. По изданию 1902 г. [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: Allpravo.ru.
  23. Воинские артикулы Петра 1. Материалы по изучению истории государства и права СССР. – М. : ВЮЗИ, 1960. – С. 45.
  24. **Таганцев Н. С.** Уголовное право (общая часть). Ч. 1. По изданию 1902 г. [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: Allpravo.ru.
  25. Там само.
  26. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 15 августа 1845 г. / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1984–1991. – С. 193, 201–202.
  27. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. – С. 203.

28. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М. : Юрид. лит., 1988. – Т. 6. – С. 201–203.
29. Свод законов Российской империи / Законы уголовные. – СПб., 1842. – Т. 15. – С. 32–36.
30. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. С изменениями на 31.12.1885 г. – СПб., 1885. – С. 36.
31. Уголовное уложение 1903 // Приложение к Собр. указаний и распоряжений правительства за 1903 г. – № 38. – Отл. 1. – С. 8–9, 11–12.

*Надійшла до редколегії 12.03.2013 р.*

## НАШІ АВТОРИ

---

**Білан Катерина Олександрівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, начальник відділу соціального захисту населення та моніторингу розрахунків за енергоносії фінансового управління ради Ленінського р-ну м. Дніпропетровська

**Гордієнко Тетяна Олександрівна** – старший викладач кафедри цивільного, господарського та трудового права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Грабильніков Анатолій Васильович** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління.

**Коноплина Анастасія Валер'янівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, провідний спеціаліст відділу укладання договорів оренди Регіонального відділення Фонду Державного майна України Дніпропетровської обл.

**Куліченко Олена Валеріївна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, провідний спеціаліст відділу організаційно-мобілізаційної та архівної роботи регіонального відділення Фонду державного майна України по Дніпропетровській обл.

**Лутицька Лариса Петрівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, головний спеціаліст відділу перевірок та контролю управління соціального захисту населення Солонянської райдержадміністрації Дніпропетровської обл.

**Маніна Марина Анатоліївна** – старший викладач кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Марченко Олеся Володимирівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного, господарського та трудового права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Мудрисьська Людмила Михайлівна** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Півень Сергій Олександрович** – слухач центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Русанова Олена Вікторівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, головний спеціаліст інформаційно-аналітичного відділу управління праці та соціального захисту Дніпропетровської міської ради.

**Сасенко Марина Іванівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Соколенко Ольга Леонідівна** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного і кримінального права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Степанов Олександр Олександрович** – кандидат юридичних наук, адвокат Національної Асоціації адвокатури України.

**Цоцко Вікторія Анатоліївна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, державний соціальний інспектор управління праці та соціального захисту Ленінської районної ради м. Дніпропетровська.

**Чукаєва Вероніка Олександрівна** – кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

**Чурсанова Людмила Петрівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, провідний спеціаліст-економіст відділу взаємодії з респондентами в управлінні статистики держадміністрації м. Кривого Рогу.

**Шиман Василина Іванівна** – слухачка центру післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, головний спеціаліст управління служби у справах дітей при Жовтневій районній раді м. Дніпропетровська.

**Юзікова Наталія Семенівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і кримінального права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Білан К. О.</b> Формування місцевих бюджетів: проблеми правового регулювання та пропозиції щодо їх вирішення .....                                                                  | 3   |
| <b>Гордієнко Т. О.</b> Правове регулювання участі фізичних осіб у господарському процесі .....                                                                                         | 8   |
| <b>Грабильніков А. В.</b> Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади .....                                                             | 16  |
| <b>Заворотченко Т. М.</b> Історичні умови розвитку політичного суб'єктивного права на свободу масової інформації .....                                                                 | 22  |
| <b>Коноплина А. В.</b> Орендні відносини в Україні: етапи розвитку та сучасний стан .....                                                                                              | 30  |
| <b>Куліченко О. В.</b> Корпоративне управління в Україні: особливості та забезпечення ефективності правового регулювання .....                                                         | 38  |
| <b>Лутицька Л. П.</b> Соціальний захист малозабезпечених верств населення та методи його вдосконалення .....                                                                           | 43  |
| <b>Маніна М. А.</b> Особисті права дитини .....                                                                                                                                        | 49  |
| <b>Марченко О. В.</b> Особливості адміністративно-правового статусу центральної виборчої комісії в період виборів народних депутатів України .....                                     | 57  |
| <b>Мудрисівська Л. М.</b> Правове регулювання діяльності інтернету та його значення у формуванні інформаційного суспільства в Україні .....                                            | 63  |
| <b>Півець С. О.</b> Проблеми правового регулювання побудови в Україні інформаційного суспільства .....                                                                                 | 72  |
| <b>Русанова О. В.</b> Реалізація державних та регіональних соціальних програм органами місцевого самоврядування м. Дніпродзержинська .....                                             | 78  |
| <b>Саєнко М. І.</b> Деякі проблеми державного контролю у сфері фінансових послуг .....                                                                                                 | 83  |
| <b>Соколенко О. Л.</b> Поняття і структура правоохоронної системи .....                                                                                                                | 91  |
| <b>Степанов О. О.</b> Недійсність правочинів неспроможного боржника .....                                                                                                              | 97  |
| <b>Цоцко В. А.</b> Аналіз ефективності системи контролю за цільовим використанням державної соціальної допомоги .....                                                                  | 103 |
| <b>Чукаєва В. А.</b> Русь в системі імперії Золотої Орди (XIII–XV вв.) .....                                                                                                           | 110 |
| <b>Чурсанова Л. П.</b> Ефективність державного управління: статистичний метод .....                                                                                                    | 116 |
| <b>Шиман В. І.</b> Основні фактори та шляхи подолання жорстокого поводження з дітьми .....                                                                                             | 127 |
| <b>Юзікова Н. С.</b> Правове становище дитини та ставлення суспільства до неприйнятних, у тому числі злочинних проявів у поведінці неповнолітніх у вітчизняних пам'ятках історії ..... | 133 |
| <b>Наші автори</b> .....                                                                                                                                                               | 149 |

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**  
**Збірник наукових праць**  
*Випуск 4*

Редактор *В. Ю. Володимиров*  
Технічний редактор *В. А. Усенко*  
Коректор *А. В. Шерстюк*

Підписано до друку з оригінал-макета 12.08.2013.  
Формат 60×84/16. Папір друкарський. Друк плоский. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 8,85. Ум. фарбовідб. 8,85. Обл.-вид. арк. 9,86.  
Тираж 100 пр. Вид. № 1782. Зам. № .

Видавництво Дніпропетровського національного університету  
49010, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 72.  
Свідоцтво держ. реєстрації Серія ДК № 289 від 21.12.2000 р.

Віддруковано: ПП Шевелєв Є. О.  
52005, с. Ювілейне, вул. Фрунзе, 8/11.  
Свідоцтво про внесення до державного реєстру  
Серія ВОО № 677317 від 11.01.2007 р.

ISBN 978-966-551-314-8