

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

# НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

*Засновано у 2001 р.*

**Випуск 2(33)**

Київ  
ДП «Видавничий дім «Персонал»  
2012

УДК 330-339; 321.7; 159.9  
ББК 65.9(4УКР)29-2я43  
М58

### Редакційна колегія

Подолька А. М., д-р юрид. наук, проф. — головний редактор  
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора  
Ігнатченко А. А., канд. техн. наук — відповідальний редактор

#### Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Гончаренко О. М., д-р іст. наук, Піляєв І. С., д-р політ. наук, Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

#### Економічні науки

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Піла В. І., д-р екон. наук, проф., Радзівський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Шостак Л. Б., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф., Баєва О. В., д-р біол. наук, проф.

#### Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Сіньов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

#### Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородин І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подолька А. М., д-р юрид. наук, Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук

*Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 3 від 28 березня 2012 р.)*

### Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подолька (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 2 (33). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2012. — 268 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

*Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.*

*Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з політичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/4 від 26 травня 2010 р.) та юридичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/5 від 31 травня 2011 р.).*

**ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43**

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2012  
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012

## ЗМІСТ

<b>ПОЛІТИЧНІ НАУКИ</b> .....	5	<b>ЮРИДИЧНІ НАУКИ</b> .....	79
<b>Бідзюра І. П.</b> Безпекова політика країни і національна ідентичність: проблеми інституціалізації .....	5	<b>Александров Ю. В.</b> Проблема травматичної зброї .....	79
<b>Пиляев І. С.</b> Союзницький потенціал Українського національного і Білого рухів: політологічний аналіз .....	10	<b>Комаров В. А.</b> Умови та напрями вдосконалення правового регулювання трудових відносин в Україні .....	83
<b>Мокляк С. П., Хамула С. В.</b> Військово-технічна та військово-промислова політика України: проблеми формування та реалізації .....	18	<b>Авсієвич А. В.</b> До питання захисту суб'єктивних цивільних прав .....	89
<b>Денисюк С. Г.</b> Структурно-функціональний аналіз політичної комунікації .....	25	<b>Бортник В. А.</b> Діалектика філософських та юридичних визначень понять "честь" та "гідність" особи... 93	
<b>Дідух Г. Я.</b> Політичний міф як чинник формування іміджу держави .....	31	<b>Буратевич О. І.</b> Органи державної влади України і нормативно-правове забезпечення європейської інтеграції.. 99	
<b>Мосаєв Ю. В.</b> Особливості ідеологічної ідентифікації лівацького політичного руху в сучасній Україні ...	38	<b>Дерев'янюк В. В.</b> Теоретична сутність та зміст окремих понятійно-нормативних категорій в кадровій роботі органів прокуратури .....	105
<b>Юсеф Н. Н., Олійник О. В.</b> Економічні та науково-технічні зв'язки між Україною і країнами Близького Сходу .....	43	<b>Дяченко В. С.</b> Проблеми гарантування і захисту прав пацієнтів у сучасній Україні: державно-управлінські і правові аспекти .....	109
<b>Климкова І. І.</b> Сутність та зміст проблеми суспільно-політичного консенсусу .....	48	<b>Калюжна Н. М.</b> Соціальні права людини в сучасному міжнародному праві як гарантії розвитку національних систем управління соціальним захистом .....	114
<b>Олійник О. В.</b> Ісламська концепція світового порядку .....	52	<b>Коваленко Л. М.</b> Правове регулювання інформаційної політики України в контексті процесів європейської інтеграції .....	120
<b>Тищик С. М.</b> Сутність та роль інформаційного середовища на сучасному етапі розвитку суспільства .....	58	<b>Мороз М. І.</b> Охорона здоров'я як керована система: єдине і особливе .....	127
<b>Чорноштан Є. В.</b> Концепція федералізму в українській політичній думці .....	66	<b>Савченко І. О.</b> Адаптація законодавства України до вимог ЄС і проблеми формування управлінського простору .....	130
<b>Бондар Ю. В.</b> Інформаційна політика Стародавньої Індії .....	72		

<b>Суховей-Хамм Ю. О.</b> Дослідження правових ознак інноваційної діяльності як об'єкта державно-правового регулювання .....	135	<b>ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ</b> .....	203
<b>Тихоненко Н. М.</b> Процес управління державним майном як предмет досліджень юридичної науки.....	141	<b>Шконда В. В., Кальянов А. В.</b> Чинники формування та розвитку професійної компетентності майбутніх фахівців .....	203
<b>Фань Чжозжань</b> Правове забезпечення інформаційної безпеки в системі сучасної міжнародної співпраці .....	146	<b>Логунова М. М., Пшеничний О. В.</b> Інтерактивні форми навчання як освітня технологія в інформаційному суспільстві.....	211
<b>Якібчук В. М.</b> Українські наукові видання і міжнародні наукометричні бази даних: проблеми і протиріччя .....	153	<b>Токман А. А.</b> Прикладні аспекти формування здорового способу життя у студентів вищих навчальних закладів .....	217
<b>Омельчук В. В.</b> Судова реформа 1760–1763 років: основні етапи та наслідки .....	157	<b>Квятковска-Буляк А.</b> Дескриптивний аналіз систем оцінки пригодності призывників для служби в армії в європейських государствах.....	222
<b>ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ</b> .....	164	<b>Калмикова Г. В.</b> Теоретичний аналіз проблеми тривожних станів та їх корекції .....	229
<b>Магеррамзаде А. С. оглы, Мельниченко О. В.</b> Концептуальні підходи к аналізу финансових кризисов в зарубешной наушной литературе.....	164	<b>Крестініна О. В.</b> Проблема невротичних переживань у контексті сучасного розвитку педагогічної психології .....	236
<b>Юсеф Н. Н.</b> Економіка Лівану. Характер розвитку економічних відносин Лівану та України .....	171	<b>Хеїрабаді Мохссен</b> Студентське самоврядування як один із пріоритетних напрямів удосконалення системи освіти .....	243
<b>Гончаров О. М.</b> Проблеми державного регулювання інноваційної діяльності в промисловості.....	175	<b>Смолень Чеслава</b> Старість в трактовке психології розвитку ...	246
<b>Гончарова О. О.</b> Напрями вдосконалення державного регулювання місцевого бюджету .....	179	<b>Старих Л. В.</b> Формування наскрізної практики підготовки фахівців з медичного та фармацевтичного маркетингу .....	250
<b>Ленг Е. А.</b> Место и роль агрохолдингов в аграрном секторе Украины.....	182	<b>Хамм О.</b> Теоретичні основи формування креативного мислення майбутнього вчителя.....	255
<b>Руда О. В.</b> Оцінка ефективності функціонування підприємств в умовах низької конкурентоспроможності .....	191	<b>Александріна Н. Б.</b> Творческое мышление учащихся детских школ искусств: вопросы развития .....	260
<b>Тарканій О. М.</b> Функція контролю у розвитку сучасного підприємства: методологія аналізу .....	197	<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	264

УДК 343.222.343.541

**Ю. В. АЛЕКСАНДРОВ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## ПРОБЛЕМА ТРАВМАТИЧНОЇ ЗБРОЇ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 79–82

*Розглядається ситуація, що виникла у зв'язку з поширенням травматичної зброї.*

Читаю останні повідомлення про кримінальні події. У Калуші (Івано-Франківська область) в результаті того, що водій однієї машини “підрізав” іншу, йому помстилися молодики, відкривши по ньому вогонь з травматичного та газового пістолетів. У результаті потерпілий дістав сім поранень пластиковими кулями. Незважаючи на його зойки, постріли на поразку продовжувались [1].

У Донецьку троє злочинців вчинили розбійний напад на банк. Ватажок мав у використанні газово-шротовий пістолет, який не був зареєстрований [2].

Перелік таких проявів нескінченний.

Від вже названих та інших видів “небойової зброї” дістають серйозні, інколи тяжкі, поранення чимало людей, а в деяких випадках потерпілі гинуть.

Передусім йдеться про так звані “гумостріли”, які офіційно мають нейтральну назву “пристрій для відстрілу патронів, споряджених гумовими (пластиковими) кулями”, або “пристрій не смертальної травматичної дії”. Але і пневматичні та газові пістолети при їх застосуванні злочинцями можуть завдавати істотні пошкодження, не кажучи вже про ви-

падки, коли їх переробляють для стрільби малокаліберними набоями. Щодо “пристроїв не смертальної дії”, то їх застосування тільки тоді гарантує “несмертальність”, коли воно обумовлено виконанням спеціальних правил, виконати які у метушні сутички зможе далеко не завжди і службовець спеціального формування.

Сьогодні певні пневматичні пристрої можна придбати фактично без обмежень, газові — без особливих складнощів, що ж до придбання травматиків, вважається, що воно обумовлено вкрай прискіпливими і різноманітними вимогами до покупця. Йдеться про осіб із підвищеним рівнем віктимності (здатності стати потерпілою особою). Дозвіл на “гумостріл” можуть отримати судді, правоохоронці, держслужбовці, журналісти, члени громадських формувань з охорони громадського порядку та деякі інші.

Але, як вбачається, серйозну, всебічну і вимогливу підготовку при отриманні травматиків проходять далеко не всі з осіб зазначених категорій. Це з одного боку. А з другого — велика кількість вказаних “пристроїв” отримана взагалі незаконно, інколи — за підробленими документами.

У своїй цікавій і аргументованій статті І. Келеха наводить такі цифри: за даними МВС у населення на руках понад 166 тис. травматиків, а за даними депутата Верховної Ради В. Гриценка — 9 мільйонів [3].

Слід додати, що небойові пристрої практично всіх видів мають вигляд саме бойової зброї і це спонукає злочинців вчиняти розбійні напади саме з таким “камуфляжем”.

У пресі і серед фахівців вже багато років точиться обговорення того, яке рішення приймати щодо “озброєння” населення. Тут існує розмаїття поглядів:

- надати право недержавним охоронним структурам озброювати своїх службовців бойовою зброєю;
- надати право фізичним особам придбати бойову зброю (на певних умовах);
- надати право (також на певних умовах) широким колам населення придбати травматiku.

До речі, у проекті закону, який свого часу розглядався у Верховній Раді і був прийнятий у першому читанні, запропоноване саме таке рішення питання (третій варіант).

Активно любляють озброєння населення якщо не вогнепальною, то принаймні травматичною зброєю структури, що зацікавлені у виготовленні й продажу таких предметів. Їх підтримує частина населення, яка далека від реалій проблеми або якій кортить обзавестися зброєю для “рішучої відсічі” нападникам.

У своїй позиції вони здебільшого посилаються на досвід Сполучених Штатів Америки, де придбання зброї громадянами не становить великих складнощів. Посилаються на те, що це стримує злочинні наміри. Наводяться навіть цифри, що близько однієї третини затримань злочинців здійснюється озброєними громадянами.

Погодитися з наведеними пропозиціями аж ніяк не можна, тим більше коли мова йде про приховане носіння “пристроїв” громадянами в громадських місцях: на вулицях, транспорті, за місцем роботи тощо.

В США у корінного населення є народжений століттями позитивний підхід до володіння зброєю і до практики її застосування (хоча непоодинокі приклади, особливо

останніх років, дають привід для сумніву в цьому: постійні масові розстріли людей то в одному, то в другому штаті в результаті “конфлікту із суспільством”). Його обумовлюють насамперед високий матеріальний рівень життя більшої частини громадян, їх впевненість у тому, що держава їх в біді не покине.

Інша ситуація в Україні. У своїй статті І. Келеха наводить висловлювання психолога Хоркавої: українці нині перебувають в економічній та соціальній депресії, каже вона, а давати людині в такому психологічному стані зброю (навіть травматичну) дуже і дуже небезпечно.

З цим не можна не погодитись. Адже велика кількість людей, у тому числі молодих, втрачає життєву перспективу, не бачить себе успішними людьми у майбутньому в межах своєї держави, вбачає у зустрічних людях своїх недругів та зловмисників. Звідси відсутність у багатьох страху перед відповідальністю, яка часто помножується перебуванням у нетверезому стані.

Кажуть, що малозабезпечені люди будуть не в змозі придбати травматiku. Але деякі з них в змозі викрасти її, відібрати в інших людей, взяти у них “в лізинг”.

Відносно добросумлінних власників гумострілів, то більшість їх, навіть після складання заліку на отримання “пристрою”, навряд чи зможуть зорієнтуватися у швидкоплинній ситуації нападу, оцінити ступінь небезпеки, застосувати засіб у такий спосіб, який вимагає інструкція.

Звідси застосування зброї “зі страху”, перевищення меж необхідної оборони, стрілянина в голову тощо. Для частини власників зброї (у тому числі травматичної) її наявність надає занадто самовпевненості, зухвалості, рис провокуючої поведінки. Людина стає необережною, неконтрольованою у своїх вчинках, як-то кажуть — лізе на рожен. Особливо після вживання спиртного.

Ця ситуація добре знайома працівникам міліції і спецслужб. У своїх спогадах працівник німецької розвідки Л. Мойзиш, який завербував і керував роботою найціннішого агента “Цицерон”, пише, що він ніколи не мав при собі зброї, бо вона робить співробітника



занадто спокійним, він втрачає необхідну реакцію і готовність до вибору правильної лінії поведінки [4].

Зауважують також, що озброєння травматичною (а то й бойовою) зброєю необхідно громадянам, щоб протистояти злочинному світу, який має занадто велику кількість зброї.

Вона розкладається зі сховищ, складів, арсеналів військових частин, підприємств, установ, організацій, де виготовляється, зберігається чи використовується вогнепальна зброя. Так, за 10 місяців 2011 р. по Україні зареєстровано 42 факти розкрадання зброї.

Незаконно зброя також завозиться з-за кордону, в першу чергу – з Росії, виробляється місцевими “умільцями”.

За вказаний час міліцією вилучено з незаконного обігу 2781 одиниця вогнепальної зброї (у тому числі 4 гранатомети, 2 кулемети, 40 автоматів, 176 карабінів та гвинтівок, 250 пістолетів, 608 обрізів (інша назва “куцак”), 1,5 тис. одиниць саморобної зброї, 426 гранат, 116,7 тис. набоїв, 738 кг вибухових речовин та 678 кг пороху) [5].

Але, на жаль, міліцейські повідомлення не рясніють від фактів застосування громадянами зброї з метою необхідної оборони або затримання злочинця. І, навпаки, як ми вже зауважували, прикладів незаконного застосування травматиків сила-силенна.

Щоправда, є факти обґрунтованого застосування гумострілів представниками міліції.

Злочинець (Одеська область) заподіяв поранення ножом людині, погрожував іншим розправою, сам забарикадувався в будинку. На працівників міліції накинувся із сокирою. Пострілом з травматика його було поранено в ногу і затримано [6].

У зв'язку з цим є пропозиція озброювати працівників міліції виключно травматикою. Але робити цього не можна, адже злочинці перестануть боятися рішучої відсічі з боку міліції.

Виникає питання: що робити?

Згідно із прийнятим Верховною Радою в першому читанні проекту закону України “Про обіг зброї невійськового призначення” планується надати широкі можливості окремим особам мати у власності і носити зброю несмертельної дії.

Звичайно, добре, що не погодились дати можливість бажаючим озброюватися бойовою зброєю. Адже були і такі пропозиції.

Але не можна погодитись із вирішенням проблеми, як вона висловлена в проекті закону.

Адже досвід володіння травматикою окремими громадянами свідчить про негативні наслідки, на які вже зверталася увага.

До того ж практика отримання цієї зброї свідчить, що й сьогодні її отримує велика кількість осіб, які не мають на це права [3].

Не вирішує проблеми і пропозиція дозволити тримати травматик тільки за місцем проживання із дотриманням вимог, що висувають до мисливської зброї (до речі, у цілому ряді штатів США заборонено приховане носіння вогнепальної зброї, її можна тримати тільки вдома).

Очевидно треба відхилити вимоги дозволити придбання травматичної зброї всім бажаючим (навіть при дотриманні певних обмежень). Більше того, треба зменшити перелік категорії осіб, яким на сьогодні це дозволено. Мабуть, доцільно було б доповнити ст. 263 Кримінального кодексу України, передбачивши в ній кримінальну відповідальність також і за незаконне поводження із травматичними пристроями. Та й з широким продажем пневматичної і газової зброї доцільно не поспішати.

До речі, в Російській Федерації свого часу було узаконено придбання громадянами травматичної зброї. Нині МВС РФ достатньо болюче ставиться до проблеми озброєння населення травматикою. Практично щоденно на вулицях міст стаються перестрілки – в дорожніх сварках, розбірках і п'яних бешкетях гинуть люди. У перспективі МВС розраховує на заборону травматичної зброї [7].

То невже і нам треба чекати такої ситуації?



## Література

1. Факты и комментарии. — 6 ноября 2011.
2. Факты и комментарии. — від 10 декабря 2011.
3. І. Келеха. Як на війні: в Україні з травматичної зброї продовжують вбивати і калічити людей // Юрид. вісн. України. — № 45, 2011. — С. 14.

4. Про шпигуна Е. Базну ("Цицерон") // 100 великих розведчиков. — М., 2001. — С. 406–408.

5. Именем закону. — № 45, 2011. — С. 5.

6. Голос України. — 6 груд. 2011.

7. Известия в Украине. — 14 ноября 2011.

*Потрібно відмовитись від легалізації травматичної зброї і встановити відповідальність за незаконне поводження із нею.*

*Нужно отказаться от легализации травматического оружия и установить ответственность за незаконное обращение с ним.*

*It is necessary to refuse legalization of the traumatic weapon and to establish the responsibility for the illegal reference with it.*

**Надійшла 12 січня 2012 р.**



**В. А. КОМАРОВ***Луганський інститут приватного акціонерного товариства  
“Вищий навчальний заклад Міжрегіональна Академія управління персоналом”*

## **УМОВИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 83–88

*Висловлено думку щодо оптимальних умов формування цивілізованих відносин на ринку найманої праці, взаємодії між роботодавцем і найманим працівником, запропоновано авторське бачення шляхів подолання негативних явищ правового регулювання трудових відносин і конкретні зміни до законодавства України про працю.*

Напевно було б зайвим доводити актуальність проблеми вдосконалення правових методів у галузі регулювання трудових відносин для нашого суспільства та держави. В умовах, коли держава відійшла від адміністративно-командного регулювання соціальною сферою притаманного радянському періоду, а до цивілізованих ринкових відносин ще не дійшла, питання фізичного виживання для абсолютної більшості громадян — найактуальніше. Тим більшої актуальності набувають питання цивілізованих відносин на ринку найманої праці, взаємодії між роботодавцем і найманим працівником.

Висловимо думку щодо оптимальних умов формування такого ринку. Найприйнятнішою формулою для цього була б така, коли “попит кваліфікованих працівників перевищував би пропозицію”. Це неминуче призвело б до пошуків активності роботодавця у пошуку необхідних підприємству кадрів. Це, у свою чергу, спонукало б його до проведення інтервенціоністської політики в частині добору і підготовки кадрів. Були б взяті під контроль всі навчальні заклади, що працюють за різними напрямками підготовки кадрів. Виник би стійкий двосторонній зв'язок “навчальний заклад — підприємство”, що дало б можливість побудувати роботу навчального закладу під необхідності виробництва, щодо підготовки кваліфікованих кадрів. На

підставі розроблених навчальних програм з урахуванням стану конкретних підприємств співробітниками навчального закладу готувались би конкретної якості спеціалісти з гарантованим подальшим працевлаштуванням і конкретним планом кар'єрного зростання кожного конкретного студента — потенційного спеціаліста. Це мало б позитивні наслідки для розвитку і навчальних закладів, і виробництва. Усі питання взаємодії можна було б оговорити за допомогою довгострокових контрактів між навчальним закладом і певними підприємствами на тристоронній основі (держава — підприємство — навчальний заклад). Держава була б гарантом для сторін цих відносин. На більш пізній стадії після проходження студентами виробничої практики укладались би зобов'язання сторін (підприємство — навчальний заклад — студент), де підприємство — замовник, навчальний заклад — надавач освітньої послуги, сторона, що відповідає за підготовку спеціаліста необхідної якості, студент — потенційний найманий працівник цього підприємства. У цій схемі можливе встановлення індивідуальних стипендій, надання грантів для навчального закладу, певних викладачів під розробку певної схеми підготовки необхідного спеціаліста, різних інших форм партнерства, у тому числі матеріально-фінансових. На цій базі можливо було вирішити питання перекува-

ліфікації, підвищення кваліфікації тих працівників, хто вже працює на підприємстві, і ще багато яких питань забезпечення виробництва необхідним кадровим потенціалом, і взагалі планувати довгострокову цивілізовану кадрову політику.

Внаслідок вищезазначеного очевидно, що це сприяло б наступному:

- держава змогла б зняти з себе тягар створення робочих місць;
- роботодавець більшою мірою вирішував би питання пошуку кваліфікованих найманих працівників, проблеми кадрового забезпечення виробництва;
- найманий працівник мав би гарантоване робоче місце і можливість кар'єрного зростання;
- навчальний заклад — певну фінансову стабільність, високоякісний викладацький склад, сучасну навчальну базу, реальне підприємство для проходження практики студентами, а за необхідності, викладачами, нарешті, вимогливого студента зовсім іншої, ніж тепер, мотивації.

Це, так би мовити, очевидні, що лежать на поверхні, позитивні наслідки, які могли б мати місце, але за наявності однієї умови — якби на ринку праці попит найманої робочої сили перевищував би пропозиції. Мабуть, це явище можна було б назвати “некритичним дефіцитом робочої сили”. Цим повинна зайнятись держава і тоді більшість соціальних проблем відпадуть самі собою. До чого це могло б призвести? Наш перспективний соціальний прогноз такий:

- вирішується, в основному, проблема зайнятості населення, що неодмінно приведе до зниження соціальної напруги, зменшення навантаження на бюджет через зниження кількості громадян, які потребують соціальних виплат (безробітні, отримувачі субсидій, різних доплат із держбюджету тощо);
- дає змогу відмінити або монетизувати всі пільги та обов'язкові доплати, що додатковим тягарем лежать на бюджеті країни;
- вивільнені бюджетні кошти можна спрямувати на підвищення рівня соці-

альних стандартів (пенсіонери, інваліди тощо);

- створюються умови серед роботодавців щодо підвищення стандартів конкурентоспроможності підприємств, що неодмінно матиме позитивний вплив на якість продукції та рівня життя в країні;
- створить можливість реалізувати у повному обсязі пенсійну реформу;
- з'явиться можливість провести реальну, сучасну реформу освіти в Україні;
- підвищить правову складову у регулюванні відносин між роботодавцем і найманим працівником, трудовим колективом;
- сприятиме встановленню ефективного соціального діалогу, соціального партнерства між сторонами соціально-трудових відносин;
- стане реальним кроком на шляху побудови справді соціальної, правової держави, як це зазначено в Конституції України.

Тобто це можливо за умови зміни ставлення держави до місця і ролі її суб'єктів у взаємовідносинах між собою. Зробити це одночасно і просто і важко, тому що для цього необхідно змінити внутрішнє ставлення до організації життєдіяльності населення, державного апарату, бізнесу, тобто суспільства в цілому, а з іншого боку, проблему не вирішити виданням одних тільки указів, декретів, законів, але з цього можна почати, так би мовити, підштовхнувши цей процес і недвозначно вказавши волю держави. Без цього неможливо прискорити інерцію руху наших державних, економічних, суспільних, приватних структур. З цього приводу можна запропонувати наступне.

У системі реформ, що відбуваються в нашій державі, на часі реформа у сфері суспільно-трудових відносин. Вже пройшов друге читання у Верховній Раді України законопроект Трудового кодексу України [1]. Не будемо проводити постатейний розгляд цього законопроекту, тим більше, що це все ж таки тільки законопроект, а не чинний закон України, більше того, проект Трудового кодексу не узгоджується з деякими загально-

визнаними принципами правової, демократичної, соціальної держави та громадянського суспільства, суперечить тим функціям і завданням, які має трудове законодавство в сучасній правовій державі, не має єдиних принципів побудови, характеризується можливістю подвійного тлумачення окремих його положень. Тобто, ще все може змінитись. Інша мова, коли йдеться про принципи правового регулювання цієї сфери нашого життя, правові основи тих чи інших інститутів трудового права, інші фундаментальні речі, на базі яких пропонується нормативне наповнення Трудового кодексу. Тобто коли йдеться про концепцію правового регулювання, філософію, то в цьому сенсі ми маємо право висловити своє бачення наповнення змістом майбутнього основного трудового закону.

Один із головних принципів регулювання трудових відносин проголошує юридичну рівність сторін трудового договору. З точки зору чинного КЗпП України так воно і є. Про це є відповідні згадування у певних статтях КЗпП України. На практиці ці норми перетворились у пустопорожні декларації, ніяк не гарантовані (забезпечені) правовим примусом держави. Якщо хтось з теоретиків щось хоче заперечити, радимо не зажмурюватись, а подивитись у вікно, або ввімкнути телевізор і послухати будь-яку новостійну програму хоч на “помаранчевому”, хоч на “блакитному”, хоч на будь-якому іншому телеканалі, і пам’ятати, що сама теорія у відриві від правової практики мертва і нікому непотрібна, про які б там фундаментальні дослідження не йшлося.

Наприклад, такі норми КЗпП України, як: “Забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу” [2, ст. 22], “При укладенні трудового договору може бути обумовлене угодою сторін випробування з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається” [2, ст. 26] тощо. У подібних випадках не слід обмежувати виключне право вибору, якщо завгодно, підстраховки роботодавця. Прийняття на роботу найманого працівника – це виняткове безумовне право роботодавця, і не треба його обмежувати у

будь-який спосіб. Тож, може не треба займатись популізмом і намагатись видавати бажане за дійсне, адже простий здоровий глузд вказує на виняткове право роботодавця, особливо при укладанні трудового договору, приймати рішення у своїх інтересах, які, як передбачається, мають бути невід’ємними від інтересів виробництва, а отже власника.

Вважаємо, що доцільніше було б визнати виняткове право роботодавця щодо прийняття на роботу найманих працівників і встановити жорсткі вимоги до роботодавця щодо соціальної відповідальності за персонал, найнятий на роботу на його власний розсуд. Наприклад, у Трудовому кодексі було б доцільним залишити статті 26–28 КЗпП України, що встановлюють умови випробування працівника при прийнятті на роботу, виключивши з частини першої ст. 26 КЗпП слова “...бути обумовлене угодою сторін...”, словами “... встановлюватись роботодавцем...” і тоді отримаємо: “При укладенні трудового договору може *встановлюватись роботодавцем* випробування з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається”.

Загалом слід розрізняти обсяг прав та обов’язків сторін трудових правовідносин на стадії укладення трудового договору, де пріоритет потрібно надавати роботодавцю, і на стадії реалізації трудових відносин, де має бути чітке зазначення виняткового обсягу прав та обов’язків обох сторін. Це дасть змогу в майбутньому уникнути великої кількості порушень трудового законодавства. У цьому процесі основну роль має відігравати держава, у першу чергу законодавча та судова гілки влади, а також інспекція праці як представник виконавчої влади. Державне регулювання трудових відносин має відбуватись через встановлення мінімальних державних гарантій найманим працівникам, при цьому повинна діяти норма статті Трудового кодексу України такого змісту: “Умови договорів про працю, які погіршують становище працівників порівняно з законодавством України про працю, є недійсними і не обов’язковими для виконання найманим працівником”. Для недопущення вільного тлумачення прав та

обов'язків найманих працівників сторонами трудового договору встановити, що трудовий договір має укладатись виключно в письмовій формі за встановленою типовою формою (передбачити розділи з обов'язковим відображенням державних гарантій, та розділ, у якому сторони повинні викласти вичерпний перелік функціональних обов'язків працівника та обов'язків роботодавця). До державного регулювання слід також віднести встановлення норми, згідно з якою забороняється змінювати трудовий договір в односторонньому порядку, а якщо старі умови праці не можуть бути збережені (перелічити конкретні умови), встановити чіткі умови та порядок зміни трудового договору, а якщо працівник не погоджується на встановлення нових умов, які у будь-якому випадку не повинні бути гірше попередніх, працівник може бути звільнений за ініціативою роботодавця з дотриманням порядку та гарантій, передбачених у випадках звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України.

Загалом при звільненні працівника за ініціативою роботодавця повинна діяти своєрідна презумпція невинності, яка б покладала обов'язок доведення іншого на роботодавця. Це означає, що при звільненні на підставах загального порядку треба передбачити обов'язковість доведення не тільки наявності причин звільнення, а ще й фактичної неможливості залишити працівника на роботі. За наявності підстав для звільнення дисциплінарного порядку останній аспект може не враховуватись.

Конституцією України встановлено пріоритет життя, здоров'я людини над іншими факторами та чинниками. Виходячи з цього, роботодавець повинен створити належні (встановлені законодавством) умови праці і тільки після цього вимагати від працівника виконання роботи за трудовим договором, якщо умови праці, або обладнання не відповідають вимогам законодавства про охорону праці, працівник має право не розпочинати роботи і це не може бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Також не можна ставити питання про невідповідність працівника виконуваний

роботі, якщо працівник погодився на роботу у несприятливих умовах і через це не виконав планових завдань або припустився браку.

По-новому слід поглянути на проблему понадурочних робіт, робіт у вихідні, святкові та неробочі дні, переведення на іншу роботу, роботу понад встановлену норму праці тощо. Все це повинно розцінюватись як примусова праця, яка заборонена Конституцією України [3, ч. 3 ст. 43]. Встановлюючи правові норми щодо регулювання згаданих видів трудової діяльності на підприємстві, слід виходити з міжнародно-правової практики підходів до цієї проблеми. Конвенція міжнародної організації праці № 29 вважає “примусовою працею” будь-яку роботу або службу, що вимагається від якої-небудь особи під загрозою покарання, якщо тільки ця особа не запропонувала добровільно свої послуги [4]. Конвенцією МОП № 105 встановлено п'ять категорій примусової праці, які заборонені [5]. Вважається, що до елементів, які складають зміст поняття “примусова праця”, слід віднести такі:

- притягнення працівника до праці проти власної волі;
- волевиявлення працівника зазнало впливу у вигляді фізичних, психологічних або будь-яких інших, як явних, так і прихованих погроз;
- вимоги до виконання роботи несправедливі, жорсткі, знижують рівень гарантій, припускають певні обмеження, яких можна уникнути;
- обов'язок покладається не державою, а іншим суб'єктом, у тому числі приватним.

Наша дійсність, стан розвитку правових гарантій та їх забезпечення для громадянина свідчить про необхідність розширення поняття “примусова праця”. Вважаємо за необхідне закріпити у Трудовому кодексі України поняття “примусова праця” та випадки, що до неї належать, у статті “Заборона примусової праці”.

Не менш небезпечне явище, ніж примусова праця, — це примусове відправлення працівника у відпустку без збереження заробітної плати. Коли роботодавець наймає

працівника, він зобов'язується забезпечити його роботою. Це такий же обов'язок роботодавця, як і обов'язок працівника виконувати роботу згідно з трудовим договором. Тобто невиконання стороною своїх зобов'язань є порушенням договірних умов, гарантіями яких виступили роботодавець і держава. Згідно з логікою правових установлень відповідальність за це повинна нести сторона-порушник (несумлінна сторона), у нашому випадку роботодавець. На практиці виходить, що роботодавець перекладає свою відповідальність на найманих працівників, хоч останні добросовісно виконували свої обов'язки, готові були, могли і бажали стати до роботи. У контексті підвищення соціальної відповідальності роботодавця пропонуємо встановити норми, за якими відправлення найманих працівників у примусову неоплачувану відпустку забороняється. Роботодавець може відправити найманого працівника у відпустку з обмеженим грошовим забезпеченням без згоди працівника на строк до одного місяця протягом календарного року, завчасно попередивши робітника за місяць до настання відпустки. За працівником, що знаходиться у цій відпустці, зберігається грошове забезпечення не менше мінімальної заробітної плати.

У роки незалежності на підґрунті скорочення можливостей трудоустрою громадян, розквітло таке негативне явище, як “моббінг”, тобто психологічний тероризм з боку керівників підприємств, їх підрозділів відносно працівників. У Трудовому кодексі України слід чітко виписати норми, якими б подібні дії роботодавців прямо або через уповноважених осіб (розпорядників робіт) заборонялись і вважались порушенням конституційних та трудових прав людей. Особливо ретельно слід розробити механізми контролю.

Нарешті, ще одна проблема, що потребує якнайскорішого вирішення. Це законодавче визначення правових дефініцій певних ін-

ститутів трудового права, які представляють на законодавчому рівні сферу правового регулювання. Так, наприклад, у КЗпП України відсутні правові дефініції робочого часу, часу відпочинку, переведення на іншу роботу, нормування праці, гарантії та компенсації тощо. Ця необхідність зрозуміла і здається безумовною і абсолютно логічною. Адже перш ніж запропонувати механізм правового регулювання, треба визначитись з предметом регулювання. Мабуть, тоді законодавцю легше буде виписувати правові норми, а правникам їх застосовувати у практичній діяльності.

Як бачимо, проблем у галузі правового регулювання трудових відносин значно більше, ніж було розглянуто. Більшість з них мають глибинні корені і для вирішення потрібен комплексний підхід. Звісно, хотілося б, щоб Трудовий кодекс України відповідав найкращим зразкам розвинених країн світу і міжнародному праву, а в частині державних соціальних гарантій і випереджав їх. Заради цього, незважаючи на необхідність скорішого оновлення правового регулювання в галузі трудових відносин, можна трохи зачекати, скрупульозніше попрацювати, щоб не втратити якості “трудової конституції”.



## Література

1. Про прийняття за основу проекту Трудового кодексу України. Постанова Верховної Ради України від 20 травня 2008 р. № 283-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kadrovik.kiev.ua>
2. Кодекс законів про працю України з постатейними матеріалами. В 2-х частинах / Укладачі В. С. Ковальський, Л. П. Ляшко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 1168 с.
3. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 43, 141.
4. Про обов'язкову або примусову працю // Конвенція МОП. — № 29 від 1930. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про скасування примусової праці // Конвенція МОП № 105 від 1957. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

*У контексті процесу формування цивілізованих відносин на ринку найманої праці в Україні, з метою удосконалення правового регулювання трудових відносин, запропоновані шляхи побудови організаційно-правової основи їх виникнення, існування та припинення. Сформульовано пропозиції*

зміни чинного законодавства України про працю, щодо приведення його у відповідність до вимог міжнародно-правових актів, Конституції України.

*В контексте процесса формирования цивилизованных отношений на рынке наемного труда в Украине, с целью усовершенствования правового регулирования трудовых отношений, предложены пути построения организационно-правовой основы их возникновения, существования и прекращения. Сформулированы предложения по изменению действующего законодательства Украины о труде, о приведении его в соответствие с требованиями международно-правовых актов, Конституции Украины.*

*In the context of the formation of civilized market relations of wage labor in Ukraine to improve the legal regulation of labor relations, suggested ways to build organizational and legal framework of the ninth, the existence and termination. Are formed proposals to change current legislation of Ukraine on labor, to bring it into line with international – legal acts, the Constitution of Ukraine.*

**Надійшла 21 лютого 2012 р.**



**ДО ПИТАННЯ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 89–92

*Захист та охорона суб'єктивних цивільних прав завжди займала чільне місце серед теоретичних засад цивільного права. Системний аналіз положень цивілістики відслідковує взаємозв'язок матеріально-правової та процесуальної сторони юрисдикційного захисту права.*

Важливим завданням держави є забезпечення відповідних юридичних гарантій належного здійснення прав і свобод суб'єктів права. Важлива роль відводиться цивільно-правовому захисту, за допомогою якого досягається відновлення порушених майнових прав або особистих інтересів, попередження і припинення дій, що порушують права й інтереси зацікавлених осіб (ст. 15, 16 Цивільного кодексу України — далі ЦК України) [1].

На думку В. П. Воложаніна, завданнями цивільно-правової охорони обумовлена необхідність встановлення меж захисту суб'єктивних цивільних прав. Здійснення будь-якого суб'єктивного права, а тим більше шляхом застосування до зобов'язаної сторони заходів державно-примусового характеру, завжди зачіпає не лише інтереси самої уповноваженої особи, а й інтереси держави і суспільства в цілому, інтереси зобов'язаної сторони, а в ряді випадків також й інтереси третіх осіб [2, 203].

Слід зазначити, що завдання правосуддя в громадянському суспільстві полягає не лише в захисті прав заявника, а й у забезпеченні інтересів держави і суспільства, інтересів зобов'язаної сторони, прав та інтересів інших осіб, які зацікавлені в правильному вирішенні справи. Тому захист прав за самою своєю природою не може бути безмежним. Як правильно зазначає В. П. Грибанов, здійснення права на захист також має свої межі [3, 104–105].

Безперечно, що цивільне право не тільки визнає за тією або іншою особою певні суб'єктивні права й обов'язки, а й надає уповноваженій особі право на їх захист. Слушною є думка В. П. Грибанова про те, що суб'єктивне право, яке надане особі, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише “декларованим правом” [3, 106]. Без забезпечення державними правоохоронними заходами, воно може розраховувати лише на добровільну повагу з боку неуповноважених членів суспільства, може бути лише морально забезпеченим правом.

У правовій літературі теорію розмежування форм захисту права нерідко зводять виключно до відмінності в порядку розгляду тієї або іншої вимоги. Зокрема, А. А. Добровольський вважає, наприклад, що форми захисту права розмежовуються “саме у тому порядку, в тій формі, у якій підлягає вирішенню спірна матеріальна вимога” [4, 10].

Так, безперечність заявленої уповноваженою особою вимоги створює об'єктивну можливість розгляду цієї вимоги в адміністративному порядку, а пред'явлення вимоги, пов'язаної зі спором про цивільне право, природно, вимагає більш поглибленого дослідження й об'єктивно вимагає чіткіших гарантій його правильного дозволу, що, як правило, може бути досягнуто тільки в процесі позовного провадження. Більше того, характер органу і особливості його компетенції накладають свій відбиток і на порядок розгляду



вимог у рамках однієї і тієї самої форми захисту права. Разом із загальними моментами, що характеризують діяльність, наприклад, органів суду, господарського, третейського суду, не можна не помітити тих особливостей у розгляді справи, які впливають з особливостей самої структури і порядку створення цих органів. Нарешті, цілком зрозуміло, що особливості тієї або іншої форми захисту права знаходять своє вираження в специфіці того або іншого порядку розгляду спору.

Отже, право на захист є не лише проблемою матеріального права, але певною мірою і цивільного процесуального права. Між тим у науці цивільного процесуального права, а у зв'язку з цим також значною мірою і в науці цивільного права, дослідження проблеми права на захист у загальнотеоретичному плані зазвичай зводиться до питання про право на позов. При цьому у вирішенні питання про право на позов виявилися дуже істотні розбіжності.

Одна група авторів виходить з єдиного поняття права на позов. При цьому, проте, одні автори, по суті, зводять право на позов лише до матеріальної правомочності, зокрема С. І. Вільнянський, наприклад, не проводить розмежування права на позов у матеріальному та процесуальному розумінні [5, 179], інші надають йому виключно процесуальне значення, наприклад К. С. Юдельсон, тоді як третя група авторів робить спроби об'єднати матеріально-правові і процесуально-правові можливості захисту права в єдине поняття права на позов [6].

Інша група авторів виходить з необхідності розмежування права на позов у матеріальному сенсі і права на позов у процесуальному сенсі [7; 8]. Більше того, наприклад, проф. М. А. Гурвіч розрізняє ще й третє поняття права на позов у значенні легітимації як права на цей конкретний позов, тобто у тому сенсі, чи заявлений позов у даному конкретному випадку належною або неналежною з точки зору закону особою [7].

Нарешті, в літературі висловлена також думка про те, що права на позов як такого взагалі не існує. Так, В. Г. Даєв при розгляді позовної форми захисту права в криміналь-

ному процесі виходить із заперечення на зразок правової категорії “права на позов”, спираючись на те, що “здійсненність — це іманентна властивість права, і конструювання якої-небудь спеціальної правомочності на захист права суперечить його суті” [9, 7].

Ця остання точка зору є не лише необгрунтованою, а й практично неприйнятною. Необгрунтованість цієї ідеї очевидна, оскільки право на позов, як таке, що належить уповноваженій особі, правомочність, прямо закріплена законом (ст. 16 ЦК України) [1].

Водночас практична неприйнятність зазначеної ідеї полягає в тому, що визнання “здійсненності” іманентною властивістю будь-якого суб'єктивного права по суті знімає питання про потребу його правового захисту загалом, підриває принцип юридичної гарантованості суб'єктивних цивільних прав, що надаються громадянам і організаціям.

У кожній галузі права закріплені норми про захист відповідних прав й інтересів фізичних та юридичних осіб, що охороняються законом. Водночас у жодній з них не наводиться поняття захисту права. Безсумнівно, конкретним галузям властиві свої специфічні способи його захисту, обумовлені розбіжностями в предметах і методах правового регулювання цих галузей. Однак, як у теорії цивільного права, так і в загальній теорії права немає поки достатньої чіткості, що слід розуміти під захистом права, яка його юридична природа і зміст правового захисту, його роль у механізмі правового регулювання і взаємозв'язок з іншими правовими категоріями, зокрема — охороною права, здійсненням права, правозастосуванням та ін. Як правило, під захистом розуміється примусовий (відносно зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його відновлення, тобто міри, які застосовуються вже після порушення права, для його відновлення. На нашу думку, охороною права є міри, спрямовані на попередження правопорушення й усунення причин, що їх породжують, тобто міри, що застосовуються як попередження правопорушення.

Потреба в захисті цивільних прав й інтересів, що охороняються законом, виникає

у зв'язку з порушенням цих прав або зловживанням ними, невиконанням юридичних обов'язків, виникненням між сторонами суперечки про наявність прав та обов'язків і т. д. Тобто механізм реалізації правового захисту включається у сферу правового регулювання тоді, коли необхідно усунути перешкоди, що виникають на шляху здійснення суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом. Охорона ж прав і законних інтересів досягається за допомогою використання правових засобів, що забезпечують нормальний хід реалізації права, перетворення закладених у суб'єктивному праві можливостей у реальність. Тобто охорона прав і законних інтересів полягає у вжитті правових заходів, що сприяють вільному здійсненню уповноваженою особою своїх прав, і, тим самим, — попередженню правопорушень й усуненню причин, які їх спричинили.

Захист суб'єктивних цивільних прав у юрисдикційних органах містить у собі елементи матеріально-правового й процесуально-правового порядку. Це обумовлено тим, що термін “захист цивільних прав” містить “матеріально-правовий, і процесуально-правовий зміст, тому що спеціальної термінології для розмежування захисту в сфері матеріальних і процесуальних прав немає” [11, 5–6]. З матеріально-правового боку, акт захисту суб'єктивного права й інтересу, що охороняється законом, полягає у застосуванні заходів матеріально-правового впливу відносно зобов'язаної сторони, констатації прав відповідних суб'єктів і т. д.

З іншого боку, захист суб'єктивних цивільних прав й інтересів, що охороняються законом, відповідними юрисдикційними органами здійснюється в певній процесуальній формі, оскільки зацікавлені особи наділяються комплексом процесуальних прав, за допомогою яких забезпечується захист суб'єктивних прав й інтересів, що охороняються законом. Таким чином, з цієї точки

зору захист носить процесуальний характер також.

Отже, можна зробити висновок, що захист цивільних прав й інтересів, що охороняються законом, забезпечується не тільки у формі юрисдикційної діяльності відповідних органів, а й діями самих зацікавлених осіб, тобто діями уповноваженої або зобов'язаної особи. Захист права в цих випадках, тут ми погоджуємось з думкою П. Ф. Єлісейкіна, досягається в результаті дій фактичного порядку і відбувається поза юрисдикційною (процесуальною) формою: у рамках охоронних матеріальних правовідносин [10, 9]. Проте, на нашу думку, в жодному разі не можна вести мову про самостійну реалізацію санкції уповноваженою особою.



## Література

1. Цивільний кодекс України: прийнятий 16.01.2003 р. // ВВР України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
2. Воложанин В. П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. — Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1974. — 202 с.
3. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. — М.: Статут, 2001. — 411 с.
4. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. — Изд-во ЛГУ, 1965. — 202 с.
5. Вильнянский С. И. Лекции по советскому гражданскому праву. — Х., 1958. — 339 с.
6. Авдеенко Н. И. Иск и его виды в советском гражданском процессуальном праве: Автореф. канд. дисс. — Л., 1951. — 21 с.; Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. — Изд-во МГУ, 1970. — 625 с.
7. Гурвич М. А. Право на иск. — М. — Л., Изд-во АН СССР, 1949. — 215 с.
8. Иоффе О. С. Советское гражданское право. — М.: Юрид. лит., 1967. — 517 с.
9. Даев В. Г. Применение исковой формы защиты права в советском уголовном процессе: Автореф. канд. дисс. — Л., 1967. — 22 с.
10. Елисейкин П. Ф. О понятии и месте охранительных отношений в механизме правового регулирования // Юрид. гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР. — Ярославль, 1975. — Вып. 1. — С. 5–10.
11. Советское гражданское право. В 2-х ч./ Под ред. В. А. Рясенцева. В 2-х ч. Ч. 1. — М.: Юрид. лит., 1986. — 525 с.

*Захист суб'єктивних цивільних прав й інтересів, що охороняються законом, відповідними юрисдикційними органами забезпечує відновлення порушених майнових прав або особистих інтересів. Розрізняють позовну форму захисту права, захист цивільних прав у порядку окремого провадження в*

*суді тощо. Охорона прав і законних інтересів полягає у вжитті правових заходів, що сприяють вільному здійсненню уповноваженою особою своїх прав, а отже, попередженню правопорушень і усуненню причин, що їх спричинили.*

*Защита субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов соответствующими юрисдикционными органами обеспечивает возобновление нарушенных имущественных прав или личных интересов. Различают исковую форму защиты права, защиту гражданских прав в порядке особого производства в суде и т. п. Охрана прав и законных интересов заключается в принятии правовых мер, которые способствуют свободному осуществлению уполномоченным лицом своих прав, а следовательно, предупреждению правонарушений и устранению причин, которые их повлекли.*

*Protection of equitable civil rights and guarded by law interests provides proceeding in the broken property rights or personal interests corresponding jurisdiction organs. Distinguish the lawsuit form of defense of right, protection of civil rights in order of separate realization in a court and others like that. The guard of rights and legal interests consists in the acceptance of legal measures that assist free realization the authorized person of the rights, and thus, to warning of offences and removal of reasons, that they were entailed.*

Надійшла 16 грудня 2011 р.

**ДІАЛЕКТИКА ФІЛОСОФСЬКИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ВИЗНАЧЕНЬ ПОНЯТЬ “ЧЕСТЬ” ТА “ГІДНІСТЬ” ОСОБИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 93–98

*Пошук шляхів щодо єдиного визначення понять “честь” та “гідність” особи передбачає з’ясування їх змісту, врахування думок зарубіжних та вітчизняних вчених щодо цього питання. Дослідження присвячене загальній характеристиці понять “честь” та “гідність” особи.*

В умовах реформування і побудови правової системи все більше активізується проблема захисту найцінніших людських прав — честі та гідності. Честь та гідність особи за цих умов набуває життєво важливого статусу, що потребує визначення цих понять, оскільки чіткість тексту в Кримінальному кодексі України передбачає належне його застосування.

Закономірно, що честь та гідність є моральним фундаментом, на якому ґрунтується правова свідомість суспільства, і задовольняються потреби громадян України в повазі та самоповазі.

Метою дослідження є пошук шляхів щодо єдиного визначення понять “честь” та “гідність” особи.

Згідно зі ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: “Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути підданий свавільному затриманню, арешту або триманню під вартою. Ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше як на підставах та з приводів, передбачених законодавством”. Ці положення Пакту набули розвитку в Конституції України.

У ст. 3 Конституції України закріплено, що: “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності

держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”. Відповідно до ст. 68 Основного Закону: “Кожен зобов’язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей”.

Повага до честі та гідності забезпечується також і чинним законодавством України. Зокрема, зустрічаються такі поняття, як: честь і гідність Президента України (ст. 9 Закону України “Про Президента Української РСР”); честь і гідність народного депутата і членів його сім’ї (ст. 43 Закону України “Про статус народного депутата України”); честь і гідність адвоката (ст. 10 Закону України “Про адвокатуру”); честь і гідність працівника міліції (ст. 21 Закону України “Про міліцію”); честь і гідність журналістів (ст. 43 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”); честь і гідність педагогічних і наукових працівників (ст. 55 Закону України “Про освіту”); честь і гідність біженця (ст. 12 Закону України “Про біженців”).

Захист цих прав гарантується всією системою українського законодавства і відповідно до Конституції України може бути здійснений у судовому порядку. Такий захист забезпечується трудовим, цивільним, адміністративним та кримінальним законодавством.

Кримінально-правове забезпечення, без сумніву, є одним з найефективніших способів охорони честі та гідності особи. Незважаючи на те, що питання кримінальної відповідальності за злочини проти честі та гідності неодноразово розглядалися у теорії кримінального права, низка положень залишаються спірними і потребують уточнення. І зокрема, це стосується понять честі та гідності як об'єкта кримінально-правової охорони.

Слід зазначити, що мова Кримінального Кодексу (КК) України є надзвичайно важливою. Адже наскільки чітким є текст закону, настільки він є зрозумілим і настільки належним буде його застосування [1, 34]. Професор М. Й. Коржанський, називаючи право соціальною алгеброю, говорить про те, що: "кримінальний закон не повинен містити подвійних значень, неграмотних виразів" [2, 39]. Ясність нормативного акту сприяє правильному й повному виявленню інформації, яка міститься в ньому, забезпечує ефективність дії нормативних приписів [3, 5].

Офіційно терміни "гідність" та "честь" чинне кримінальне законодавство України не роз'яснює. Однак, зазначені поняття є морально-етичними категоріями й одночасно особистими немайновими правами, яким КК України надає значення самостійних об'єктів судового захисту.

Вперше категорії гідності та честі особи розроблялись представниками стоїцизму, а саме: Сенекою, Епіктетом та Марком Аврелієм. Вони стверджували, що гідність та честь є найвищими людськими цінностями, без яких життя не має сенсу. Для них життя без гідності та честі було страшніше за самогубство. Так, Епіктет говорив, що не те шкода, що людина народилася або померла, що вона втратила свої гроші, оселю, саме це не належить людині. А те шкода, коли людина губить свою істинну власність — свою людську гідність [4, 206].

Більш глибоку та обґрунтовану розробку категорій гідності та честі здійснено в епоху Відродження у працях Піко делла Мірандоли, Лоренцо Валли, Еразма Роттердамського, Колюччо Салютаті та ін. Колюччо Салютаті говорив про те, що деякі люди хочуть

мати пошану, визнаватись такими, що мають честь, за всяку ціну, вони бажають пошани більше, ніж вони цього заслуговують. Таких вони називали честолюбними і зазначали, що, як правило, такі люди вчиняють для досягнення пошестей те, що скупі люди роблять заради отримання грошей [4, 206].

Діалектика співвідношення між гідністю та честью досить вдало була виявлена свого часу відомим німецьким філософом Гегелем. Він зазначав: "У державі... людину визнають і з нею поводяться як з вільною, як з особистістю; і кожна окрема людина, зі свого боку, робить себе гідною цього визнання... У державі громадянин одержує належну йому честь завдяки посаді, на яку його поставлено, завдяки професії, якою він займається, і завдяки будь-якій іншій своїй трудовій діяльності. Його честь набуває внаслідок цього субстанціонального, всезагального, об'єктивного, від пустої суб'єктивності вже незалежного змісту" [5, 243].

Досить багато уваги дослідженню категорій гідності та честі приділяв німецький філософ-ідеаліст кінця ХІХ ст. А. Екштейн. У книзі "Честь у філософії і праві" вчений розглядає зовнішню честь особи як етичну оцінку, з якої випливає повага, а внутрішню честь як духовне "я" людини, від "усього тілесного звільненого" [6, 78]. При цьому А. Екштейн вважає, що обидві форми честі не пов'язані одна з одною.

Зовнішня, об'єктивна сторона честі виявляється у моральній оцінці соціальних якостей особи іншими людьми, суспільною думкою. Честь людини в цьому плані — загальна оцінка позитивних якостей, вона розглядається в різних аспектах (особи як члена колективу, громадянина, фахівця і т. д.). Тому позитивна або негативна оцінка особи з будь-якого боку стосується честі людини в цілому. Внутрішня сторона честі — це усвідомлення індивідом своєї моральної репутації. Почуття честі — це та властивість, через яку суспільна думка позитивно впливає на людину.

Змістовна сторона гідності знаходить своє, на наш погляд, достатньо повне відображення і обґрунтування в етиці Емануїла Канта. Він писав: "У царстві цілей усі мають



або ціну, або гідність. Те, що має ціну, може бути замінено також і чим-небудь іншим як еквівалентом, що вище всякої ціни, відповідно не допускає ніякого еквівалента, те володіє гідністю... Моральність же є умова, при якій тільки й можливо, щоб розумна істота була цілком в царстві цілей. Таким чином, лише моральність і людство, оскільки воно до неї здібне, володіє гідністю” [7, 276–277]. Тобто, гідність, по Канту, є внутрішньою безвідносною цінністю, а те, що володіє гідністю, стоїть вище всякої ціни і не допускає ніякого еквіваленту.

У “Філософському енциклопедичному словнику” під гідністю розуміється вираження особистісної цінності людини. У свою чергу, під честю — визнання, яке оточуючі добровільно виражають людині як носію індивідуальних цінностей (шанування), і те визнання, з яким людина ставиться до себе як до особистості (відчуття власної гідності) або якою, на її думку, вона вправі вимагати від людей свого соціального кола [8, 512–513].

Дещо по-іншому поняття честь та гідність визначаються в “Короткій філософській енциклопедії”. Честь — визнання, яке оточуючі виражають особі як носію індивідуальних цінностей. Гідність — це вираження особистісної цінності особи, яка характеризує її репутацію в суспільстві [9, 144, 512]. Тобто честь та гідність відносно суспільства є індивідуальними та особистісними цінностями людини. При цьому, вони співвідносяться між собою як частина до цілого.

У етиці під гідністю розуміється поняття моральної свідомості, яка виражає уяву про цінність будь-якої людини як моральної особистості. З одного боку, усвідомлення особою власної гідності є формою самосвідомості та самоконтролю особистості і на ньому ґрунтуються вимоги особистості, вимоги особи до себе. З другого боку, особа вимагає від інших людей поваги, визнання за собою відповідних прав та можливостей [10, 85–86]. Людина постійно стверджує та підтримує свою гідність відповідними власними вчинками, які оцінюються іншими людьми. Гідність не залежить ні від суспільного становища людини, ні від конкретного характеру її праці.

Від самої людини залежить, настільки високо вона буде нести свою гідність.

Гідність як етична категорія пов’язується з цінністю кожної людини в суспільстві. Говорячи образно, людина “знає собі ціну”, розуміє, скільки вона “коштує” у моральному плані, у плані досягнутого нею в житті, знає свої заслуги, якщо вони навіть не оцінені державою. Ця моральна цінність належить людині з моменту народження і є атрибутом її існування. Вона невід’ємна. Гідність не можна передати іншому навіть при всьому бажанні самого носія цієї цінності.

Честь як етична категорія тісно пов’язана і має багато схожого з категорією гідності. Вона, як і гідність, розкриває ставлення людини до самої себе і ставлення до неї з боку суспільства. “Однак на відміну від поняття гідності, цінність особистості у понятті честь пов’язується з конкретним суспільним становищем людини, родом її діяльності і її визнаними заслугами. Якщо уявлення про гідність особистості впливає з рівності всіх людей у моральному відношенні, то поняття честь, навпаки, диференційовано оцінює людей, що знаходить своє відображення в їх репутації. Відповідно честь вимагає від людини підтримувати (виправдовувати) ту репутацію, яку вона має” [10, 399–400]. Історично поняття честі виникло в суспільстві у вигляді уявлення про родову чи станову честь (моральні вимоги до певного способу життя та дії, які не принижують гідність певної категорії людей — рівні шлюби, виклик на дуель, відмова займатися певним видом праці у дворян тощо).

Таким чином, бачимо, що честь та гідність як філософські та етичні категорії містять в собі багато спільних ознак. Категорії “честь” і “гідність” впливають одна з іншої. Вони єдині, але не тотожні. Честь та гідність — самостійні категорії, які мають тільки їм притаманні специфічні риси. Найчастіше у філософсько-етичній літературі відмічається така відмінність цих понять. Честь ґрунтується на виконанні індивідом свого суспільного обов’язку, що і визначає міру визнання, поваги, пошани з боку суспільства. Гідність передбачає, що міра суспільної поваги ґрун-

тується на рівному праві кожного користуватися визнанням з боку суспільства [11, 71], усвідомленні людиною своєї громадянської ваги, громадянського обов'язку, самоповаги, власного “Я”. Тому гідність пов'язана переважно з моральними якостями, хоч і не відгороджується від суспільних заслуг. Водночас честь спирається, в першу чергу, на оцінку суспільної значущості і суспільних заслуг людини, хоч і не заперечує значення моральних якостей (поваги, пошани, визнання когонебудь, чого-небудь).

Склад поняття “гідності” ширший, ніж поняття “честі”. Так, категорія гідності виступає як єдине всезагальне (людське надбання), особливе (гідність особи як представника певної соціальної групи), одичне (особиста гідність). “Сукупність рис, що характеризують позитивні моральні якості, честь, достойність, достоїнство, повагу” [12, 429]. Честь виступає у двох формах: честь і особиста честь. Необхідно зазначити, що категорія гідності розглядається як одне з основних понять теорії гуманізму, тоді як честь не входить у цю теорію. Нарешті, категорії честі та гідності втілюються в різних атрибутах: честь, суспільні заслуги особи проявляються у зовнішніх формах визнання (нагороди, чини, звання, суспільне становище) і гідність особи втілюється у повазі до людини і, як правило, не знаходить відбиття у зовнішніх атрибутах [13, 118–119].

Крім того слід зауважити, що “честь” та гідність” поняття полісемантичні (мають декілька значень), і тому слід завжди визначати, про яке значення цих слів йде мова. Вони можуть означати як етичні категорії в цілому, так і їх окремі сторони, але при цьому вони можуть вживатися і в інших значеннях [14, 11]. Одним із таких значень є юридичне.

Постанова Пленуму верховного суду України від 27 лютого 2009 р. № 1 “Про судову практику у справах про захист гідності та честі особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи” під гідністю розуміє “визнання цінності кожної фізичної особи як унікальної біопсихосоціальної цінності. Честь — це позитивна соціальна оцінка особи в очах оточуючих, яка ґрунтується на відпо-

відності її діянь (поведінки) загальноприйнятим уявленням про добро та зло” [15].

В юридичній літературі існують різні погляди на визначення понять “честь” та “гідність” особи.

Так, А. А. Піонтковський під честю як об'єктом кримінально-правової охорони розумів гідність людини, яка розуміється як у суб'єктивному, так і в об'єктивному смислі, причому образа як злочин спрямована на суб'єктивну гідність, а наклеп на об'єктивну гідність людини [16, 120]. Як бачимо, вчений ототожнював поняття честі та гідності через об'єктивне та суб'єктивне розуміння вказаних понять.

На думку В. А. Блюмкіна, гідність — це цінність людини (як людини в цілому, як конкретної особистості, як представника певної соціальної групи) або спільноти, усвідомлення ним цієї цінності і відповідна поведінка. У свою чергу честь — це позитивна моральна репутація особи (або групи осіб), яка впливає із її морального ставлення (поваги, шанування) та ставлення особи до своєї моральної репутації [17, 7].

Вчені-цивілісти Е. О. Харитонов та Н. А. Саниахметова визначають гідність як певну самооцінку особистості, оцінку особою своїх моральних та інших якостей [18, 168]. Дещо по-іншому поняття “гідність” визначає А. Ф. Шишкін. Під гідністю він розуміє цінність людини безвідносно до її суспільного стану, професії, національності, кольору шкіри тощо... Розвиток особистісної гідності є розвиток людини як громадської, моральної особистості [19, 113]. Як бачимо, А. Ф. Шишкін розглядає гідність як суспільну цінність людини і не зводить її до моральної самосвідомості особистості.

Свою думку щодо розуміння досліджуваних питань висловлює О. М. Костенко. На думку вченого: “Діалектичний зв'язок між людиною й суспільством зумовлює такий самий зв'язок між гідністю та честю: сутність гідності розкривається у співвідношенні з честю, і, навпаки, сутність честі — у співвідношенні з гідністю. Враховуючи цю діалектику, можна дійти такого висновку: гідність людини — це певне ставлення її до суспільства.



(Тут йдеться про ставлення не в розумінні суб'єктивного ставлення до чогось, а в розумінні об'єктивного вираження останнього в суспільно значущих вчинках людини.) Таке ставлення, тобто гідність, викликає відповідне визнання людини в суспільстві. Навпаки, ставлення суспільства до людини, зміст якого визначається її суспільним визнанням за конкретно-історичних умов, і є честю людини" [20, 58–61].

На думку М. І. Мельника та М. І. Хавронюка: "Чесць — це сукупність моральних принципів, якими керується людина у своїй поведінці. Гідність людини передбачає усвідомлення людиною як носієм сукупності певних моральних, світоглядних, професійних тощо якостей своєї суспільної цінності, що створює у неї підстави для самоповаги" [21, 351].

Поняття честь, вважає О. М. Храпцов, припускає відносно людини ту міру поваги, яку вона заслуговує, гідність же ґрунтується на праві кожної людини на повагу" [4, 188].

М. Н. Малєїна визначає честь як певну соціальну оцінку громадянина, об'єктивну суспільну властивість [22, 58]. У цьому визначенні можна побачити оціночну категорію, яка вказує на зв'язок людини як громадянина з певною спільністю людей. Таким чином, якщо існує ця спільність людей, то існує і категорія честі, оскільки честь, як було зазначено, це соціальна оцінка індивіда.

Окремі правники ототожнюють поняття честі і гідності. Так, Є. Г. Федоренко в одній зі своїх праць так характеризує честь: "Категорія честі виражає особисту гідність людини, усвідомлення нею своєї людської цінності в суспільстві, а також визнання з боку суспільства" [23, 156]. Таку саму думку підтримує Й. С. Ной. Під честю він розуміє гідність людини, тобто честь громадянина і є його гідністю [24, 5–6].

Л. М. Сугачов вважає, що поняття "честь" і "гідність" є синонімами [25, 111]. В. І. Осадчий, розглядаючи це питання, вважає, що честь розглядається як моральна самооцінка людини та її оцінка іншими людьми, а гідність — як наявність моральних якостей та самооцінка й оцінка суспільством. Фактично це означає

повну ідентичність досліджуваних понять. Спільність усвідомлення моральних якостей для характеристики честі та гідності, на його погляд, очевидна тому, що терміни "честь" та "гідність" ідентичні, тож доцільно вживати лише одне з цих понять [26, 126–129].

За словником української мови термін "честь" характеризується як: "Сукупність вищих моральних принципів, якими людина керується у своїй громадській і особистій поведінці" [27, 316]. При цьому, "гідність" розкривається як: "Сукупність рис, що характеризують позитивні моральні якості й усвідомлення людиною своєї громадської ваги, громадського обов'язку" [27, 65].

Таким чином, можна зробити висновок, що честь особи займає одне з найвищих положень у системі суспільних цінностей і задовольняє моральні потреби людини у повазі й самоповазі.

Крім того, суспільство оцінює не лише позитивні якості особи (шляхетність, чесність, совість), а й негативні, які в сукупності складають уявлення суспільства про особу.

Наявність таких якостей, як шляхетність, чесність, сумління, виконання обов'язків є необхідними передумовами для створення позитивних уявлень про особу, які, в свою чергу, дають підстави говорити про честь.

Виходячи з цього, честь людини — це оцінка суспільством духовних, моральних, соціальних якостей громадянина, кращих душевних якостей, таких, як шляхетність, чесність, совість, а також його позитивна репутація, престиж.

У свою чергу, почуття власної гідності — це невід'ємна цінність самої людини з моменту її народження, усвідомлення своїх кращих якостей і свого суспільного правового стану.

Також слід зазначити, що поняття честі й гідності особи відбивають різні конкретні моральні явища. У них розкриваються суттєві зв'язки між суспільством і особою. Виступаючи мірою соціальності у вчинках людей, честь і гідність характеризують різні сторони суспільної цінності особи. Честь і гідність особи одні з найвищих моральних якостей у системі суспільних цінностей і задовольняють моральні потреби людей у пошані і самопошані.



## Література

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973.
2. Конституція України (зі змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004).
3. Семенюк О. О. Зміст терміна “перешкоджання” у Кримінальному кодексі України // Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутрішніх справ. — К., 2008. — № 4. — С. 34–41.
4. Коржанский М. И. Очерки теории уголовного права. — Волгоград: Высшая следственная шк. МВД РФ, 1992. — 92 с.
5. Федоров Г. Правотворчество и язык закона // Закон и Жизнь. — 2007. — № 9. С. 4–9.
6. Храмцов О. М. Філософсько-етичний зміст понять честі та гідності особи та його значення для визначення їх об'єктами кримінально-правової охорони // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2005. — № 31. — С. 205–211.
7. Гегель Г. В. Ф. Енциклопедія філософських наук: 14 т. — М.: Думка, 1976–1980. — Т. 3: Філософія духу. — 1977. — 471 с.
8. Екштейн І. Честь в філософії і праві. — СПб., 1899. — 149 с.
9. Кант І. Основи метафізики моральності // Твори: В 6 т. — М.: Думка, 1999. — С. 349. — Т. 4. — Ч. І. — 1965. — 544 с.
10. Философский энциклопедический словарь. — М., 1996.
11. Краткая философская энциклопедия / Ред.-сост.: Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. — М., 1994. — 576 с.
12. Словарь по этике / Под ред. И. С. Кона. — 5-е изд. — М.: Политиздат, 1983. — 445 с.
13. Шестакова В. Є. Гідність як суспільне визнання етичного достоїнства особистості. — К.: Знання, 1973. — 199 с.
14. Новий тлумачний словник української мови: В 3 т. / За ред. В. Яременко, О. Сліпушко. — К.: Аконіт, 1998–2003. — Т. 3. — 2003. — 862 с.
15. Колобкова Е. А. Категорія достоїнства в марксистсько-ленінській етиці: Дис. ... канд. філос. наук: 09.00.05. — К., 1968. — 178 с.
16. Белявский А. В., Придворов Н. А. Охрана чести и достоинства личности в СССР. — М.: Юрид. лит., 1971. — 206 с.
17. Про судову практику у справах про захист гідності та честі особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи: Постанова Пленуму Верховного Суду № 1 від 27 лютого 2009 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v\\_001700-09](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_001700-09)
18. Пионтовский А. А. Преступления против личности. — М., 1938. — 164 с.
19. Блюмкин В. А. Категории достоинства и чести в марксистской этике: Дисс. ... канд. филос. наук. М., 1964 — С. 18.
20. Харитонов Е. О. Гражданское право: Учеб. пособие. — К.: АСК, 2002. — 832 с.
21. Шимон С. І. Відшкодування моральної (немайнової) шкоди як спосіб захисту суб'єктних цивільних прав: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право”. — К., 1998. — 22 с.
22. Костенко О. М. Поняття гідності й честі та злочинів проти них // Радянське право. — 1981. — № 4. — С. 58–61.
23. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. — К.: Юрид. думка, 2010. — 1288 с.
24. Малеева М. Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан. — М.: Знание, 1991. — 127 с.
25. Федоренко Є. Г. Основи марксистсько-ленінської етики. — К.: Політвидав, 1965. — 367 с.
26. Ной І. С. Охорона честі і гідності особи в радянському кримінальному праві. — Саратов: Вид-во Саратовського держ. ун-ту, 1959. — 125 с.
27. Сугачев Л. М. Про об'єкт злочинів проти честі і гідності особи // Міжвід. наук. зб. “Проблеми правознавства”. — К.: Вид-во КДУ, 1970. — № 17. — С. 111–115.
28. Осадчий В. І. Гідність як об'єкт злочинного впливу на правоохоронну діяльність // Актуальні проблеми розвитку суспільної думки і практики управління. — К.: НАВСУ, 2000. — С. 126–129.
29. Словник української мови: У 12 т. / За ред. Л. І. Петренка. — К.: Наук. думка, 1978–1982. — Т. 11. — 1980. — 316 с.

*Систематизація визначень понять “честь” і “гідність людини”, що наведена у дослідженні, дає можливість знайти узагальнюючі характеристики, які можуть бути застосовані у нормотворчій діяльності.*

*Систематизація определений понять “честь” и “достоинство человека”, приведенной в исследовании, дает возможность найти обобщающие характеристики, которые могут быть применены в нормотворческой деятельности.*

*Systematics of the definitions of the concept of “honor” and “human dignity” that is listed in the survey makes it possible to go to generalize the characteristics that can be applied in lawmaking activities.*

Надійшла 7 лютого 2012 р.

**О. І. БУРАТЕВИЧ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 99–104

*Проблема забезпечення процесів європейської інтеграції органами державної влади України може бути віднесена до групи найбільш важливих та актуальних завдань не лише сучасної юридичної науки, а й науки державного управління.*

Налагодження ефективної взаємодії з ЄС із подальшою перспективою членства у цій організації передбачає докорінне реформування всієї системи органів державної влади України, а також посилення їх діяльності у напрямі європейської інтеграції.

Актуальність проведення комплексного дослідження ролі та місця органів державної влади в процесі нормативно-правового забезпечення європейської інтеграції України зумовлюється такими причинами. По-перше, євроінтеграційні процеси, які нині відбуваються в Україні, тією або іншою мірою стосуються всіх без винятку органів державної влади, оскільки виконання більшості з завдань у частині входження України у загальний європейський простір належить до їх компетенції. У даному випадку йдеться насамперед про Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. У цьому контексті важливу роль відіграє координація діяльності зазначених органів державної влади, що повинна спиратися насамперед на обґрунтовану та адекватну наукову теорію функціонування органів державної влади України у зазначеній галузі. По-друге, не можна не відмітити того, що актуальність дослідження пояснюється триваючими процесами реформування системи самих органів державної влади в Україні. Справді, погоджу-

ючись з тим, що система органів державної влади України досі перебуває у стані трансформації, вкрай важливо та актуально чітко усвідомлювати стратегічні цілі зазначених перетворень, які мають створити таку систему органів державної влади, яка б гарантувала ефективну співпрацю з ЄС на всіх рівнях, а також сприяла активній інтеграції України до ЄС. У цьому контексті аналіз проблеми виступає одним з аспектів загальних досліджень процесів реформування системи державного управління у сучасній Україні.

Таким чином, ставлячи на меті дослідження нормативно-правових основ діяльності органів державної влади в Україні в частині сприяння процесів європейської інтеграції, ми маємо розв'язати такі конкретні завдання: а) визначити основні органи державної влади, що забезпечують процес європейської інтеграції України; б) охарактеризувати нормативно-правові основи та специфіку їх діяльності в галузі європейської інтеграції; в) виявити перспективні напрями вдосконалення організації і функціонування цих органів державної влади України.

Одним з найважливіших органів державної влади в галузі європейської інтеграції України є парламент України. Верховна Рада України, відповідно до ст. 75 Конституції України, є єдиним органом законодавчої влади, а отже її євроінтеграційні завдання

пов'язуються, головним чином, із законодавчим забезпеченням євроінтеграційних процесів. Згідно з Конституцією України Верховна Рада України визначає засади зовнішньої політики держави, а отже, і засади євроінтеграційних процесів. Тому важливим напрямом діяльності українського парламенту є активна участь у політичній діяльності на міжнародній арені, спрямованій, зокрема, і на забезпечення євроінтеграційних планів України. За період існування Української держави її парламент став членом ряду міжнародних організацій, зокрема Парламентської асамблеї організації безпеки в Європі, Парламентської асамблеї Ради Європи, Генеральної асамблеї Чорноморського економічного співробітництва, Європейської Міжпарламентської Асамблеї православ'я тощо. Крім того, український парламент є асоційованим членом Парламентської Асамблеї Організації Північноатлантичного Договору, спостерігачем Парламентської Асамблеї Західноєвропейського союзу. Також Верховною Радою України вживаються заходи в напрямі нормативного супроводу євроінтеграційної політики. Першим із них стала ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, відповідно до якої Україна висловила бажання та готовність зміцнити зв'язки із Співтовариством та встановити партнерство і співробітництво з ним [1]. Наступною знаковою подією у цій сфері стало ухвалення Закону України "Про основи національної безпеки України", у ст. 8 якого до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері було віднесено, зокрема, забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу.

Ще однією формою участі Верховної Ради України у зовнішньополітичних справах є звернення до парламентів інших країн, зокрема ЄС. Наприклад, постановою від 20 червня 2002 р. було прийнято звернення до парламентів, урядів та громадськості держав — членів Європейського Союзу, в якому український парламент запевнив європейську спільноту в тому, що європейська модель стала основою розбудови сучасної Української держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, верховенством права, розвиненим громадянським суспільством, неухильним дотриманням прав та свобод людини, наголошуючи тим самим на незмінності євроінтеграційних планів України. Принагідно необхідно зазначити, що розробка та прийняття українським парламентом згаданого звернення були забезпечені Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції, який був створений 14 червня 2002 р. і складався з п'яти підкомітетів: з питань адаптації законодавства; з питань координації співробітництва з Європейським Союзом та Світовою Організацією Торгівлі; з питань координації співробітництва з НАТО; по зв'язках з європейськими країнами; з питань координації відносин з Радою Європи, Організацією з Безпеки і Співробітництва в Європі. При Комітеті був створений також і дорадчий орган — Науково-експертна рада. До кола завдань Комітету віднесено: адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, норм і принципів СОТ; участь у розробці основних засад зовнішньої політики України; здійснення контролю за виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування законодавчих актів, що належать до компетенції Комітету; проведення інформаційно-просвітницької діяльності тощо [2]. Поряд із цим, у складі Верховної Ради України функціонує ще одне утворення, відповідальне за реалізацію євроінтеграційної політики, — Комітет парламентського співробітництва Україна — ЄС, який був створений відповідно до ст. 90 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р.

Згідно з положеннями цієї угоди Комітет є форумом для обміну думками між членами Верховної Ради України та Європейського парламенту, який може запитувати відповідну інформацію про виконання Угоди від Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Таким чином, можна зробити висновок, що участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться переважно до створення загальних умов, які б давали змогу іншим суб'єктам реалізовувати безпосередні та конкретні заходи у цьому напрямі. Інакше кажучи, український парламент визначає лише найзагальніші та найпринциповіші моменти євроінтеграційної політики держави, передаючи, як наслідок, повноваження щодо її конкретизації та реалізації іншим суб'єктам.

Президент України є досить активним та впливовим учасником євроінтеграційної політики нашої держави. Це обумовлено, у першу чергу, його статусом глави держави, який, відповідно до ст. 106 Конституції України, передбачає виконання повноважень, так би мовити, міжнародного характеру, зокрема — право представляти державу в міжнародних відносинах, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, вести переговори та укладати міжнародні договори України. Діяльність Президента України у цій сфері здійснюється, головним чином, через видання відповідних указів та розпоряджень. Аналіз правотворчої діяльності Президента України свідчить про те, що ним на сьогодні видано значну кількість нормативних актів з означеного питання, найпринциповішими з яких є: Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” № 615/98 від 11 червня 1998 р., Указ Президента України “Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р., Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” № 278/2004 від 5 березня 2004 р. Окремої уваги серед указів Президента України заслуговують Указ Президен-

та України “Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції” № 169/2003 від 26 лютого 2003 р. та Указ Президента України “Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції” № 573/2003 від 5 липня 2003 р., оскільки вони були спрямовані на організаційне забезпечення інтеграції України до ЄС, зокрема шляхом налагодження належного співробітництва та належної взаємодії у питаннях євроінтеграції між органами виконавчої влади, а також частково між останніми та Президентом України.

Досліджуючи роль Президента України у сфері євроінтеграції, не можна обійти увагою і Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України (ст. 107 Конституції України). РНБОУ на сьогодні являє собою спеціалізований державний орган із конституційним статусом, який є органічною частиною системи президентської влади і покликаний забезпечити одну з найважливіших конституційних функцій Президента — гарантувати державну незалежність і національну безпеку держави. Завдання та принципи діяльності РНБОУ визначаються Законом України “Про раду національної безпеки і оборони України” [3], відповідно до якого РНБОУ відіграє помітну роль у зовнішніх відносинах України, у тому числі з ЄС та НАТО. Так, РНБОУ: готує концептуальні документи щодо відносин України з ЄС та НАТО; розробляє проекти основоположних документів у галузі національної безпеки та оборони, а також з питань партнерства з міжнародними організаціями; працівники апарату РНБОУ беруть участь у засіданнях спільних робочих груп та державних органів з питань національної безпеки тощо.

Також важливим суб'єктом забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні є органи виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, які покликані виконувати переважний обсяг робіт у названій сфері.

Необхідною умовою євроінтеграції України є стабільність установ (органів), які га-



рантують демократію, верховенство права та права людини, що не може бути досягнуто без проведення судової реформи, спрямованої на забезпечення незалежності судової влади та її зміцнення. З огляду на це, до системи суб'єктів забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні мають бути віднесені також і органи судової влади, представлені насамперед Верховним Судом України, Конституційним Судом України та вищими спеціалізованими судами України. Необхідним кроком подальшої європеїзації судової системи України є розвиток міжнародних зв'язків органів судової влади України. Безпосередня реалізація заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності Верховного Суду у міжнародній сфері, покладена на відділ міжнародного співробітництва.

Подібна робота ведеться і у вищих спеціалізованих судах України, наприклад Вищому адміністративному суді України, міжнародна діяльність якого також спрямована на обмін думками та досвідом у питаннях адміністративного права та процесу, застосування адміністративними судами права ЄС, впливу діяльності міжнародного юрисдикційного органу (Суду ЄС) на судову практику держав – членів ЄС тощо [4]. Проте необхідно наголосити, що зазначені кроки мають здійснюватися не лише з метою збирання та аналізування позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері відправлення судочинства. На нашу думку, головним завданням тут має стати використання накопиченої інформації під час реформування національного законодавства про судоустрій та вдосконалення існуючої судової системи, яка, хоч і була реформована у 2002 р., проте залишається недосконалою [5]. З огляду на це, зусилля представників судової влади у першу чергу мають спрямовуватися на виправлення недоліків та помилок, які накопичилися нині у цій сфері, а саме: вирішення проблеми надмірної завантаженості суддів; підвищення їх професіоналізму; удосконалення процедур апеляції та касації; забезпечення дійсної незалежності суддів; посилення відповідальності суддів за постановлення завідомо неправомірних рішень тощо. До системи органів судової влади

віднесено також і Конституційний Суд України, який, згідно зі ст. 147 Конституції України, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, покликаним вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Якщо розглядати діяльність Конституційного Суду України крізь призму євроінтеграційних процесів, то необхідно відзначити, що конституційне судочинство є одним із дієвих інструментів адаптації національних правових систем європейських держав до міжнародних стандартів прав людини. Такі стандарти, як відмічає П. Рабинович, зафіксовані насамперед у Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р., і вони постійно конкретизуються й розвиваються прецедентними рішеннями Європейського суду з прав людини [6]. Що ж до Конституційних судів держав – членів Ради Європи, то вони якраз і мають бути тим “містком”, за допомогою якого відбувається імплементація інтерпретаційних правоположень Суду в національну юридичну практику.

Можна виокремити два основні напрями впливу рішень Європейського суду з прав людини на конституційне судочинство. Перший полягає у врахуванні конституційними судами вказівок та оцінок Європейського суду з прав людини, наведених у його рішеннях у конкретних справах, до розгляду яких ці органи залучалися раніше відповідно до національного законодавства. Другим напрямом впливу практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство може вважатись урахування і впровадження його органами самих принципів, тобто концептуально-методологічних засад, судового захисту прав і свобод людини у процесі здійснення конституційної юрисдикції. Проте тут необхідно зауважити, що на сьогодні використання практики Європейського суду з прав людини як напряму оптимізації Конституційного судочинства в Україні є доволі складним завданням, успішне вирішення якого залежить від розв'язання ряду проблем [7].

Участь судової влади України в інтеграційних процесах здійснюється, головним чином, через опанування європейських і євроатлантичних цінностей щодо верховенства права та закону і поліпшення судового управління [8].

Неодмінним учасником євроінтеграційних процесів є і Генеральна прокуратура України, оскільки вона, разом із підпорядкованими їй органами прокуратури, є активним учасником процесу забезпечення верховенства права в Україні, гарантування прав та свобод людини і громадянина. На сьогодні в Україні досить активно обговорюється, а подекуди і змінюється правовий статус органів прокуратури. Це пов'язано, зокрема, з тим, що ще в 1995 р. Україна взяла на себе зобов'язання перед Радою Європи змінити роль та функції прокуратури у державі. Певні зміни до правового статусу прокуратури були внесені Конституцією України. Однак подібний підхід до кола функціональних обов'язків органів прокуратури не влаштовує як багатьох представників євроспільноти, так і українських учених та практиків. Головним каменем спотикання залишається функція нагляду, яку продовжує виконувати прокуратура. У цьому аспекті слід нагадати, що згідно з європейською моделлю функціонування органів прокуратури, як зазначається в Рекомендаціях Парламентської Асамблеї № 1604 (2003 р.), функції прокуратури мають обмежуватися переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. При цьому, про необхідність зміни ролі та функцій прокуратури в Українській державі йдеться не лише в названій вище резолюції, а і в багатьох інших резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи [9]. Зважаючи на це, перед органами державної влади, а передусім, перед Генеральною прокуратурою України, постає завдання взяти активну участь у реформуванні української прокуратури на підставі загальноєвропейських стандартів, що є необхідним елементом євроінтеграційної політики України.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, євроінтеграційні

процеси, які нині мають місце в Україні, тією або іншою мірою стосуються абсолютно всіх без винятку органів державної влади. Йдеться про Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. По-друге, участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться, переважно, до створення загальних умов, які б давали змогу іншим суб'єктам реалізовувати безпосередні та конкретні заходи у даному напрямі. Президент України є досить активним та впливовим учасником євроінтеграційної політики України. Діяльність Президента України у цій сфері здійснюється, головним чином, через видання відповідних указів та розпоряджень. Участь судової влади України в інтеграційних процесах відбувається головним чином шляхом опанування європейських і євроатлантичних цінностей щодо верховенства права та закону і поліпшення судового управління. Також важливим суб'єктом забезпечення реалізації євроінтеграційної політики є Генеральна прокуратура України, перед якою постає завдання взяти активну участь у реформуванні української прокуратури на підставі загальноєвропейських стандартів, що є необхідним елементом євроінтеграційної політики України.



## Література

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: міжнародний документ від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
2. Арістова І. В. Компетенція та роль державної влади України у сфері правового забезпечення європейської інтеграції / І. В. Арістова, М. Н. Курко // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. — 2004. — Вип. 27. — С. 272–280.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р., № 183/98–ВР // ВРР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
4. ВАСУ налагоджує контакти з Асоціацією державних рад та вищих органів адміністративної юрисдикції держав — членів Європейського Союзу // Вісн. Вишого адміністратив. суду України. — 2008. — № 3. — С. 116–118.
5. Ступаченко Д. Перспективи реформування національної судової системи в контексті європейської інтеграції України // Право України. — 2008. — № 7. — С. 17–20.
6. Рабінович П. Практика Страсбурзького суду як орієнтир діяльності Конституційних судів з імплементації євро-



пейських стандартів прав людини // Вісн. Конституц. Суду України. — 2005. — № 6. — С. 34–40.

7. Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації Конституційного судочинства в Україні // Вісн. Конституц. Суду України. — 2005. — № 6. — С. 41–46.

8. Тодоров І. Я. Україна на шляху до європейської та євроатлантичної спільноти: Монографія. — Донецьк: ДонНУ, 2006. — С. 167.

9. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських // Право України. — 2007. — № 2. — С. 85–88.

*Наведено аналіз проблем із забезпечення органами державної влади України ефективної співпраці з ЄС та європейської інтеграції України. Досліджено основні аспекти діяльності органів державної влади, які характерними для них засобами та методами сприяють європейській інтеграції України та реалізують державну євроінтеграційну політику.*

*Приведен анализ проблем по обеспечению органами государственной власти Украины эффективного сотрудничества с ЕС и европейской интеграции Украины. Исследованы основные аспекты деятельности органов государственной власти, способствующих характерными для них средствами и методами европейской интеграции Украины и реализующих государственную евроинтеграционную политику.*

*The above analysis of the problems of state power of Ukraine effective cooperation with the EU and European integration of Ukraine. The main aspects of public authorities, as for them the means and methods of promoting European integration of Ukraine and implement public policy European integration.*

Надійшла 26 січня 2012 р.

## **ТЕОРЕТИЧНА СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ОКРЕМИХ ПОНЯТІЙНО-НОРМАТИВНИХ КАТЕГОРІЙ В КАДРОВІЙ РОБОТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 105–108

*Розглядається теоретико-нормативний зміст окремих кадрових понять (категорій), що використовуються в кадровій роботі органів прокуратури. Аналізуються проблемні питання теорії роботи з кадрами в органах прокуратури та пропонуються вдосконалення понятійно-категоріального апарату.*

Метою нашого дослідження є окремі понятійно-нормативні категорії, що використовуються в кадровій роботі органів прокуратури. Зважаючи на це, пропонуємо найоптимальніший варіант організаційно-правових напрямів оптимізації управлінської функції органів прокуратури як внутрішньовідомчій, так і зовнішніх сферах діяльності.

Варто нагадати, що система кадрового забезпечення органів прокуратури України являє собою цілісний комплекс логічно взаємоузгоджених організаційно-управлінських заходів, безпосередньо пов'язаних з реалізацією як кадрової функції, так і функції управління персоналом. Вважаємо за необхідність розглянути термін “кадрове забезпечення”. Відомо, що будь-яка термінологія має свій понятійний апарат, тобто систему понять, що відображають сутність предмета, різновид зв'язку його структурних елементів, процеси його генезису, функціонування та розвитку [1, 7].

В юридичній літературі поняття та зміст терміну “забезпечення” фактично не досліджувались, а тому постає необхідність більш детально зупинитись на його походженні та значенні. Так, у словнику В. І. Даля слово “забезпечувати” трактується, як “надати все необхідне” [2, 577]. В словнику української мови “забезпечувати” — означає постачати

щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-небудь, що-небудь від небезпеки [3, 19]. Отже, як бачимо, термін “забезпечення” має доволі широкий зміст у різних видах діяльності, пов'язаної зі створенням належних умов функціонування будь-чого чи будь-кого.

На сьогодні у законодавстві, відомчих нормативно-правових актах, та в теорії юридичної науки правові поняття вживаються як з певним визначенням і тлумаченням того чи іншого терміну, так і без такого. Так, у чинних законодавчих актах, зокрема в Законі України “Про прокуратуру” (1991) та нормативно-правових актах Генерального прокурора України, вживається термін “забезпечення”, проте його чіткого визначення ні Закон, ні відомчі накази не надають. О. І. Шинальський відзначив, що “питання кадрового забезпечення завжди було і нині залишається одним із найважливіших для органів прокуратури України” [4, 22].

Як зазначив В. В. Конопльов: “Кадрове забезпечення є однією із основних та найважливіших функцій організаційного забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності..., оскільки створення правоохоронної систе-

ми, здатної успішно виконувати покладені на неї завдання, не зводиться лише до її організаційно-структурної побудови, а охоплює також формування, розвиток і використання кадрового потенціалу” [5, 209]. Адже, як пише професор В. В. Сухонос, реалізація повноважень і функцій органів прокуратури значною мірою залежить від організації їх діяльності та належного кадрового забезпечення [6, 267].

Останнє (кадрове забезпечення), на думку Т. Кагановської, “займає досить помітне місце в забезпеченні надійного, ефективного та результативного виконання державою покладених на неї функцій, тобто державного управління, де частиною такого управління виступає управління державною службою і, відповідно, її соціальними ресурсами” [7, 102]. Кадрове забезпечення, на думку В. І. Галагана, полягає у належно організованій роботі з підготовки, добору і виховання кадрів, підвищенні професійної зрілості і ділової кваліфікації працівників, прищеплення високих моральних якостей при виконанні ними своїх службових обов’язків [8, 21].

На цю обставину звернено увагу і в наказі Генерального прокурора України № 2, де в п.18 зазначено, що основними критеріями оцінки кадрової роботи слід вважати: укомплектування колективів прокуратур, їх структурних підрозділів кваліфікованими, сумлінними працівниками, прозорість і справедливість в доборі, розстановці та переміщенні кадрів, стабільність кадрового складу, забезпечення раціонального співвідношення молодих і досвідчених працівників, належного рівня службової та трудової дисципліни [9].

В історії розвитку інституту прокуратури в Україні виокремлюють вісім історико-правових періодів: ранній період; “допетрівський період” козацько-гетьманської доби за часів Речі Посполитої; період часів Російської імперії (1722–1917 рр.); період існування УНР (1917–1922 рр.); радянські часи (1922–1991 рр.); пострадянський період (1991–2004 рр.); перед- та постреволюційні роки (2004–2005 рр.) [10, 32]. На основі проведених нами досліджень, та зважаючи на

реальний стан розвитку прокуратури України, доцільно виокремити ще й восьмий — сучасний (реформаторський) — період (2005–2012 рр.).

Традиційно до кадрів органів прокуратури відносять лише працівників, яким присвоєні класні чини, тобто атестованих працівників. Однак, вважаємо більш доцільним вживання терміну “кадри органів прокуратури України” в широкому розумінні і відносити до означеної категорії усіх працівників, як атестованих, так і неатестованих (державних службовців, крім технічних працівників), які працюють в системі органів прокуратури. Отже, широкий підхід до розуміння кадрів органів прокуратури дає підстави виокремити такі їх основні характеристики.

По-перше, це особи, які постійно чи тимчасово виконують службово-трудова функції. По-друге, виконання функцій відбувається на підставі трудового договору чи контракту. По-третє, такі функції виконуються ними у рамках основної професії або спеціальності. По-четверте, здійснення цих функцій відбувається на платній основі. Класифікація ж кадрів органів прокуратури має відбуватися за такими критеріями: за соціальними об’єктивними ознаками особи (стан, вік, освіта тощо); за посадовим становищем; за правовим становищем у системі управління (посадові особи, представники влади, працівники); за функціональною ознакою в процесі управління.

На наш погляд, формування кадрової політики в органах прокуратури має будуватись на загальних конституційних засадах державної служби з урахуванням специфіки прокурорської діяльності: 1) принцип суворої відповідності кадрової роботи вимогам чинної Конституції та законів і пріоритет останніх над підзаконними нормативно-правовими актами; 2) принцип пріоритету прав і свобод людини й громадянина, їх безпосередньої дії, що зобов’язує кадрові органи дотримуватись і захищати права і свободи людини й громадянина; 3) принцип рівного доступу громадян України до служби в органах прокуратури; 4) принцип професіоналізму і компетентності (який стосується як об’єктного,

так і суб'єктного складу кадрової роботи); 5) принцип гласності (прозорості); 6) принцип відповідальності державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві.

Реалізація цих важливих принципів щодо підвищення професіоналізму та ефективності дієздатності кадрового складу органів прокуратури вимагає індивідуального підходу до підбору, розстановки, виховання оцінки діяльності державних службовців і порівняння до них осіб. Очевидним є, що посилення дієздатності персоналу органів прокуратури залежить від конкретної діяльності кожного працівника, рівня його професійно-психологічної підготовленості та соціально-психологічних якостей.

Якщо звернутись до окремих статистичних даних, то значна частина недоліків у діяльності прокуратури України пов'язується саме з кадровою політикою [11, 26]. Наприклад, на сьогодні в органах прокуратури налічується 10,2 тис. працівників. З них понад 3 тис. осіб мають стаж роботи до 3-х років (тобто майже кожний третій). На рівні міських та районних органів — основної ланки прокуратури, з 3,8 тис. помічників міськрайпрокурорів зі стажем до 3-х років працюють майже 2 тис., а з 1,5 тис. слідчих стаж роботи до 3-х років мають 800 осіб [12]. На думку С. Д. Гусарева, це схоже на те, що система органів прокуратури не береже своїх кадрів, не створює умов для їх утримання, передачі досвіду, формування добрих традицій [11, 27].

На загальну кількість працівників прокуратури України щорічна плінність становить у середньому 1,2–1,5 тис. осіб. Аналізуючи кількісні показники, слід сказати також і про те, що на даному етапі в прокуратурі зберігається кадровий голод, особливо в таких регіонах, як Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Київська, Чернігівська області, Автономна Республіка Крим. Щодо якісного аспекту, то зазначені показники також залишають бажати кращого. Від загальної кількості працюючих відсоток притягнутих до дисциплінарної відповідальності протягом 2002 р. є доволі високим — 9,6. У ряді регіонів

він значно вищий: 28 працівників було покарано за скоєння ганебних вчинків, 15 — за прогули. Спостерігалася тенденція до зростання кількості ганебних вчинків, скоєних офіцерами військових прокуратур, зокрема пов'язаних зі зловживаннями спиртними напоями [12].

Усі ці фактори, на слушну думку С. Д. Гусарева, свідчать про незадовільний стан кадрової та виховної роботи, що врешті позначається на результатах роботи відомства, стані законності та правопорядку в країні. Політична нестабільність, соціальні негаразди, а відтак — постійна напруга в суспільстві не могли не вплинути на відплив професійних кадрів і вимагали від прокуратури перебудови її діяльності, зміни пріоритетів і нових підходів до вирішення поставлених перед нею завдань [11, 28].

Як зазначає Г. Васильєв, нині виконання прокурорських повноважень на рівні вимог часу можливе лише за умови формування кадрового корпусу прокуратури з відданих справі, висококваліфікованих фахівців. Нагальною вимогою часу є потреба в удосконаленні професійного добору претендентів на посади в органах прокуратури, формуванню кадрового потенціалу прокуратури нової генерації, залученню чесних і здібних працівників. Саме такий підхід дасть змогу підняти авторитет прокуратури, підняти честь і гідність професії прокурора. Ще одне завдання постає перед кадрами прокуратури — не допустити в прокуратуру людей випадкових, недостатньо кваліфікованих чи здатних зрадити інтереси справи [13].

Поділяючи думку М. М. Бурбики, вважаємо, що “невід'ємними елементами роботи з кадрами в органах прокуратури виступають: визначення оптимально необхідної кількості працівників, їх посадової категорійності та рівня спеціальної професійної підготовки; підбір; оцінка; переміщення; звільнення працівників; підготовка кадрів (початкова, спеціальна, перепідготовка та підвищення кваліфікації); стимулювання службово-трудової активності їх праці та соціальної спрямованості останньої; виховання персоналу та його психологічне забезпечення” [10, 17].



## Література

1. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М.: Наука, 1979. — 229 с.
2. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. — М.: Рус. яз., 1978. — Т. 4: Р–V. — 1980. — 680 с.
3. Словник української мови / За ред. І. К. Білодіда. — К.: Наук. думка, 1970. — Т. 3. — 1972. — 744 с.
4. Шинальський О. Відмова від застарілих підходів та запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів — неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. — 2008. — № 2. — С. 22–26.
5. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: Дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2006. — 413 с.
6. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: Монографія. — Суми: Університетська книга, 2004. — 348 с.
7. Кагановська Т. Система управління якістю кадрового забезпечення державного управління в Україні // Вісн. прокуратури. — 2008. — № 3. — С. 105–109.
8. Галаган В. І. Правові та криміналістичні проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності (на матеріалах органів внутрішніх справ України): Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня: спец. 12.00.09 / Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. — К., 2003. — 39 с.
9. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України. — [Електронний ресурс]: наказ Генерального прокурора України № 2 від 15 груд. 2011 р. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
10. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2007. — 191 с.
11. Гусарев С. Д. Юридичній професії — надійне кадрове забезпечення // Наук. записки Нац. ун-ту "Києво-Могилянська Академія" [текст]. Т. 26. Юрид. науки / Нац. ун-т "Києво-Могилянська Академія". — К.: КМ Академія, 2004. — С. 25–28.
12. Остапчук В. Роботу з кадрами органів прокуратури — на рівень вимог дня // Вісн. прокуратури. — 2003. — № 4 (22). — С. 12–19.
13. Васильєв Г. Прокуратура як гарант законності в державі // Вісн. прокуратури. — 2003. — № 12. — С. 3–6.

*Розглянуто понятійно-нормативну сутність кадрової роботи в органах прокуратури як забезпечувальної функції. У цьому контексті пропонуються окремі шляхи оптимізації категоріального апарату в кадровій роботі прокуратури.*

*Рассмотрена понятийно-нормативная сущность кадровой работы в органах прокуратуры как обеспечивающей функции. В этом контексте предлагаются отдельные пути оптимизации категориального аппарата в кадровой работе прокуратуры.*

*The conceptual and normative nature of personnel work in the prosecutor's office as an interim function are considered. In this context, some ways to optimize the categorical apparatus in the frame work of prosecutors are offered.*

Надійшла 20 березня 2012 р.

## **ПРОБЛЕМИ ГАРАНТУВАННЯ І ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ І ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 109–113

*Становлення України як соціальної та правової держави, у якій життя і здоров'я людини визнані найвищою цінністю, а сама держава проголошує забезпечення прав людини і громадянина одним з головних пріоритетів своєї діяльності, нерозривно пов'язано зі становленням і розвитком ефективної й сучасної системи охорони здоров'я.*

Коли сьогодні йдеться про право на життя як фундаментальне природне право людини, то переважна більшість дослідників пов'язують його з цілим рядом державних заходів щодо гарантування права на безпечне довкілля, на ефективну медичну допомогу, на забезпечення прав пацієнтів, кожен з яких є людиною з її невід'ємними правами [1]. У цьому аспекті в сучасних умовах потребує на своє переосмислення як сама проблема гарантування й захисту прав пацієнтів в Україні, так і розробка принципово нових наукових підходів щодо державного управління в галузі охорони здоров'я, які б відповідали тим викликам і реаліям, які зумовлені прискореними процесами глобалізації та постання нового типу постіндустріального суспільства.

Отже, актуальність звернення до державно-управлінських і правових аспектів проблеми гарантування і захисту прав пацієнтів у сучасній Україні зумовлюється такими причинами. По-перше, не можна не погодитись з тим, що підвищення якості життя громадян України прямо пов'язане з такими факторами, як зростання тривалості життя, збільшення народжуваності, зниження смертності. З цією метою держава повинна насамперед гарантувати надання якісних та доступних медичних послуг, що передбачає здійснення таких заходів, як: надання кожно-

му громадянину гарантованого переліку безоплатних медичних послуг; запровадження єдиної системи показників якості роботи медичних закладів; відновлення системи охорони здоров'я в кожному місті та селі; зміщення акцентів у фінансуванні охорони здоров'я на користь первинної допомоги; запровадження обов'язкового медичного страхування та заохочення додаткового добровільного медичного страхування; сприяння становленню інституту сімейних лікарів; створення умов для повноцінної життєдіяльності інвалідів, пріоритетного оздоровлення ветеранів війни і праці; безоплатне забезпечення дітей-інвалідів ліками, медичними засобами, спеціальним харчуванням, створення умов для їх повноцінного життя в суспільстві; розроблення і впровадження дієвого механізму контролю за виробництвом, імпортом та реалізацією фармацевтичної продукції; пропагування здорового способу життя тощо. Утім, успішність реалізації усіх цих заходів безпосередньо залежить від рівня їх наукового обґрунтування, що з необхідністю актуалізує потребу комплексної розробки проблем захисту прав пацієнтів в Україні як з позицій науки державного управління, так і з позицій сучасної юридичної теорії. Справді, саме гарантування і чітке дотримання прав пацієнтів може стати запорукою і одночас-



но першим, але вельми важливим кроком на загальному шляху реформування системи державного управління охороною здоров'я людини в Україні. По-друге, не можна не зазначити, що стрімкий розвиток недержавної медицини при паралельному зменшенні обсягів фінансування державної медицини змушує активніше розробляти загальні стандарти дотримання прав пацієнтів незалежно від того, якими саме медичними послугами (що надаються у державному, або ж недержавному секторі) вони користуються. Адже у такій ситуації, коли людина отримує право обирати де і як проходити лікування, вона має бути впевненою у тому, що в будь-якому разі її права є надійно гарантованими державою, а отже і будь-яка ймовірна шкода її здоров'ю унаслідок неналежного або неправильного лікування буде компенсована, а винні понесуть визначене законодавством покарання у передбачених формах. З цього погляду, подальший розвиток комплексної системи охорони здоров'я в Україні має супроводжуватись обов'язковою розробкою і запровадженням єдиної системи адміністративних, правових та інших гарантій захисту прав усіх без винятку пацієнтів, кожен з яких наділений універсальними властивостями людини, а отже є носієм невід'ємних прав і свобод. По-третє, входження України у загальноєвропейський простір та її європейська інтеграція передбачають адаптацію норм та інститутів, покликаних забезпечувати і гарантувати права пацієнтів у національне законодавство. Очевидно, що зазначений процес не може відбуватись шляхом звичайного перенесення діючих у європейському праві та європейській практиці моделей на вітчизняний ґрунт, оскільки управління охороною здоров'я завжди має свою національну специфіку і є тісно пов'язаним з тими інститутами, які формувались у тій чи іншій країні і визначають загальні параметри державного управління у цій сфері. З огляду на це, особливої актуальності для сучасної України набуває наукова розробка та запровадження механізмів наближення практики захисту прав пацієнтів до загальноєвропейських стандартів.

Таким чином, ставлячи на меті комплексний аналіз проблем гарантування і захисту прав пацієнтів у сучасній Україні, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття “пацієнт” у сучасній правовій науці; б) охарактеризувати основні управлінські та правові механізми гарантування і забезпечення прав пацієнтів у сучасній Україні; в) виявити головні проблеми в галузі управління захистом і забезпеченням прав пацієнтів та запропонувати засоби їх розв'язання.

Фактично процес формування законодавчої бази щодо прав пацієнтів розпочався на міжнародному рівні в середині ХХ ст. Уперше вони були представлені як окремі пункти в регламентації загальних прав людини. До цих документів належать “Універсальна декларація прав людини” (1948 р.), “Женевська декларація Всесвітньої Медичної Асоціації” (1948 р.), “Європейська соціальна Хартія” (1961 р.). Наступні документи були новим етапом, тому що завершали формування прав пацієнтів і внесли ясність у застосування їх у законодавстві та практичній діяльності на всіх рівнях. Це насамперед “Декларація про розвиток прав пацієнтів в Європі” (1994 р.), “Люблінська хартія ВООЗ щодо принципів реформування охорони здоров'я” (1996 р.), “Конвенція про захист прав і честі людини у зв'язку з застосуванням досягнень біології і медицини” (1996 р.). У подальшому були прийняті й такі важливі документи, як “Європейська Хартія пацієнтів” (2002 р.) та Рекомендації Комітетів міністрів країн – членів Ради Європи [2].

Як свідчить комплексний аналіз джерельної бази, питання забезпечення та захисту прав пацієнтів на сьогодні достатньо широко обговорюються на сторінках наукових видань, у засобах масової інформації, на наукових конференціях і семінарах. У частині правового тлумачення поняття “пацієнт” розглядає пацієнта не стільки в ролі людини, яка страждає на певну хворобу та потребує відповідного лікування, скільки в ролі специфічного правового статусу, яким наділяється людина як учасник правовідносин. Тому у



юридичній літературі під поняттям “пацієнт” переважно розуміють людину, яка звернулася по медичну допомогу незалежно від стану свого здоров’я чи наявності будь-якого захворювання. Водночас цілий ряд авторів схильні вважати, що таке розуміння зазначеного поняття є дещо звуженим і більш правильним є, коли під це поняття підпадає людина, яка звернулася до лікувально-профілактичного закладу не лише за медичною допомогою, а й за діагностичною, профілактичною допомогою або бере участь як досліджувана особа в клінічних дослідженнях лікарського засобу [3]. Зокрема, як доводить Р. Стефанчук, пацієнт — це людина, яка звернулася до закладів охорони здоров’я з вимогою про надання їй медичної допомоги, що спрямована на збереження, підтримання, відновлення чи поліпшення її здоров’я і реалізацію обов’язків держави щодо захисту її життя та забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення [4]. Також пацієнт часто описується як особа, яка звернулася в лікувально-профілактичний заклад будь-якої організаційно-правової форми, до лікаря приватної практики за отриманням діагностичної, лікувальної, профілактичної допомоги незалежно від того, хвора вона чи здорова [5].

З огляду на ці доктринальні визначення, можна стверджувати, що реалізація прав пацієнта в галузі державного управління — це комплекс заходів, спрямованих на попередження, втілення права у фактичну діяльність організацій, державних органів, посадових осіб і громадян. При цьому захист прав пацієнта — це комплексна система заходів, які використовуються у тих випадках, коли без перешкод реалізувати права пацієнта не вдається і коли на допомогу незадоволеному інтересу пацієнта повинна прийти відповідна правозастосувальна діяльність з боку уповноважених державних і громадських організацій, а забезпечення прав пацієнтів — це система правових засобів, організованих дуже послідовно з метою фактичної реалізації прав пацієнтів і подолання перешкод, які виникають на шляху його інтересів.

Право громадян на охорону здоров’я та медичну допомогу в Україні гарантовані

ст. 49 Конституції України. Згідно з цим конституційним положенням держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Правові механізми та соціальні, економічні засади забезпечення цього конституційного права встановлено Основами законодавства України про охорону здоров’я. Однак, не викликає сумніву, що проблеми організаційного та юридичного забезпечення прав пацієнтів набувають останнім часом в Україні підвищеного значення. Органи державної влади і місцевого самоврядування в межах своїх повноважень видають нормативно-правові акти, що передбачають і закріплюють відповідні права пацієнтів, порядок їх реалізації, захист і юридичну відповідальність за їх порушення, також здійснюють контроль за дотриманням норм, закріплених у виданих ними нормативно-правових актах у рамках наданої їм законом компетенції. Але успішність та ефективність такої діяльності безпосередньо залежить від того, наскільки чітко у законодавстві визначено сам правовий статус пацієнта. Наразі права пацієнта в системі охорони здоров’я України визначені статтями 6, 7, 8, 9, 11, 38, 41, 43 Основ законодавства України про охорону здоров’я.

Комплексний аналіз чинної на сьогодні нормативно-правової бази, яка регулює медичну діяльність в Україні, свідчить про те, що нерегульованими ще залишається ціла низка важливих питань. Зокрема такі: надання медичної допомоги на платній основі; безпека медичної послуги; отримання інформації про виконавця послуги і самої послуги; отримання пацієнтами інформації щодо причин, які можуть впливати на якість медичної послуги; форма та зміст інформованої згоди пацієнта на медичне втручання; вибір та використання санкцій за невиконання або неналежне виконання зобов’язань угоди про медичну послугу; дотримання виконавцем послуги термінів надання медичних послуг, у тому числі й своєчасне виконання медичних послуг виходячи з їх специфіки тощо. Право на медичну допомогу та охорону здоров’я є базовим у системі соціальних прав людини. Здоров’я населення в цілому і кожної люди-

ни зокрема як члена суспільства має визначальне значення для існування і розвитку держави. Згідно із Загальною Декларацією прав людини обов'язком держави є піклування про здоров'я людини і забезпечення його охорони. Як переконливо аргументує Н. Болотіна, ядром охорони здоров'я виступають медичні відносини, які виникають між пацієнтом і лікарем (медичним працівником) з приводу надання медичної допомоги. Медичні відносини регулюються Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, законами України та цілим рядом інших нормативно-правових актів. Організаційно-правовими механізмами захисту прав пацієнтів у діяльності суб'єктів державного управління охороною здоров'я є: прийом і розгляд скарг від населення, а також розгляд скарг, що надійшли з вищих інстанцій; первинне консультування і правова освіта пацієнтів; виступ керівників органів управління охороною здоров'я в засобах масової інформації з повідомленнями про діяльність органів управління сферою охорони здоров'я та лікувально-профілактичних закладів; організація інформаційних зустрічей з населенням керівників органів управління охороною здоров'я та керівників лікувально-профілактичних закладів; втілення процедур медіації, при яких пацієнту пропонується декілька варіантів вирішення конфліктних ситуацій (повторне надання медичної допомоги, консультація іншого спеціаліста, залучення можливостей іншого лікувального закладу тощо).

Наразі законодавством України чітко встановлено, що безтактне і зневажливе ставлення до хворого може бути приводом до вимоги компенсації моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України. Ст. 38 та 39 Основ регламентують права громадян щодо вибору лікаря ("кожний пацієнт має право вільного вибору лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги"), лікувального закладу ("кожний пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-якому лікувально-профілактичному закладі за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікуван-

ня") та обов'язку лікарів надавати пацієнтам медичну інформацію ("лікар зобов'язаний пояснити пацієнтові в доступній формі стан його здоров'я, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі наявності ризику для життя і здоров'я. Пацієнт має право знайомитися з історією своєї хвороби та іншими документами, що можуть слугувати для подальшого лікування"). Отже, в Україні медична допомога хворому має бути надана з врахуванням його бажання лікуватися саме у конкретного лікаря і можливості лікаря надати таку допомогу.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного нами дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, незважаючи на значну кількість нормативних документів та планів дій, що прийняті в Україні, ситуація з правовим регулюванням медичної діяльності в державі вимагає підвищеної уваги науковців, лікарів та юристів при здійсненні низки організаційно-правових заходів з метою належного реформування галузі охорони здоров'я і завершення формування галузі медичного права. По-друге, проблеми організаційного та юридичного забезпечення прав пацієнтів набувають останнім часом в Україні підвищеного значення. З точки зору правового регулювання медичної діяльності доцільно виокремити дві ключові складові процесу забезпечення прав пацієнтів: забезпечення реалізації прав; забезпечення захисту прав. Стосовно першого напрямку, слід наголосити, що саме від держави, керуючись нормами чинної Конституції України щодо безоплатності медичної допомоги, багато в чому залежить успішність здійснення заходів, спрямованих на створення реальних можливостей реалізації прав пацієнтів. По-друге, забезпечення та захист прав пацієнтів в Україні є одним із провідних напрямів як державного управління у сфері охорони здоров'я, так і медичного права — нової галузі права, що знаходиться у стадії формування. У цьому контексті необхідно чітко визначитися з основними напрямками державної політики у сфері охорони здоров'я. Водночас досі серйозною проблемою є розробка нових проектів законів, положення яких мають вре-

гульовувати суспільні відносини у системі “пацієнт — медичний працівник”, а також орієнтуватись на такі складові, як: стан здоров'я, умови його формування, політика держави в галузі охорони здоров'я тощо.



## Література

1. Пушкіна О. В. Невід'ємні права людини у контексті розвитку доктрини природного права // Юрид. Україна. — 2005. — № 6. — С. 12–18.

2. Шевченко І. М. Міжнародний та український досвід захисту прав пацієнтів // III Всеукраїнська наук.-практ. конф.

з медичного права: “Медичне право України: проблеми управління та фінансування охорони здоров'я” 23–24 квіт. 2009 р. м. Львів. — Л.: ЛОБФ “Медицина і право”, 2009. — С. 324–330.

3. Стеценко С. Г. Медицинское право: Учебник. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 86.

4. Стефанчук Р. О. До питання про систему особистих немайнових прав пацієнта // II Всеукраїнська наук.-практ. конф. “Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)” 17–18 квіт. 2008 р. м. Львів. — Л.: ЛОБФ “Медицина і право”, 2008. — С. 319–324.

5. Колоколов Г. Р., Косолапова Н. В., Никульникова О. В. Основы медицинского права. Курс лекций: Учеб. пособие для вузов. — М.: Экзамен, 2005. — С. 15.

*Незважаючи на значну кількість нормативних документів та планів дій, що прийняті в Україні, ситуація з правовим регулюванням медичної діяльності в державі вимагає підвищеної уваги науковців, лікарів та юристів при здійсненні низки організаційно-правових заходів з метою належного реформування галузі охорони здоров'я і завершення формування галузі медичного права.*

*Несмотря на значительное количество нормативных документов и планов действий, принятых в Украине, ситуация с правовым регулированием медицинской деятельности в государстве требует повышенного внимания ученых, врачей и юристов при совершении ряда организационно-правовых мероприятий с целью надлежащего реформирования здравоохранения и завершения формирования области медицинского права.*

*Despite the large number of regulations and action plans adopted in Ukraine, the situation of legal regulation of medical activity in the country requires more attention of scientists, doctors and lawyers in carrying out a number of organizational and legal measures to properly reform health care and completion of medical law.*

Надійшла 7 лютого 2012 р.

## СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ В СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ ЯК ГАРАНТІЇ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 114–119

*Надається визначення ролі соціальних прав людини у сучасному міжнародному праві як гарантії розвитку національних систем управління соціальним захистом. Досліджується специфіка соціальних прав людини, їх структура, форми юридичного закріплення у міжнародному праві та механізми забезпечення, які визначають загальні параметри розвитку національних систем управління у сфері соціального захисту громадян.*

В умовах стрімкого урізноманітнення номенклатури прав людини як на національному, так і на міжнародному рівні, постає об'єктивна потреба наукового осмислення ролі окремих груп прав людини у функціонуванні національних систем державного управління. Однією з найчастіше обговорюваних у сучасній юридичній науці груп прав людини є соціальні права. Це, у свою чергу, об'єктивує проблему побудови наукової теорії, яка б чітко описала роль соціальних прав людини в процесі розвитку та функціонування системи державного управління соціальним захистом. З огляду на те, що фактично на сьогодні соціальні права людини постають як важливі гарантії розвитку систем державного управління соціальним захистом у будь-якій державі, для юридичної науки набуває особливого значення питання теоретичного осмислення сутності цього зв'язку.

Актуальність дослідження цієї проблеми зумовлена кількома причинами практичного і теоретичного змісту. Насамперед слід наголосити на тому, що до останнього часу проблематика прав людини часто досліджувалась у юридичній науці відокремлено від питань функціонування системи державного управління. До певної міри це було спричинено штучним розподілом галузевих досліджень на власне правові та

державно-управлінські. Утім, як переконливо засвідчує практика розвитку сучасних держав, права людини нерозривно пов'язані з діяльністю держави щодо їх забезпечення. Особливо яскраво це видно саме на прикладі соціальних прав людини та у сфері соціального захисту громадян. У зв'язку з чим набуває актуальності проведення ряду міжгалузевих досліджень, які б дали можливість продемонструвати об'єктивні зв'язки між правами людини та функціонуванням системи державного управління. По-друге, процес міжнародної інтеграції України (у тому числі і такий її вимір, як міжнародно-правова інтеграція) змушує по-новому осмислювати питання взаємозв'язку між системою європейського права в галузі соціального захисту і національним законодавством України. З цього погляду, однією зі складових європейської інтеграції України є наповнення вітчизняного законодавства тими нормами і гарантіями соціального захисту, які наразі визнані і діють в Європі. По-третє, до останнього часу розвиток національних систем державного управління соціальним захистом здебільшого тлумачився в аспекті формування на рівні окремих держав специфічних механізмів, які допомагають знімати соціальну напругу та сприяти соціальній безпеці громадян залежно від стану розвитку національних еко-

номік, від матеріальних і фінансових можливостей кожної конкретно взятої держави. Однак, процеси глобалізації та інтенсифікації міжнародної співпраці істотно актуалізували проблему впливу універсальних правових норм у частині соціальних прав людини на функціонування цих національних систем управління соціальним захистом. Звісно, це не означає елімінацію національного виміру функціонування системи управління соціальним захистом громадян. Йдеться лише про те, що цілісна і сучасна науково-правова теорія державного управління соціальним захистом повинна включати в себе обидва зазначені вище аспекти (міжнародний та національний).

Таким чином, ставлячи на меті аналіз соціальних прав людини у сучасному міжнародному праві як гарантій розвитку національних систем управління соціальним захистом, ми повинні вирішити такі завдання: а) охарактеризувати загальну систему міжнародного права в частині визначення умов і стандартів соціального захисту громадян; б) дослідити основні міжнародні нормативно-правові акти в частині визначення номенклатури соціальних прав людини; в) визначити комплекс загальноєвропейських нормативно-правових актів, які впливають на розвиток системи державного управління соціальним захистом громадян у сучасній Україні.

З-поміж документів міжнародного характеру, в яких закріплюються соціальні права людини і громадянина, необхідно назвати насамперед Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права, який класифікує соціальні права людини за трьома групами.

По-перше — це право на працю в справедливих та сприятливих умовах. Про це йдеться в ст. 6, 7 та 8. Ст. 6 дає пояснення щодо того, яким саме чином слід розуміти право на працю: “Право на працю включає право кожної людини на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає чи на яку вона вільно погоджується”. В ній же наводиться і перелік тих мір, які покликані забезпечувати означене пра-

во, до яких належать програми професійно-технічної підготовки та навчання, досягнення економічного та соціального розвитку, забезпечення повної виробничої зайнятості тощо. У ст. 7 надається чітке визначення того, що мається на увазі під справедливими та сприятливими умовами праці. Ці умови включають у себе таких чотири моменти: а) отримання винагороди за працю; б) умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; в) однакову для всіх можливість просування по роботі на більш високі ступені виключно на підставах трудового стажу та кваліфікації; г) відпочинок, обмеження тривалості робочого часу та оплачувана періодична відпустка. По-друге — право на соціальний захист, на достатній життєвий рівень і на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я. Ця група прав встановлюється ст. 9, 10, 11 та 12. У ст. 9 міститься категорична норма: “Всі держави — учасниці Пакту визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування”. Також надзвичайно важливою з юридичного погляду є стаття 11, в якій визначається зміст поняття “достатній життєвий рівень”. Адже, як зауважують П. Картер, Т. Джеффс та М. К. Сміт, останнім часом стан реалізації соціальних прав значно погіршився не лише через причини зниження норм того, що розуміється як достатній життєвий рівень, а й через те, що зобов'язання, взяті на себе соціальною державою по забезпеченню достатнього життєвого рівня, почали хибно витлумачуватися: “Широко розповсюдилась навмисна політика стигматизації бідних для того, щоб перевести людину на роботу з малою платнею, зменшити претензії на отримання пільг, або замаскувати структурні причини бідності та полегшити введення в обіг пояснень індивідуального характеру” [1, 171]. Відповідно до Пакту достатній життєвий рівень включає в себе: “Право кожного для себе та своєї родини на достатнє харчування, одяг та житло, так само як і на неперервне поліпшення умов життя... держави — учасниці Пакту, визнаючи право людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально та в порядку між-



народного співробітництва, які включають в себе конкретні програми для того, щоб: поліпшити методи виробництва, зберігання та розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних та наукових знань, поширення знань про принципи харчування та вдосконалення чи реформи аграрних систем таким чином, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів”. По-третє — це право на освіту та користування плодами свободи в галузі культури і результатами наукового прогресу. Означене право набуває своєї юридичної конкретизації у ст. 13, 14 та 15. При цьому, змістовною відмінністю цього Пакту від усіх інших документів є те, що крім проголошення та визначення того чи іншого права, яке належить до системи соціальних прав, у ньому надається і перелік (хоча і невичерпний) тих заходів, які держави мають вжити для реалізації зазначених прав.

Таким чином, характеризуючи основні соціальні права, міжнародне право виходить із того, що сама їх специфіка потребує існування подвійного юридичного механізму, який не лише визначає чи декларує ту чи іншу добірку прав, а й юридично встановлює такі механізми реалізації та контролю за реалізацією означених прав, які здатні запровадити втілення всієї сукупності соціальних прав людини і громадянина в суспільному і державному житті. У зв'язку з цим доречно згадати і таку подію, як створення у 1985 р. Комітету по економічним, соціальним та культурним правам. Ці права викладені в Пакті так, що вони зрозумілі для кожного, і в ньому вміщено норми, які всі країни можуть прийняти як бажані цілі та орієнтири. Разом з тим, у Пакті вирішується й інше завдання, яке постало перед урядами та ООН у галузі прав людини, а саме — проблема здійснення цих прав. Зокрема, в ньому підкреслюється необхідність того, щоб закони держави зробили економічні, соціальні та культурні права реальністю для всіх, і щоб держави — учасниці цього Пакту гарантували користування цими правами без будь-якої дискримінації. Безпосередньо про це йдеться в преамбулі, де зазначається, що “визнаючи,

що відповідно до Загальної декларації прав людини ідеал вільної людської особистості, вільної від страху і злиденності, може бути реалізовано, лише якщо створити такі умови, за яких кожен зможе використовувати свої економічні, соціальні та культурні права”, а також у ст. 2, де сказано: “Кожна держава, яка приєднається до цього Пакту, зобов'язується в індивідуальному порядку та в порядку міжнародної допомоги і співробітництва, в економічній та технічній сферах, у максимальних межах наявних ресурсів вжити заходи, щоб поступово забезпечити якомога повне здійснення визнаних цим Пактом прав усіма належними способами, враховуючи і законодавчі заходи”. Але, крім Пакту, існує ряд інших міжнародних документів універсального та регіонального характеру, в яких наводиться перелік та структурна класифікація основних соціальних прав. Оскільки ці права носять універсальний характер, слід бодай у загальних рисах намітити основні підходи в сучасному праві до їх визначення.

На відміну від Пакту, у такому міжнародному документі, як “Загальна декларація прав людини”, що була прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., соціальні права людини і громадянина не виділено ні в окрему групу, ні в окремий розділ. Багато в чому це пояснюється самим юридичним характером цього документа. Оскільки Декларація була прийнята у вигляді резолюції, то, відповідно до Статуту ООН, вона носить лише рекомендаційний характер. Тому, після прийняття цієї резолюції Генеральна Асамблея доручила розробити два окремих пакти: про політичні і громадянські права та про економічні, соціальні і культурні права. Визначенню соціальних прав у Декларації присвячено ст. 22–26 включно. До цих прав належать: 1. Право на соціальне забезпечення та на здійснення людиною необхідних для підтримання її гідності та вільного розвитку прав в економічній, соціальній та культурній сферах (ст. 22). 2. Право на відпочинок, оплачувану відпустку та нормування тривалості робочого дня (ст. 24). 3. Право на працю, вільний вибір праці, на справедливі та сприятливі умови



праці, на захист від безробіття (ст. 23). 4. Право на утворення професійних союзів та на вільний вступ до них з метою захисту власних інтересів. 5. Право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримки здоров'я і добробуту людини та її родини. 6. Право захисту материнства і дитинства. 7. Право на освіту (причому загальна та початкова освіта мають бути безкоштовними).

Переходячи на рівень міжнародних регіональних угод європейського характеру, необхідно насамперед відмітити такий важливий документ, як "Європейська Соціальна Хартія" (ЄСХ), яку було підписано у Турині 18 жовтня 1961 р. та "Додатковий Протокол до Європейської Соціальної Хартії", який було укладено у Страсбурзі 5 травня 1988 р. Суттєвою юридичною ознакою цього документа є те, що в ч. I Хартії чітко встановлюється перелік тих соціальних прав гарантування та забезпечення, які вона покликана здійснювати. Отже, згідно з ЄСХ, систему соціальних прав складають такі права: право заробляти собі на життя вільно обраною працею; право на справедливі умови праці; право на такі умови праці, що відповідають умовам безпеки та гігієни; право на справедливу винагороду за здійснену працю; право трудящих на вільне об'єднання з метою захисту своїх економічних та соціальних інтересів; право на укладення колективних угод; право дітей та підлітків на особливий захист від фізичної та моральної шкоди, що може бути їм заподіяна; право на особливий захист вагітних жінок; право на відповідні умови для здійснення професійної орієнтації; право на відповідні умови для професійної підготовки; право використовувати всі засоби для досягнення якнайліпшого стану здоров'я; право на соціальне забезпечення; право на соціальну та медичну допомогу; право на отримання послуг з боку соціальних служб; право родини на захист з метою забезпечення її всебічного розвитку; право матері та дитини на відповідний соціальний та економічний захист.

Але до системи цих основних соціальних прав, що закріплюються Хартією додатковим Протоколом, було додано ще чотири важливі пункти, які розширили номенклатуру соці-

альних прав. У цих пунктах було закріплено такі соціальні права: а) право на рівні умови праці та рівні можливості щодо її отримання (ст. 1 Протоколу серед відповідних мір по забезпеченню цього права називає: "Забезпечення доступності праці, захисту проти звільнення та професійної реінтеграції; здійснення програм професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки та реадптації; чітке визначення умов найму та оплати праці; визначення умов служби та службового підвищення"); б) право на інформацію (тлумаченню цього надзвичайно актуального для багатьох країн як з розвинутою економікою, так і з перехідним типом економіки права, присвячено ст. 2, у якій відмічається, що право на інформацію передбачає: "Право бути регулярно і своєчасно повідомленими в доступній формі про економічний та фінансовий стан підприємства; право висловлювати власну думку щодо тих рішень керівництва підприємством, які можуть у майбутньому вплинути на ситуацію зайнятості чи зачепити інтереси трудящих"); в) право поліпшувати умови праці на виробництві (виходячи із змісту ст. 3 реалізація цього права передбачає комплексне впровадження таких заходів: "Визначення і поліпшення умов праці; захист здоров'я та безпеки на підприємстві; організація послуг та умов соціального та соціокультурного характеру; здійснення контролю за дотриманням означених норм"); г) право осіб похилого віку на соціальну допомогу (відповідно до ст. 4 головною метою цього права є забезпечення права осіб похилого віку якнайдовше залишатися повноправними членами суспільства. Забезпечення цього права стає можливим завдяки "наданню особам похилого віку достатніх коштів, щоб вони могли вести гідне існування та брати активну участь у державному, суспільному та культурному житті; поширенню інформації про послуги та можливості користування ними особами похилого віку; наданню ним житла, пристосованого для їх потреб та стану їхнього здоров'я; надання всіх медичних послуг, які можуть поліпшити стан їхнього здоров'я").

Отже, серед усіх перелічених соціальних прав Хартія надає значну увагу саме першій

групі соціальних прав (відповідно до структурної класифікації Пакту), які пов'язані з якомога повною реалізацією права на працю і пов'язаними з ним правами і свободами, що дає змогу набагато повніше репрезентувати його на юридичному рівні. При цьому підхід, використаний у Хартії щодо висвітлення змісту та обсягу соціальних прав, здебільшого полягає у послідовній та чіткій фіксації тих обов'язків, які беруть на себе сторони, що домовляються задля реалізації та забезпечення перелічених соціальних прав. Подібна нормативна специфіка Хартії, на відміну від Римської Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р., пояснюється специфікою соціальних прав, які, крім визначальних норм, обов'язково мають нести в собі і норми застосовчого чи регламентуючого характеру. Адже соціальне право, це таке право, яке повинно постійно підтверджуватися державою та державною політикою. Тому, лише вирішення проблеми юридичної захищеності прав людини, в тому числі і соціальної, як вважає О. Сосіна [2, 42], здатне зробити це право фактичним, тобто не просто проголошуваним, але і безпосереднім і діючим правом людини, утвердженням її свободи й гідності, досягненням юридичної захищеності від будь-яких проявів свавілля.

Завершуючи цей огляд міжнародних нормативно-правових актів у частині визначення системи соціальних прав людини, необхідно згадати такі міжнародно-правові акти, як “Декларація соціального прогресу та розвитку”, що була проголошена резолюцією 2542 Генеральної Асамблеї ООН від 11 грудня 1969 р., “Декларація про використання науково-технічного прогресу в інтересах миру та на благо людства”, проголошена резолюцією 3384 Генеральної Асамблеї ООН від 10 листопада 1975 р., “Конвенція про політику у сфері зайнятості”, прийнятій 9 липня 1964 р. на сорок восьмій сесії Генеральної конференції МОП та “Конвенція про сприяння зайнятості та захисту від безробіття”, прийнятій 21 червня 1988 р. Серед основних соціальних прав, що мають забезпечуватися сучасними державами, Декларація соці-

ального прогресу та розвитку виділяє право жити в гідних умовах та використовувати досягнення соціального прогресу (ст. 1), право на працю та вільне її обрання (ст. 6), право на справедливий розподіл національних прибутків (ст. 7), право на захист від злиденності, право на високий рівень медичного обслуговування та охорону здоров'я (ст. 10), право соціального забезпечення, захист материнства, захист прав інвалідів, дітей та осіб похилого віку (ст. 11). У Декларації про використання науково-технічного прогресу в інтересах миру та на благо людства у пунктах 5, 6 та 7 відзначаються такі соціальні права, як: а) право на використання досягнень науки і техніки для поліпшення власного та суспільного добробуту, та б) право використання наукових досягнень з метою якнайповнішої реалізації прав людини і громадянина. У цих конвенціях надається більш детальне викладення та регламентація реалізації права на працю та права на захист від безробіття. Так, згідно зі ст. 1 Конвенції про політику у сфері зайнятості право на працю включає в себе: право на вибір праці, право на отримання праці, право на продуктивну працю та право на професійну підготовку, а відповідно до ст. 5 Конвенції про сприяння зайнятості та захисту від безробіття до означеного права додаються ще право на захист від безробіття, право на отримання допомоги, право на соціальне забезпечення та право на медичну допомогу під час безробіття [3].

Отже, підбиваючи результати дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, в основу загальної класифікації соціальних прав людини, як вони тлумачаться в сучасному міжнародному праві, можуть бути покладені принципи, використані в Міжнародному Пакті про економічні, соціальні та культурні права. Проте, означені в Пакті положення набули свого розвитку і конкретизації у численних міжнародних конвенціях, угодах та локальних конституційно-законодавчих актах, що говорить як про існування єдиних світових стандартів, норм та принципів реалізації соціальних прав, так і про наявність розробленої системи забезпечення цих прав на рівні окремих країн. По-

друге, ратифікація Україною міжнародних нормативно-правових актів у галузі соціального захисту громадян означає фактичну інтеграцію нашої країни в існуюче світове співтовариство та її залучення до процесу спільного пошуку оптимальних моделей правового забезпечення ефективності системи державного управління соціальним захистом громадян. Водночас принцип пріоритету норм міжнародного права, який знайшов своє відображення у Конституції України, перетворює соціальні права людини на надійні гарантії не лише визнання державою певних стандартів соціального захисту громадян України, а й її діяльності (насамперед управлінського характеру) в частині забезпечення і практичної реалізації цих соціальних стандартів захисту громадян. По-третє, слід особливо наголосити на тому, що процес конвергенції систем міжнародного та національного права України істотно посилив роль соціальних прав людини як реальних гарантій соціального захисту в Україні (нагадаємо, що Україна конституційно визнала себе соціальною державою, що спричинило, як доводить

О. Панкевич, цілий ряд наслідків у частині формування державної політики соціального захисту громадян [4]). У цьому плані соціальні права людини відкривають для кожного громадянина України не лише можливості і перспективи соціального розвитку, але й накладають на Українську державу цілком реальні обов'язки щодо запровадження ефективної управлінської діяльності у сфері соціального захисту як суспільства в цілому, так і окремих громадян України.



### Література

1. Картер П., Джеффс Т., Сміт М. К. Практична соціальна робота. — Амстердам-К.: АПУ, 1996. — 184 с.
2. Сосіна О. В. До питання щодо юридичної захищеності прав людини // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. — Л.: Львів. держ. ун-т., 1997. С. 38–42.
3. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Отв. ред. Л. А. Окуньков. — М.: Изд. группа "Норма-Инфра-М", 1998. — 607 с.
4. Панкевич О. З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики // Бюлетень Мін-ва юстиції України. — 2004. — № 2–3 (28–29). — С. 29–42.

*Процес конвергенції систем міжнародного та національного права України істотно посилив роль соціальних прав людини як реальних гарантій соціального захисту в Україні.*

*Процесс конвергенции систем международного и национального права Украины существенно усилил роль социальных прав человека как реальных гарантий социальной защиты в Украине.*

*The process of convergence of international and national systems of law in Ukraine significantly strengthened the role of social rights as real guarantees of social protection in Ukraine.*

Надійшла 20 січня 2012 р.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ  
В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 120–126

*Проблеми правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції можна охарактеризувати як найважливіші та найактуальніші у сучасній вітчизняній юридичній науці, а також науці державного управління. Це зумовлюється не лише активним розвитком такої галузі права, як інформаційне право, а й об'єктивною потребою побудови нових науково-теоретичних моделей правового забезпечення розвитку як інформаційного простору в Україні, так й інформаційного забезпечення її позиціонування на зовнішньополітичній арені (у тому числі, безумовно, й відносини України з ЄС).*

Актуальність дослідження зазначеної проблематики зумовлюється кількома важливими причинами. По-перше, проблеми зближення України та ЄС, які нині відбуваються у загальному руслі процесів європейської інтеграції України, з огляду на свій системний та багаторівневий характер з необхідністю стають предметом правового регулювання. Більше того, саме правовий фактор у багатьох випадках виявляється не лише найдієвішим, а й найважливішим елементом розробки та запровадження відповідного державного курсу України. Зважаючи на виняткову роль інформаційної політики у зазначеній сфері, саме вона стає предметом правового регулювання, яке має створити необхідні передумови та надати правові гарантії як стабільного розвитку інформаційних відносин, так й інформаційного супроводу процесів європейської інтеграції України. Усе це істотно актуалізує науково-юридичні дослідження в галузі аналізу специфіки правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції, а також обґрунтування шляхів та засобів удосконалення цього правового регулювання. По-друге, слід наголосити на тому, що програмою інтеграції України до

Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., було визначено шляхи і темпи реалізації певних пріоритетів. У цьому списку пріоритетів одне з важливих місць посідає співпраця в інформаційній сфері, яка має розвиватись на чітко визначеній нормативно-правовій основі, здатній максимально наблизити Україну до ЄС, і гарантувати гармонійний розвиток інформаційного простору України та ЄС. Нарешті, по-третє, слід зазначити, що наразі програма інтеграції України до Європейського Союзу є головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС. При цьому одним з найважливіших напрямів реалізації зазначеної програми є правове регулювання та правове забезпечення інформаційної політики України. З огляду на це, науковий аналіз зазначеної проблематики має не лише виняткову теоретичну, а й власне практичну актуальність, що пов'язана з реальним наближенням та з реальною інтеграцією між Україною та ЄС.

Таким чином, ставлячи на меті комплексний аналіз розвитку системи правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції, ми маємо вирішити такі дослідницькі

завдання: а) дослідити історичні етапи розвитку національного законодавства щодо розвитку та співпраці з ЄС у сфері інформаційних відносин; б) охарактеризувати основні нормативно-правові акти, що закладають основу правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції; в) обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення та подальшого розвитку правових норм у частині більш чіткого та системного визначення основ інформаційної політики України в процесі європейської інтеграції.

Фактично курс на інтеграцію з ЄС був визначений “Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу”, затвердженої Указом Президента України № 615/98 від 11 червня 1998 р. Водночас цим документом було ініційовано регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері євроінтеграції: “Проведення широкомасштабної агітаційно-інформаційної національної кампанії з метою сприяння інтеграції України до ЄС. Розроблення і запровадження програми інформування широких кіл громадськості щодо ситуації в ЄС, проблем і успіхів, що існують на шляху інтеграції України до ЄС”. На той момент правовою основою відносин між Україною та ЄС була Угода про партнерство та співробітництво від 16 червня 1994 р., укладена на 10 років, що набула чинності 1 березня 1998 р. Наступним важливим законодавчим кроком стало прийняття “Програми інтеграції України до Європейського Союзу”, схваленої Указом Президента № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р. Стосовно досліджуваної проблеми у розділі “Суспільна інформованість” було чітко зазначено: “Загальнонаціональна підтримка курсу інтеграції України до ЄС, досягнення розуміння безальтернативності даного курсу суспільством потребує відповідної орієнтації діяльності засобів масової інформації на висвітлення розвитку відносин між Україною та ЄС, широке всебічне роз’яснення значення європейського вибору України, забезпечення неупередженого сприйняття громадянами України європейської інтеграції”. У документі зазначається, що в 1999 р. на державному

рівні було розроблено всебічні заходи щодо активізації суспільної підтримки політичного курсу України на інтеграцію з Євросоюзом, завдяки державній ініціативі почали діяти відповідні програми в окремих галузях, було визначено короткострокові (2000–2001 рр.), середньострокові (2002–2003 рр.) та довгострокові (2004–2007 рр.) пріоритети. Серед короткострокових завдань викремлено “організацію та координацію дій суб’єктів інформаційної політики, спрямованих на суспільну підтримку курсу України та інтеграцію до ЄС; співробітництво в сфері масової інформації з Європейською Комісією через її представництво в Україні, а також шляхом прямих зв’язків із залученням ресурсів цієї організації на спільні проекти; створення на державному та регіональному рівнях навчально-пізнавальних телерадіопрограм для оволодіння офіційними мовами ЄС широкими верствами населення”. На середньострокову перспективу було заплановане, зокрема, “створення нових структур з вивчення, розповсюдження та використання матеріалів з питань інтеграції України до ЄС; організація оперативного інформування комітетів інформації та прес-служб облдержадміністрацій з питань діяльності ЄС”. Довгостроковим завданням визначено “інтеграцію України в світову інформаційну систему”.

У подальшому інформування громадськості регламентувалося окремими нормативно-правовими актами, що утворили відповідне спеціальне законодавство. Перший з них – Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо інформування громадськості з питань інтеграції України до Європейського Союзу на 2002 рік” від 30 травня 2002 р. Основну увагу в цьому документі приділено створенню інформаційних рубрик у різних масмедіа, зокрема у мережі Інтернет (п. 1, 2), на телебаченні (п. 5, 6, 10), на радіо (п. 5, 8) та в друкованих ЗМІ (п. 9). Визначено шляхи і засоби співпраці органів державної влади та ЗМІ з приводу висвітлення напрямів інтеграції України та діяльності ЄС. Започатковано освітні програми з питань євроінтеграції у вищих і середніх навчальних закладах,



а також у рамках підготовки та перепідготовки кадрів. Доручено здійснити моніторинг громадської думки. Важливим положенням Плану-2002 є також започаткування співпраці з неурядовими організаціями. Іншим спеціальним нормативно-правовим актом України у сфері інформування громадськості з питань євроінтеграції стало Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо інформування громадськості стосовно цілей, завдань і етапів європейської інтеграції України на 2003 рік” від 24 лютого 2003 р. Низка положень цього документа повторює та доповнює План-2002, зокрема у питаннях використання мережі Інтернет та взаємодії із ЗМІ (п. 1–6, 13–16). Ширше, порівняно із Планом-2002, охоплювалась діяльність в освітній сфері (п. 7, 8, 9). Вперше розглядається залучення громадськості до обговорення питань євроінтеграції (п. 10, 15). Закріплювалось положення про проведення інформування не лише на території України, а й у державах — членах ЄС (п. 11, 12, 17): “Вжити заходів щодо створення інформаційної мережі для поширення в державах — членах ЄС інформації про економічний і соціальний розвиток України, переваги її партнерства з ЄС; вивчити питання про можливість розповсюдження через закордонні дипломатичні установи України аудіо- та відеопродукції щодо позитивного досвіду України у сфері європейської інтеграції”. Ці положення є особливо значущими, оскільки громадяни Євросоюзу мають право володіти інформацією про потенційного члена спільноти і можливість слідкувати за інтеграційним процесом України. Формування громадської прихильності до євроінтеграції України серед населення ЄС є не менш важливим завданням держави, ніж популяризація цього питання на власних теренах.

Дещо пізніше, з метою систематизації інформаційної діяльності, було прийнято “Державну Програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки” (ДППГ), до якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджує план відповідних заходів: “Деякі питання організації ви-

конання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки” та “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”. Розглянемо основні положення цих документів.

ДППГ складається з шести розділів, фактично є рамковим документом, який визначає напрями та механізми інформування суспільства з європейських питань. Каналами передачі інформації щодо євроінтеграції України та діяльності ЄС широкій громадськості визначено: ЗМІ; веб-сайти органів державної влади, на яких розміщено відповідну інформацію; публічні заходи, зокрема День інформування з питань євроінтеграційних процесів, День Європи та дні держав — членів ЄС; брошури, довідники, наукові та публіцистичні праці тощо; навчальний процес (у школах та вузах, на курсах підвищення кваліфікації); інформаційні центри з питань європейської інтеграції; громадські читання. Згідно з ДППГ інформаційна діяльність спрямована на населення України в цілому, проте заплановані програмою заходи є засобом переважно придатним для інформування спеціалістів. Пріоритетним каналом передачі інформації за необхідності охоплення широких верств суспільства є, безумовно, ЗМІ. Щорічні плани містили перелік електронних медіа та назви друкованих видань, у яких передбачалося висвітлювати євроінтеграційний поступ України. Ці положення, на наш погляд, є прототипом медіа-плану, який визначає, де і коли має з’явитися та чи інша інформація, щоб потрапити до реципієнта. Характеристика-прототип обумовлена не визначеністю власне графіка виходу матеріалів, а наявністю тільки їх носіїв. Медіа-



план є невід’ємним елементом комунікативного процесу, без нього оприлюднення навіть найцікавішої для аудиторії інформації може виявитися марним. Завдання медіа-плану — забезпечити контакт. Наскільки цей контакт буде плідним, залежить від якості та змісту самого повідомлення, проте цілком справедливим є і твердження про те, що передача інформації невчасна або у неналежному ЗМІ взагалі позбувається сенсу ця діяльність. При цьому в уточнювальних планах відсутнє навіть визначення носіїв інформації. Можливо, перелічені у попередніх планах медіа продовжували використовуватися за умовчанням або поява інформації у конкретних ЗМІ взагалі не планувалася.

Загальний зміст щорічних планів ґрунтується на напрямках та механізмах поширення інформації, визначених ДППГ. Поступальність та послідовність процесу інформування забезпечується такими групами положень. Положення, що без змін переходять від плану до плану: забезпечення організації Всеукраїнського конкурсу журналістів на найкраще висвітлення відносин з ЄС, забезпечення роботи “вуличного телебачення” в регіонах з метою висвітлення різних аспектів життя в державах — членах ЄС тощо. Положення, що уточнюються від плану до плану. Положення, що трансформуються. Положення, якими змінюється склад виконавців та частота виконання завдань, що може свідчити про наявність певного досвіду реалізації цих завдань та вибір найоптимальнішої моделі виконання, положення, що регламентують проведення єдиноразових дій (частина з них від початку планувалась як разові, частина через власну неефективність або з інших причин не була продовжена). Зауважимо, що положення у щорічних планах логічно не структуровані, не розподілені за певними напрямками інформування. Можливо, однією з причин такої побудови уточнювальних планів є процес їх формування: частина положень імплементувалася у плани з ДППГ, частина складалася на основі пропозиції органів державної влади. Оскільки сама програма не містила виокремлених груп заходів, то й щорічні плани не були катего-

ризовані. Наявністю пропозицій державних органів щодо вжиття певних заходів пояснюється процес поступової конкретизації виконавців та завдань на місцевому рівні протягом 2004–2007 рр. Узагальнене посилання “обласні державні адміністрації”, запропоноване ДППГ, уточнюється відповідно до ініціації органами влади певних завдань. Регіональна активність свідчить, що найрегулярніше інформують своїх громадян державні установи, розташовані у прикордонних областях, залучених до транскордонного співробітництва, а майже на половині території України місцеві державні адміністрації не бажають приєднатися до комунікативного процесу з питань європейської інтеграції. Зазначимо також, що і серед задіяних облдержадміністрацій інтенсивність інформування та участь у відповідних заходах була різною. Як діяльність окремих державних установ не спрямована на роз’яснення євроінтеграційної політики, так і у змісті деяких положень щорічних планів важко прослідкувати зв’язок зі сферою нормативно-правового регулювання. Відзначимо також Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України “Про затвердження методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм” від 16 березня 2005 р., який було прийнято з метою впорядкування роботи, спрямованої на здійснення моніторингу виконання дій із забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу.

Наказ унормовував інформаційну підтримку інтеграційних процесів як комплекс інформаційно-просвітницьких заходів, орієнтованих на взаємопроникнення в інформаційний простір України та ЄС з метою формування в українському суспільстві проєвропейської, а в європейському — проукраїнської більшості, а також спрямованих на підтримку євроінтеграційного курсу України громадськістю. У п. 3.6 розкривається зміст діяльності, що визначається як “інформаційна підтримка”: робота, пов’язана зі створенням та функціонуванням загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права; видання бюлетенів, збірників нормативних актів, інших матеріалів,

що належать до його компетенції; організація і проведення семінарів, конференцій, симпозіумів, інших заходів.

Важливою характеристикою юридичних документів є тип правових норм, що містяться у них. У теорії права виділяють такі норми (приписи) за функціональною спрямованістю: регулятивні, правоохоронні та спеціалізовані [1, 66–72]. Регулятивні (правоустановчі) норми безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин, встановлюючи права та покладаючи обов'язки на учасників правовідносин. Залежно від специфіки регулятивних функцій (динамічні або статичні), передбачених цими нормами, розрізняють активні й пасивні обов'язки. Покладання на суб'єкта активних обов'язків є основним юридичним засобом здійснення динамічної функції. Провідним правовим способом реалізації статичної функції є така побудова правових зв'язків, згідно з якою на суб'єкта покладаються пасивні обов'язки. Відповідно до характеру суб'єктивних прав та юридичних обов'язків вирізняють такі регулятивні норми: зобов'язуючі (встановлення обов'язку суб'єкта здійснювати певні позитивні, з точки зору держави, вчинки), забороняючі (встановлення обов'язку суб'єкта утримуватись від певних дій), уповноважуючі (встановлення суб'єктивних прав з позитивним змістом, тобто прав на можливу поведінку суб'єкта). Правоохоронні норми регламентують ступінь юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків, що встановлюються регулятивними нормами, а також специфічні державно-примусові заходи захисту суб'єктивних прав. Спеціалізовані приписи (загальні, дефінітивні, оперативні та ін.) мають додатковий характер і не створюють основи для виникнення правовідносин. Ці норми долучаються до регулятивних та правоохоронних і створюють разом з ними єдиний регулятор.

Зміст юридичних документів, які належать до регуляторного інструменту державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції, переважно складають регулятивні норми, що виконують динамічну функцію, а саме — зобов'язуючі: розроблен-

ня і запровадження програми інформування, орієнтація діяльності ЗМІ на висвітлення розвитку відносин між Україною та ЄС, забезпечення неупередженого сприйняття громадянами України європейської інтеграції тощо. Це твердження є справедливим для всієї сукупності відповідних нормативно-правових актів. Винятком є Наказ “Про затвердження методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм”, що містить дефінітивну спеціалізовану норму, яка визначає інформаційну підтримку євроінтеграційних процесів. Звичайно, акти нормативно-правового забезпечення процесу євроінтеграції містять й інші норми: правоохоронні та різні види спеціалізованих. Іншою структурно-змістовною характеристикою нормативно-правових актів є наявність та співвідношення в них декларативних (констатуючих) і практичних (діяльнісних) частин. Під декларативною складовою будемо розуміти все те, що описує напрям діяльності, стратегію або тактику дій, що констатує необхідність будь-якої якості, властивості, характеристики. До практичної складової віднесемо все, що вимагає реальних дій, конкретно сформульованих у нормативно-законодавчих актах. Н. Драгомирецька стверджує, що законодавчі акти України стосовно комунікативної діяльності суб'єктів державного управління більшою мірою ґрунтуються на констатуючих частинах, ніж на діяльнісних [2, 393]. У цьому сенсі документи, що складають регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції, позитивно відрізняються тим, що в усіх них декларативні частини розкриваються за допомогою діяльнісних складових. Це уможливило чітку ідентифікацію запланованого результату діяльності виконавця, за яким можна визначити ефективність того чи іншого заходу.

Досліджуючи підсумки впровадження ДПІГ (як центрального елементу державної комунікативної діяльності з європейських питань), одні фахівці зазначали, що програма значною мірою сформувала міжнародний інформаційний контекст в українських мас-медіа, сприяла роботі державних установ і

громадських організацій щодо розвитку європейського вектора зовнішньої політики України та отримала значний інтерес і підтримку населення. За твердженням інших, програма інформування з питань європейської інтеграції, так само як і з євроатлантичної, є формалізованою, не враховує вікової та соціальної специфіки. Вона була прийнята тому, що мала бути прийнята, без урахування того, що треба буде щось робити конкретно [3]. Не схилившись до будь-якої однозначної оцінки якості комунікативних планів, вважаємо за необхідне неупереджено визначити рівень регуляторного інструменту державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції.

Отже, узагальнюючи результати проведеного нами дослідження, можна стверджувати, що, по-перше, регуляторний інструмент — це сукупність нормативно-правових актів, що безпосередньо регулюють певні суспільні відносини. Це означає, що регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції включає відповідне спеціальне законодавство та галузеве законодавство з питань євроінтеграції, що унормовує комплекс інтеграційних заходів і, зокрема, процес інформування населення. По-друге, фактично інформування населення було започатковано одночасно із офіційною декларацією курсу України на європейську інтеграцію (1998 р.). З метою систематизації інформаційної діяльності була прийнята “Державна Програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, до якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджував план відповідних заходів. При цьому ця програма містила у собі певні групи положень, за допомогою яких забезпечувалась поступальність та послідовність процесу інформування:

- положення, що без змін переходили від плану до плану;
- положення, що уточнювалися від плану до плану;
- положення, що трансформувалися: а) відповідно до логіки виконання; б) за вимогами конкретних етапів або через суспільну необхідність;

- положення, якими змінювався: а) склад виконавців; б) частота виконання завдань;
- положення, що регламентували проведення єдиноразових дій.

Утім, положення у щорічних планах логічно не структуровані, не розподілені за певними напрямками інформування. Також можна вказати на цілий ряд положень щорічних планів, що безпосередньо не пов’язані зі сферою регулювання нормативно-правового акта. По-третє, можна стверджувати, що обрані сфери для реалізації регуляторного інструменту та механізм його впровадження є практично однаковими в Україні та інших постсоціалістичних країнах. Але вибір конкретних засобів за напрямками діяльності відрізняється. Це пояснюється насамперед різними потребами та вимогами окремих стадій інтеграційного процесу, на яких були ухвалені ці документи, та наявним досвідом і попередніми досягненнями у процесі інформування громадськості з європейських питань. Більше того, інформаційна діяльність, регламентована регуляторним інструментом в Україні, спрямована на суспільство в цілому, водночас інформаційна підтримка інтеграційних процесів в інших постсоціалістичних країнах (наприклад, у Польщі) передбачала значну диференціацію інформаційного впливу з метою максимізації охоплення всіх верств населення, забезпечення доступності інформації конкретним цільовим аудиторіям, акцентування уваги на тих питаннях, які є цікавими для кожної з груп окремо.



## Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. — М.: Юрид. лит., 1982. — 411 с.
2. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: Дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. — К., 2007. — 516 с.
3. Алюшина Н. Рекомендації з удосконалення системи взаємодії органів влади з суб’єктами громадянського суспільства / Н. Алюшина, Н. Дармограй та ін. // Оцінка процесів інтеграції України в ЄС і НАТО: моделі діалогу органів влади з суб’єктами громадянського суспільства. Вип. 18 / За заг. ред. академіка НАН України В. П. Горбуліна, — К.: ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. — С. 344

*Регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції включає відповідне спеціальне законодавство та галузеве законодавство з питань євроінтеграції, що унормовує комплекс інтеграційних заходів і, зокрема, процес інформування населення. Процес інформування має надзвичайно важливе значення для успіху інтеграційних процесів в цілому.*

*Регуляторный инструмент государственной информационной политики в сфере европейской интеграции включает соответствующее специальное законодательство и отраслевое законодательство по вопросам евроинтеграции, нормирует комплекс интеграционных мероприятий и, в частности, процесс информирования населения. Процесс информирования имеет чрезвычайно важное значение для успеха интеграционных процессов в целом.*

*The regulatory instrument of state information policy in European integration includes corresponding special legislation and sectoral legislation with European integration, which unormovuye complex integration measures, in particular, the process of public information, process information is critical to the success of the integration process in general.*

Надійшла 11 січня 2012 р.

## **ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК КЕРОВАНА СИСТЕМА: ЄДИНЕ І ОСОБЛИВЕ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 127–129

*Охорона здоров'я є складною, динамічною функціонально-керованою системою, яка, одночасно, має багато специфічних відмінностей порівняно з іншими системами.*

Основними відмінними характеристиками системи охорони здоров'я є: а) багаторівневність та ієрархізація; б) підвладність іноді випадковим, неконтрольованим впливам; в) наявність великої кількості підсистем зі своєю власною структурою та особливостями; г) наявність двох основних зрізів — адміністративно-територіальний і галузевий. І все ж, це доволі цілісна, хоча й складна, достатньо динамічна система з єдиною соціальною метою — збереження та поновлення здоров'я населення.

За усієї цілісності, єдності система охорони здоров'я має різні моделі свого влаштування і функціонування. Так, українська вчена О. В. Баєва звертає увагу на те, що на основі джерел фінансування можна виділяти три основних моделі: ринкову, соціальну та суспільно-приватну [3, 129]. Подібної точки зору дотримується і ряд інших вітчизняних дослідників, зокрема Я. Ф. Радиш, який у своїй дисертаційній роботі [8] детально характеризує організаційно-правові та економічні засади формування єдиного медичного простору України.

Природно, що всі існуючі системи охорони здоров'я країн світу мають власні нормативно-правову базу, систему медичних органів, систему надання медичних послуг, систему медичного страхування, власний фармацевтичний ринок тощо. На це звертають увагу, зокрема, російські автори навчального посібника “Экономика и управление

здравоохранением” [10], які досліджують вплив ринку на зміни економічних процесів, що мають місце в охороні здоров'я загалом, та в Російській Федерації зокрема.

Всі питання функціонування системи охорони здоров'я в Україні обґрунтовуються Конституцією України, відповідними законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та, власне, розпорядчими актами Міністерства охорони здоров'я України. При цьому найважливіше значення має саме Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” від 19 листопада 1992 р., у якому закріплені такі основні принципи охорони здоров'я в Україні (ст. 4):

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання народу України;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допо-

- моги та інших послуг у галузі охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;
  - орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних державних традицій і досягнень із світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;
  - попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;
  - багатокладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;
  - децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі” [1].

Можна сповна погодитися з думкою українських дослідників Б. П. Криштопи та І. М. Андреевої стосовно того, що управління системою охорони здоров'я належить до соціального управління, тобто до управління соціальними системами. “До найбільших об'єктів такого управління, пишуть автори, — належать персонал, ресурси і різні види діяльності (медичної, організаційної, технічної, господарської та ін.)” [6, 25]. При цьому варто зазначити, що структура (система) управління охороною здоров'я в сучасній Україні мало чим відрізняється від колишньої (за років СРСР) системи в першу чергу набором типових апаратів, або структур управління. Ними є: Міністерство охорони здоров'я, відомчі управління охороною здоров'я (медичні служби), управління охороною здоров'я областей, міст, районів (відповідно до національно-територіального устрою України), апарати управління окремими медичними закладами і т. ін.

Спроб реформування управління охороною здоров'я в колишньому СРСР, в сучасній Україні було немало, однак вони головним чином зводилися до скорочення певних ланок управління, кількості керівників в окремих ланках, перепідпорядкування окремих структур і т. ін. Цілісне, комплексне реформування системи охорони здоров'я не здійснювалося фактично жодного разу і саме в контексті оптимального забезпечення високоякісними медичними послугами населення.

Далі вкажемо на засадничі аспекти управління охороною здоров'я, які мають пряме відношення і до такої системи в сучасній Україні.

В управлінні охороною здоров'я, як і в управлінні загалом, суттєвою проблемою є розуміння цілісності такого управління та його диференціації на певні фази й етапи. Наприклад, В. Г. Афанасьєв в управлінський цикл включає розробку і прийняття рішення, організацію, регулювання і коригування, звіт і контроль [2]. На думку Ю. А. Тихомирова, такий цикл включає прогнозування, планування, збір і аналіз інформації, підготовку і прийняття рішень, організацію, регулювання і координацію, контроль і оцінку результатів управлінських дій [9, 15]. Між тим багато фахівців у галузі управління, в тому числі і медичній галузі, обґрунтовано деталізують процес управління. Так, на думку японського дослідника К. Ісікави, процес управління пов'язаний із такими основними, взаємопов'язаними заходами: 1) визначення мети і завдань; 2) визначення способів досягнення мети; 3) навчання і підготовка персоналу; 4) виконання робіт; 5) перевірка результатів виконання робіт; 5) здійснення відповідних управлінських рішень.

За усієї модифікації, урізноманітнення, системи управління охороною здоров'я мають відмінності лише: в системі органів управління та їх функціонування; в системі підпорядкування органів охорони здоров'я; в системі підготовки кадрів медичних працівників; в системі фінансування охорони здоров'я і т. ін. Інші аспекти організації системи охорони здоров'я фактично є похідни-



ми від перелічених. Тому, не вдаючись у їх деталізацію, вкажемо на основні тенденції модернізації охорони здоров'я в сучасній Україні. Вже цитована нами О. В. Баєва, на наш погляд, досить вдало виділяє три основних відчутних тенденції: а) уніфікацію стандартів в галузі надання медичних послуг на міжнародному рівні; б) розвиток ринкових відносин між суб'єктами системи охорони здоров'я; в) вирішення специфічних національних проблем з урегулювання видатків на медичне обслуговування [3, 130].



### Література

1. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992 р. // ВВР України. — 1993. — № 4.

2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. 2-е изд. — М.: Политиздат, 1972. — 207 с.
3. Баєва О. В. Менеджмент в галузі охорони здоров'я: Навч. посіб. — К.: Центр учбової л-ри, 2008. — 640 с.
4. Журавель В. И. Основы менеджмента в системе здравоохранения. — Чернигов: "Деснянская правда", 1994. — 335 с.
5. Исикава Каору. Японские методы управления качеством. — М.: Экономика, 1988. — 501 с.
6. Криштопа Б. П., Андреева И. М. Менеджмент в здравоохранении. — К.: Добродій МК, 1995. — 181 с.
7. Москаленко В. Ф. Принципы побудови оптимальної системи охорони здоров'я: український контекст: Монографія. — К.: Книга плюс, 2008. — 481 с.
8. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку: Дис. на здобуття наук. ступ. доктора наук з держ. управління. — К., 2003. — 35 с.
9. Тихомиров Ю. С. Управленческое решение. — М.: Наука, 1972. — 341 с.
10. Трушкина Л. Ю., Тлепцерищев Р. А., Трушкин А. Г., Демьянова Л. М. Экономика и управление здравоохранением: Учеб. пособие. 2-е изд. — Ростов н/Д.: Феникс, 2003. — 384 с.

*Визначено особливості функціонування охорони здоров'я як цілісної керованої соціальної системи, що забезпечується державним управлінням.*

*Установлены особенности функционирования здравоохранения как целостной управляемой социальной системы, которая обеспечивается государственным управлением.*

*The article includes the health care problems as an integrated managed social system that provided by state governance.*

**Надійшла 8 лютого 2012 р.**

## **АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС І ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 130–134

*Комплексне дослідження ролі та основних напрямів процесу адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті модернізації системи державного управління України дає можливість визначити основні правові принципи та механізми, за допомогою яких можна цілеспрямовано впливати на розвиток національних систем державного управління з метою їх інтеграції у європейський управлінський простір.*

Проблема адаптації національного законодавства України до вимог ЄС становить, на думку багатьох вітчизняних дослідників, одне з найважливіших завдань сучасної юридичної науки. При цьому наукова значущість подібних досліджень посилюється тим, що наразі цілий ряд змін на рівні системи державного управління України в цілому не просто пов'язані, а напряду залежать від того, яким чином та наскільки успішно здійснюватиметься адаптаційний процес на рівні законодавства України та ЄС.

Актуальність звернення до цієї тематики зумовлюється такими причинами. По-перше, підвищення ефективності державно-управлінської діяльності в Україні є однією з базових вимог, що була неодноразово висловлена з боку європейської спільноти під час обговорення перспектив європейської інтеграції України. У цьому сенсі особливої актуальності набуває інтеграція України до загального управлінського простору Європи, який діє на основі ряду спільних універсальних принципів, що визначають базові цінності, пріоритети і цілі управлінської діяльності будь-якої держави, яка прагне стати частиною ЄС. З цього погляду, проведення юридичних досліджень у цій галузі сприятиме не лише модернізації системи державного управління України, а й сприятиме її об'єктивному наближенню до загальноєвропейських стандартів демокра-

тичного державного управління. По-друге, не можна не звертати увагу на те, що наразі на рівні європейського права вже розроблено та ефективно запроваджено певні правові стандарти, які не тільки завдають загальні параметри державно-управлінської діяльності, а й дають змогу оцінювати рівень відповідності тієї чи іншої національної системи державного управління загальноєвропейським стандартам. У цьому аспекті для будь-якої держави, що ставить на меті євроінтеграційні завдання, граничної актуальності набуває запровадження подібних стандартів на рівні національної правової системи, що дасть можливість їй органічно та успішно увійти в загальноєвропейський управлінський простір.

Таким чином, ставлячи на меті комплексний аналіз ролі та специфіки адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті формування нової системи державного управління в Україні, потрібно вирішити такі завдання: а) охарактеризувати рівні та зміст процесу адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті трансформації системи державного управління України; б) виявити головні властивості спільного європейського управлінського простору та його правові основи; в) встановити значення права в галузі державного управління ЄС для якісного оновлення системи державного управління України.

Однією з найважливіших складових процесу трансформації системи державного управління України в аспекті її європейської інтеграції є, поза всяким сумнівом, адаптація законодавства України до правових норм ЄС щодо забезпечення прав людини. Така адаптація реалізується насамперед шляхом зближення законодавства України із сучасною європейською системою права [1]. Водночас, вона передбачає реформування правової системи України, поступове приведення її у відповідність до європейських стандартів і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове та інші галузі права й інститути законодавства, визначені угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [2]. Зазначене завдання включає у себе такі напрями діяльності, як подальша ратифікація, приєднання чи підписання Україною багатосторонніх міжнародних договорів, забезпечення реалізації принципу пріоритету загальноновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішнього державного права, поліпшення функціонування правової експертизи відповідності національних актів міжнародно-правовим, зокрема європейським, проведення систематизації правових актів Європейських Співтовариств, приведення українських реалій поділу влади до європейських стандартів, збільшення питомої ваги конституційно-правового регулювання відносин між гілками влади тощо [3]. Фактично всі ці положення знайшли своє відображення у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Програма визначає механізм, що забезпечує досягнення Україною необхідної відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Згаданий механізм охоплює адаптацію законодавства, утворення адекватних інституцій та інші заходи, що є необхідними для ефективного провадження правотворчих процесів та правозастосування. Метою програми адаптації є досягнення адекватності правової системи України *acquis communautaire* вимогам, що застосовуються Європейським

Союзом до держав — кандидатів на вступ до нього. Останнім часом на найвищому законодавчому рівні неодноразово наголошувалось на тому, що процес такої адаптації є пріоритетною складовою цілого процесу європейської інтеграції України і є, відповідно, пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Разом з тим, слід зазначити, що процес адаптації законодавства та трансформації системи державного управління сучасної України реалізується не лише якимсь одним органом державної влади, а всією системою органів державної влади України в цілому. Участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться переважно до створення загальних умов, які б дали змогу іншим суб'єктам реалізовувати безпосередні та конкретні заходи у цьому напрямі. Інакше кажучи, український парламент визначає лише найзагальніші та найпринциповіші моменти євроінтеграційної політики держави, передаючи, як наслідок, повноваження щодо її конкретизації та реалізації іншим суб'єктам.

Хоча, говорячи про процес реформування системи державного управління, не можна обходити увагою й таку важливу групу органів державної влади, як судові та правоохоронні органи. Як відомо, розвиток ЄС ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення прав та основних свобод людини, що вимагає від України проведення подальших реформ у першу чергу для забезпечення незалежності судової влади, а також забезпечення неупередженості в діяльності органів прокуратури. В Плані дій Україна — Європейський Союз [4] виконання цього завдання передбачено шляхом запровадження змін до Кримінального і Цивільного кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зміни на основі європейських стандартів необхідні у відповідних процесуальних кодексах, необхідне також поглиблення реформ у системі прокуратури. Водночас, виняткове значення для реалізації євроінтеграційних планів України має розбудова спільного управлінського простору [5], який ще називають «європейським управлінським просто-

ром”, що утворився в результаті зведення управлінських систем до загальної уніфікованої європейської моделі [6, 63]. Необхідність виконання цього завдання зумовлюється тим, що наразі можна спостерігати об’єктивну тенденцію до формування загальної моделі управлінської діяльності в ЄС, що покладає на країни — претенденти на вступ до ЄС обов’язок розбудовувати власну управлінську систему з урахуванням принципів спільного європейського управлінського простору. Формування цього простору для розвитку національних систем державного управління тісно пов’язане з виникненням загальноєвропейського права в галузі державного управління (окремі дослідники описують його поняттям нового європейського адміністративного права), яке має на меті закласти єдині для використання на всій території ЄС принципи, стандарти, правила та процедури діяльності публічної адміністрації. Виходячи з розроблених європейськими фахівцями критеріїв можна доволі чітко оцінити надійність системи державного управління, ступінь підзвітності державних службовців та органів влади, практичну обґрунтованість процедур прийняття державно-управлінських рішень, а також можливість їх оскарження та відшкодування. Роль та значення цих принципів, стандартів, правил настільки важливі, що вони вже увійшли до конституцій країн — членів ЄС, відображені в багатьох правових актах та запроваджені ними. Зважаючи на це, нині перед Українською державою у сфері державного управління постає ряд принципів завдань, до яких належать насамперед: адаптація нормативно-правових актів органів виконавчої влади до законодавства ЄС, укладених та ратифікованих Україною міжнародних договорів; приведення стандартів адміністративної діяльності посадових і службових осіб органів виконавчої влади до загальноєвропейських стандартів, зокрема у сферах “заявних” та “втручальних” адміністративних процедур; забезпечення прозорості та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів; розроблення досконалих проце-

дур участі громадськості у публічному управлінні; розбудова дієвих механізмів громадського (цивільного) контролю за діяльністю публічної адміністрації тощо.

Утім, говорячи про цілеспрямовані зміни на рівні правового забезпечення організації і функціонування системи державного управління України в аспекті її взаємодії з ЄС, необхідно звернути увагу на ще два фактори. По-перше — це теоретичне забезпечення цього процесу з боку сучасної юридичної науки [7, 33], яке покликане реалізувати наступні важливі дії: узгодити українську правову термінологію з європейською правовою термінологією; порівняти правові системи ЄС та України і виявити їх особливості; дослідити принципи європейського права і виробити пропозиції щодо їх застосування в українському законодавстві та правозастосовчій діяльності; проаналізувати правовий статус інституцій європейського союзу з подальшим використанням здобутих знань під час реформування українських органів державної влади; дослідити систему правових актів Європейського Союзу тощо.

По-друге, слід наголосити на тому, що успішна євроінтеграція України неможлива без підтримки населенням євроінтеграційних кроків Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України [8, 209]. Типовим прикладом значення підтримки населенням країни євроінтеграційних планів держави можуть бути, скажімо, результати референдумів, проведених у Франції та Нідерландах з питання прийняття Конституції ЄС. Як відомо, населення цих країн рішуче відмовилося підтримати Європейську Конституцію, що мало своїм наслідком блокування усього процесу ратифікації загальноєвропейського Основного закону. Таким чином, успіх євроінтеграції тісно пов’язаний із позицією населення щодо цього питання, яка (позиція), у свою чергу, залежить від рівня поінформованості громадян як про сутність ЄС, так і про ті вигоди, а можливо, і втрати, які чекають на них у разі приєднання нашої країни до Європейського Союзу. У зв’язку з цим, актуальним є проведення ши-

рокої роз'яснювальної роботи з населенням України щодо європейських цінностей та стандартів життя, принципів організації та здійснення державної влади як у Європейському Союзі, так і в країнах — членах ЄС, основ правової системи ЄС та європейського законодавства, що повинно мати своїм результатом формування в суспільстві позитивної думки до ідеї набуття Україною у майбутньому членства в ЄС, а також подолання психологічного пострадянського бар'єра суспільної думки в напрямі системи європейських координат та інтеграційних перспектив. На важливості цього завдання наголошувалось у Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки" [9], де було безпосередньо вказано, що пріоритетом у роботі, який прямо пов'язаний із реалізацією стратегічного курсу України на європейську інтеграцію, є підвищення рівня поінформованості громадян про зміст національних інтересів, мету європейської інтеграції України, історію ЄС та функціонування його інституцій, стандарти життя в європейських державах, співпрацю України з ЄС, а також із його державами-членами.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна стверджувати, що, по-перше, євроінтеграційні процеси, які нині відбуваються в Україні, тією або іншою мірою стосуються всіх без винятку органів державної влади, оскільки реалізація більшості з цілей належить саме до їх компетенції. У даному випадку йдеться про Верховну Раду України, уряд, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. По-друге, формування спільного управлінського простору як один з результатів процесу адаптації законодавства України до законодавства країн — членів ЄС і європейської інтеграції України включає в себе два аспекти: а) створення універсального європейського правового простору, який би дав змогу уніфікувати об'єктивні вимоги щодо системи державного управління, її основні принципи, цілі та цінності на

загальноєвропейському рівні; б) створення цілісної системи державного управління у самій Україні, яка б діяла не лише за європейськими принципами права, а й гарантувала внутрішню цілісність цієї системи, її ефективність, і головне — її функціонування з метою забезпечення загальних суспільних потреб, реалізації прав і свобод людини і громадянина. По-третє, загальні перспективи європейської інтеграції України значною мірою залежать від того, наскільки успішно в Україні буде реалізовано проект трансформації системи державного управління в частині її модернізації, оптимізації та демократизації. У цьому аспекті вельми важливим є не просто технічне підвищення ефективності державного управління, а й наповнення діяльності системи державного управління новим змістом, який виходить з пріоритетів прав людини, свободи, соціальної безпеки громадян. Ключовим інструментом, який би гарантував як формальні, так і матеріальні зміни в системі державного управління сучасної України, є право, і насамперед — адаптація національного законодавства України до законодавства країн — членів ЄС, а також імплементація на національному правовому рівні тих фундаментальних цілей, принципів і цінностей, які визначають управлінську діяльність в Європі.



## Література

1. Лаба О. В. Правова система України: механізм взаємодії з правовою системою Ради Європи // Часопис Київськ. ун-ту права. — 2004. — № 1. — С. 100–105.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: міжнародний документ від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
3. Бульба О. Європейська інтеграція України та питання реалізації принципу поділу влади // Право України. — 2004. — № 12. — С. 8–11.
4. План дій Україна – Європейський Союз. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=12853472&cat\\_id=12852714](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=12853472&cat_id=12852714)
5. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна / А. Баштанник, В. Баштанник // Право України. — 2007. — № 11. — С. 153–157.

6. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 236 с.

7. Леонова А. О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: Навч.-метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. — К.: ДПА України, 2007. — 390 с.

8. Пойченко О. Схвалення громадськістю членства Польщі у Європейському Союзі напередодні вступу // Актуальні

проблеми європейської інтеграції: Зб. статей з питань європейської інтеграції та права / За ред. В. М. Кривцової, Д. В. Ягунова. — 2008. — Вип. 3. — С. 205–210.

9. Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 594 від 02.07.2008 р. // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 49. — Ст. 1584.

*Ключовим інструментом, який би гарантував як формальні, так і матеріальні зміни в системі державного управління сучасної України, є право, і насамперед — адаптація національного законодавства України до законодавства країн — членів ЄС, а також імплементація на національному правовому рівні тих фундаментальних цілей, принципів і цінностей, які визначають управлінську діяльність в Європі.*

*Ключевым инструментом, который бы гарантировал как формальные, так и материальные изменения в системе государственного управления современной Украины, есть право, и прежде всего — адаптация национального законодательства Украины к законодательству стран — членов ЕС, а также имплементация на национальном правовом уровне тех фундаментальных целей, принципов и ценностей, которые определяют управленческую деятельность в Европе.*

*A key tool that would guarantee both formal and material changes in the governance of modern Ukraine is right, and especially — the adaptation of national legislation of Ukraine to the EU Member States, as well as implementation of the national legal level of the fundamental objectives, principles and values that define the management activities in Europe.*

Надійшла 20 січня 2012 р.



## **ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ОЗНАК ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 135–140

*Порівняння між собою двох норм, що визначають суб'єктний склад інноваційної діяльності, допомагає виявити їх часткову невідповідність одна одній.*

Закон України “Про інноваційну діяльність” пропонує таке її визначення: *“Інноваційна діяльність — це інтелектуальна, творча діяльність, яка спрямована на отримання і подальше використання нових знань у різних галузях науки і техніки, що відбивається в проведенні фундаментальних і/або інших, необхідних для отримання інноваційного продукту наукових досліджень, а також в подальшому впровадженні отриманих результатів у виробничу і/або іншу сферу, в результаті чого досягається економічний, екологічний і/або інший соціальний ефект”.*

Водночас існує визначення інноваційної діяльності, що надає Господарський Кодекс (ГК) України, у якому відповідно до ст. 325 *інноваційною діяльністю у сфері господарювання є діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності затрат і впровадження нових науково-технічних досліджень у виробництво й інші сфери суспільного життя.*

Системний юридичний аналіз законодавчих визначень інноваційної діяльності, що дають ст. 1 Закону України “Про інноваційну діяльність” і ст. 325 ГК України, свідчать про наявність між цими нормами певних колізій. Обидва закони дещо по-різному визначають суб'єктний склад інноваційної діяльності. Ст. 325 ГК відносить до нього лише учасників

господарських відносин, що відповідає предмету правового регулювання зазначеного нормативного акта. Учасниками відносин у сфері господарювання (а також й інноваційної діяльності) відповідно до ст. 2 ГК України є *суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади і місцевого самоврядування, що наділені господарською компетенцією, а також громадяни, суспільні й інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання або здійснюють відносно них організаційно-господарські повноваження на базі відносин власності.*

Нормативне визначення інноваційної діяльності, що надає ст. 1 Закону України “Про інноваційну діяльність” перелік її суб'єктів не містить. Між тим, він достатньо повно викладений у ст. 5, відповідно до якої *суб'єктами інноваційної діяльності можуть бути фізичні і (або) юридичні особи України, фізичні і (або) юридичні особи іноземних держав, особи без громадянства, об'єднання цих осіб, що здійснюють в Україні інноваційну діяльність і (або) залучають майнові й інтелектуальні цінності, вкладають власні або позичені кошти у реалізацію в Україні інноваційних проектів.*

Порівняння між собою цих двох норм, що визначають суб'єктний склад інноваційної діяльності, дає можливість виявити їх часткову невідповідність один одному. Зокрема, Господарський кодекс на відміну від Закону України “Про інноваційну діяльність” не визнає

суб'єктами інноваційної діяльності фізичних осіб, які не є засновниками суб'єктів господарювання або здійснюючих відносно них організаційно-господарчих повноважень на основі відносин власності. Яскравим прикладом таких фізичних осіб виступають венчури, що знаходяться на стадії “seed – “насіннячко” — особа, що має інноваційну бізнес-ідею або пілотний інноваційний проект, однак, яка ще не створила власне підприємство [1].

Те, що фізичні особи, які не належать до учасників господарських відносин, виходячи зі ст. 325 ГК України, не визнаються суб'єктами інноваційної діяльності, є виправданою позицією законодавця, оскільки ГК України — це нормативний акт, який регулює виключно господарські відносини, що виникають у процесі організації і здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами й іншими учасниками відносин у сфері господарювання (ст. 1).

Вирішення проблеми найбільш точного визначення суб'єктного складу інноваційної діяльності в тому або іншому випадку може вирішуватись за загальними правилами подолання правових колізій, шляхом виділення і подальшого співвідношення між собою загальної і спеціальної колізійної норм (*lex specialis derogat generali*).

Чималу актуальність набуває і дослідження питання про можливі напрями й форми інноваційної діяльності. Перелік основних напрямів інноваційної діяльності вперше був сформульований у ст. 3 Закону України “Про інвестиційну діяльність”. До їх числа належать:

- випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технологій;
- реалізація довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності затрат;
- фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил;
- розробка і впровадження нової ресурсозберігаючої технології, що призначена для поліпшення соціального й екологічного стану [2].

З прийняттям Господарського кодексу цей перелік був розширений за рахунок таких напрямів (ст. 327):

- проведення наукових досліджень і розробок, які спрямовані на створення об'єктів інтелектуальної власності, науково-технічної продукції;
- технічне переозброєння, реконструкція, розширення, будівництво нових підприємств, що здійснюється вперше як промислове засвоєння виробництва нової продукції або впровадження нової технології [3].

Далеко не останню роль у процесі формування можливих напрямів інноваційної діяльності відіграв і Закон України “Про інноваційну діяльність”, в якому було поставлене завдання про необхідність виокремлення напрямів інноваційної діяльності, що мають особливе значення для економіки і безпеки держави, у самостійну правову нішу. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України “Про інноваційну діяльність” одним з основних принципів державної інноваційної політики є визначення пріоритетів інноваційного розвитку. Рішення поставленого завдання знайшло своє відображення в Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 16 січня 2003 р., який визначає правові, економічні й організаційні основні формування і реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні.

На відміну від Закону України “Про інвестиційну діяльність” і Господарського кодексу, Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” визначив не тільки кількісні, а й якісні характеристики основних напрямів інноваційної діяльності. Так, виходячи зі ст. 2, до числа пріоритетних напрямів інноваційної діяльності належать лише ті, які спрямовані на створення високотехнологічної, екологічно чистої конкурентоспроможної продукції з метою насичення нею основних сегментів внутрішнього ринку і збільшення експортного потенціалу України.

Будування пріоритетів інноваційного розвитку здійснюється шляхом визначення стратегічних напрямів інноваційної діяльності з подальшою розробкою механізмів їх

реалізації у вигляді середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності. Перелік таких напрямів найбільш детально викладений у ст. 8 Закону. Він охоплює практично всі галузі економіки і соціальної сфери, починаючи від нових технологій у паливно-енергетичному комплексі, і закінчуючи розвитком інноваційної культури суспільства.

Дослідження якісних характеристик пріоритетних напрямів інноваційної діяльності пов'язане з вивченням правових ознак, до числа яких належить і спрямованість на створення високотехнологічної продукції. Виходячи з розділу 2 Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій, що була затверджена Законом України від 9 квітня 2004 р., високотехнологічна продукція — це продукція, що виготовлена вітчизняними підприємствами з застосуванням наукоємних технологій, і конкурентоспроможна щодо кращих зразків аналогічної продукції іноземного виробництва [4].

Згадане визначення високотехнологічної продукції дає підстави стверджувати, що її виробниками можуть бути лише вітчизняні підприємства. Таке обмеження суб'єктного складу виробників високотехнологічної продукції викликає певні заперечення. Виходячи зі ст. 5 Закону України “Про інноваційну діяльність”, до числа суб'єктів інноваційної діяльності можуть бути віднесені всі юридичні особи України, а це означає, що й іноземні підприємства також, чий правовий статус визначений у ст. 117 ГК України. Іноземним підприємством є унітарне або корпоративне підприємство, яке створене за законодавством України, і яке діє виключно на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче підприємство, яке повністю було придбане у власність цих осіб [5]. До числа виробників високотехнологічної продукції можуть бути віднесені й інші суб'єкти інноваційної діяльності, які не мають статусу юридичної особи, а отже, вітчизняного підприємства. Наприклад, промислово-фінансові групи, які відповідно до ст. 125 ГК України не є юридичними особами, але мають статус їх об'єднання.

Чимало питань викликають й інші ознаки високотехнологічної продукції, зокрема, її виготовлення із застосуванням наукоємних технологій і конкурентоспроможність їх щодо кращих зразків аналогічної продукції іноземного виробництва. Наукоємними технологіями, виходячи з розділу 2 Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій, є технології, які створюються на основі результатів наукових досліджень і науково-технічних розробок, а також сприяють упровадженню високотехнологічного виробництва на підприємствах базових галузей промисловості. Примітно, що законодавець пов'язує поняття наукоємних технологій із упровадженням їх не до всіх галузей економіки, а лише до базових галузей промисловості. У цьому зв'язку виникає питання про правомірність включення до Загальнодержавної програми розвитку високих наукоємних технологій такого напрямку, як, наприклад, створення сучасних транспортних систем, які неможливо віднести до будь-якої галузі промисловості. Аналогічні напрями містяться і в Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”. До числа інноваційних пріоритетів відносять і нові технології в аграрному секторі економіки, які далеко не завжди належать до будь-якої галузі промисловості.

Вихід з ситуації ми бачимо у розширенні об'єктного складу наукоємних технологій, до якого мають бути приєднані всі базові галузі економіки.

Визначення факторів конкурентоспроможності високотехнологічної продукції з її аналогами іноземного походження має бути тісно “прив'язане” до якісно-цінових характеристик такої продукції. Разом з тим слід констатувати, що конкурентоспроможність і наукоємність продукції не є достатнім критерієм для визнання її високотехнологічною. Один з можливих варіантів розширення ознак високотехнологічної продукції міститься в її правовій “прив'язці” до існуючих технологічних укладів, перелік яких законодавчо не затверджений. Не рятує становище і запозичення економічних підходів до визначення переліку

інноваційних укладів, робота в яких приводить до створення високих технологій.

Сутність проблеми полягає не тільки у складності визначення точної кількості галузей економіки і соціальної сфери, що претендують на отримання статусу високотехнологічних, а й у самій специфіці об'єктів інноваційної діяльності. Адже складно оспорити той факт, що будь-яка локальна інновація навіть у такій, здавалося б, високотехнологічній галузі, як мікроелектроніка (наприклад, несуттєве збільшення розміру екрана мобільного телефону, що належить до п'ятого технологічного рівня), має набагато меншу ступінь інновативності, ніж створення принципово нової виробничої лінії на машинобудівному заводі, який належить до третього технологічного укладу. У цьому зв'язку напрошується висновок, що рівень технологічності інноваційних продуктів має залежати не тільки від його належності до тієї чи іншої галузі економіки, а й від ступеня наукоємності таких продуктів. Безсумнівно, що є й інші фактори, які ідентифікують продукцію як високотехнологічну. До їх числа належать і функціональні ознаки такої продукції, а саме, вплив на структуру і якість виробництва, задоволення значної кількості споживачів, а найголовніше — отримання принципово нових функцій будь-яких об'єктів. Відмінною рисою високих технологій є й те, що вони створюються лише в тих галузях науки, які забезпечують глобальний інноваційний "прорив", що дає змогу перейти від індустріального до постіндустріального суспільства.

Отже, при визначенні правових форм об'єктів високотехнологічної продукції як сукупності ознак, що характеризують не лише кількісні, а й якісні характеристики пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, слід орієнтуватися на належність тієї чи іншої продукції до відповідної галузі наукових знань, які віднесені до найвищих технологічних укладів (наприклад, мікроелектроніка, нанотехнології, біотехнології), а також на ступінь "революційності" такої продукції.

Дослідження правових ознак визначення інноваційної діяльності з урахуванням спе-

цифіки її об'єктів дає можливість виокремити два основних види такої діяльності, а саме:

1. **Науково-виробнича діяльність** — діяльність з реалізації інноваційних проектів, що спрямовані на створення інноваційних продуктів, виробництво яких здійснюється вперше в межах усього світового співтовариства. Обов'язковою умовою здійснення такої діяльності є проведення наукових досліджень у процесі створення кінцевого продукту.

2. **Інноваційно-інвестиційна діяльність** — це діяльність з реалізації інноваційних проектів, що спрямовані на створення інноваційних продуктів, виробництво яких здійснюється вперше в межах України. Створення кінцевого продукту в процесі такої діяльності здійснюється без проведення відповідних наукових досліджень, оскільки такий продукт вже був застосований раніше в межах інших країн. У цьому зв'язку інноваційно-інвестиційна діяльність знаходить найбільш яскравий прояв у процесі міжнародного трансферу технологій. Відмінною рисою такої діяльності є й те, що вона має переважно інвестиційний характер. Інвестиціями в цьому випадку насамперед виступають нові технології, які пройшли всі стадії їх виробництва і використання в інших країнах. Отже, інноваційно-інвестиційна діяльність не породжує нових знань у будь-якій галузі науки.

Імплементация названих видів інноваційної діяльності в чинне законодавство дасть можливість не тільки найбільш точно визначити її суб'єктний склад, а й диференціювати правові форми державної підтримки суб'єктів науково-виробничої та інноваційно-інвестиційної діяльності.

Викликає певні зауваження і така обов'язкова ознака інноваційної діяльності, як її комерційна спрямованість. Законодавець визначає кінцевим результатом інноваційної діяльності появу на ринку нових конкурентоспроможних товарів і послуг, а цілі такої діяльності такі самі, як і в комерціалізації. Однак це зовсім не означає, що інноваційна діяльність є комерційною. Чинне законодавство конкретного визначення комерційної діяльності не містить. Разом з тим її основні ознаки знаходять своє відображен-

ня в ст. 3 ГК України. Виходячи з ч. 2 ст. 3 ГК, основним критерієм поділу господарської діяльності на комерційну і некомерційну є ціль отримання прибутку, яка в другому випадку є відсутньою. Таким чином, поняття комерційної діяльності ідентичне поняттю підприємництва. У всякому випадку, такий висновок слідує з назви глави 4 ГК. Законодавець при визначенні поняття інноваційної діяльності використовує термін *комерціалізація* результатів наукових досліджень, яка зумовлює появу на ринку нових товарів і послуг. Гадаємо, що в даному випадку мається на увазі один з можливих етапів інноваційного процесу, які найчастіше зустрічаються в господарській діяльності — продаж виробленої інноваційної продукції. Між тим інноваційне підприємництво (інноваційна комерція) далеко не завжди супроводжується виходом на ринок нової продукції. У господарській практиці зустрічається чимало прикладів, коли основною ціллю реалізації інноваційного проекту є модернізація основних фондів підприємства з подальшим зниженням рівня витрат виробництва. Нової продукції у даному випадку на ринку не з'явиться. Отже, і мета комерціалізації результатів наукових досліджень відсутня.

Інноваційна діяльність далеко не завжди містить у собі всі ознаки підприємництва, зокрема, мету отримання прибутку в результаті реалізації інноваційного проекту. До числа суб'єктів інноваційної діяльності можна віднести державні і комунальні некомерційні підприємства, які не мають статусу підприємницьких структур. Однак це не позбавляє їх можливості здійснювати реалізацію інноваційних проектів без мети отримання прибутку (наприклад, діяльність некомерційних підприємств ЖКГ).

З урахуванням усього вищезгаданого, можна виокремити основні (імперативні) і додаткові (субсидіарні) правові ознаки інновацій. До числа основних ознак належать:

1. **Наукоємність** — створення інновацій як результат успішних наукових досліджень і розробок.

2. **Новизна** — створення інновацій має здійснюватися в Україні вперше.

3. **Прогресивність** — поява інновацій сприяє нарощуванню вітчизняного науково-технічного і виробничого потенціалу, а також вирішенню економічних, соціальних, екологічних та інших проблем державного масштабу.

4. **Формальна визначеність об'єктів** — коло об'єктів інновацій є суворо обмеженим. До нього мають входити лише об'єкти інтелектуальної власності, причому далеко не всі, а лише ті, створення яких пов'язане з проведенням *наукових досліджень* (зокрема, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, топографії інтегральних мікросхем, сорти рослин, рідкісні породи тварин і комп'ютерні програми). Примітно, що створення навіть цього кола об'єктів далеко не завжди супроводжується проведенням різного роду наукових досліджень (наприклад, написання комп'ютерних програм або отримання нової форми будь-якого виробу у вигляді промислового зразка і т. п.).

5. **Ефективність** — об'єкт стає інновацією лише в тому випадку, коли він є сприйнятий ринком або реалізований у межах підприємства, що приводить до досягнення економічного, екологічного або соціального ефекту.

Як додаткові (субсидіарні) правові ознаки інновації можуть виступати:

1. **Конкурентоспроможність** — наявність в інноваційного товару або послуги якісних або вартісних переваг, що порівнюються з аналогічним товаром або послугою, які представлені на ринку. Конкурентоспроможність є обов'язковою ознакою інновацій лише в тому випадку, коли вони зорієнтовані на входження до ринку, в якому присутні їх аналоги.

2. **Диверсифікованість** — можливість одночасного використання інновацій у різних напрямках господарської діяльності підприємства або в інших сферах життєдіяльності людини (споживчої, наукової, освітньої, медичної і т. п.). Такі інновації мають крупномасштабний, багатофункціональний характер. До їх числа можна віднести, наприклад, чергові моделі комп'ютерів, які можуть використовуватись як у виробничій, так і в будь-якій іншій соціально-економічній сфері [6].

Безумовно, наведені правові ознаки інновацій аж ніяк не є канонічними. Подальший



розвиток понятійного апарата інноваційного законодавства дасть можливість найбільш точно й логічно ідентифікувати об'єкти, що претендують на отримання статусу інновацій.



## Література

1. Андрощук Г. Фінансування інновацій і роль венчурного капіталу: бізнес-ангели // Інтелектуальна власність. — 2003. — № 9. — С. 25–29.

2. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV // ВВР України. — 2002. — № 36. — Ст. 266.

3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // ВВР України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

4. Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій: Закон України від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV // ВВР України. — 2004. — № 32. — Ст. 384.

5. Сімсон О. Е. Інноваційне і креативне право: право знань і творчості: Монографія. — К.: Ін Юре, 2006. — 264 с.

6. Новые технологии и изделия коллективных членов Донецкого регионального отделения Академии технологических наук Украины // Новые технологии — путь в будущее: Сб. науч. трудов. и разработок / Ин-т экон.-правовых исслед. НАН Украины. — Донецк: Юго-Восток, ЛТД, 2003. — Вып. 2. — С. 207.

*Досліджено правові ознаки інноваційної діяльності, визначено її суб'єктний склад, основні напрями і пріоритети. Засобами порівняльного аналізу науково-інноваційної та науково-інвестиційної діяльності досліджено взаємозв'язок між ними та основні відмінності.*

*Исследованы правовые признаки инновационной деятельности, определен ее субъектный состав, основные направления и приоритеты. Средствами сравнительного анализа научно-инновационной и научно-инвестиционной деятельности исследована взаимосвязь между ними и основные отличия.*

*The legal characteristics of innovation, to its subjects, the main directions and priorities. By means of comparative analysis of scientific innovation and research and investment explored the relationship between them and the main differences.*

Надійшла 25 січня 2012 р.

**ПРОЦЕС УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ  
ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 141–145

*Аналіз процесу управління державним майном як предмет досліджень сучасної юридичної науки дає можливість розкрити зміст процесу управління державним майном, його місце в загальній системі державного управління, а також роль права у розвитку системи ефективного державного управління майном та визначити зміст поняття державного управління майном з позицій юридичної науки.*

Активний розвиток системи державного управління, що зумовлений не лише тенденцією до ускладнення суспільних відносин, а й урізноманітненням функцій самої держави, ставить перед сучасною юридичною наукою, а також наукою державного управління, цілий ряд складних проблем, що пов'язані з науковим осмисленням та теоретичним моделюванням цих процесів управлінського впливу держави на ті чи інші суспільні відносини, які, власне, й забезпечують цілеспрямований розвиток як суспільства, так і самої держави. При цьому науково-юридичного осмислення потребує не тільки феномен державного управління в цілому, а й окремі процеси, що пов'язані з управлінським впливом держави на ті чи інші групи суспільних відносин. Очевидно, що однією з найважливіших сфер суспільного життя і розвитку є сфера майнових відносин, а отже процес управління державним майном є одночасно і важливим предметом наукових досліджень, і серйозною проблемою, яка потребує свого адекватного теоретико-методологічного осмислення.

Водночас, окреслюючи проблему управління державним майном, необхідно акцентувати на її актуальності для юридичної науки, причини якої пояснюються такими міркуваннями. По-перше, постаючи суб'єктом управління державним майном,

державна організація здійснює свою діяльність відповідно до цілого ряду визначених на найвищому конституційному рівні принципів, які встановлюють загальні орієнтири та параметри як відносно до самого управлінського процесу (наприклад, принцип законності передбачає, що управління державним майном має здійснюватись на основі законів та інших нормативно-правових актів та на їх виконання), так і до тих цілей, які мають бути реалізовані у ході цього процесу (наприклад, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підвищення суспільного добробуту, стабілізація економічних та соціальних відносин, втілення принципів соціальної державності тощо). У зв'язку з чим стає очевидним, що процес управління державним майном не повинен досліджуватись лише в межах науки державного управління, оскільки він має потужну правову складову, яка суттєво актуалізується в умовах підвищення ролі права як універсального регулятора суспільних відносин у сучасному розвиненому демократичному суспільстві. По-друге, особливої актуальності дослідження правових вимірів процесу управління державним майном надає те, що його ефективність значною мірою залежить від чіткості та своєчасності прийняття і застосування тих юридичних норм, які дають можливість коригувати цей процес відповідно до об'єктивних суспільних

інтересів і потреб. Справді, з метою уникнення негативних феноменів зловживання у зазначеній сфері державного управління або неефективного управління державним майном, необхідна розробка такої законодавчої основи, яка б не лише створила систему гарантій у частині протидії цим явищам, а й гарантувала поступальний розвиток системи управління державним майном в інтересах не стільки окремих політиків або кланів, скільки всього суспільства. По-третє, не можна не вказати на те, що об'єктивна зміна домінуючих типів суспільних відносин, яка була зумовлена реалізованим Україною переходом від авторитарно-комуністичної системи суспільних відносин до демократичної і правової держави, актуалізувала потребу в перегляді сутності цілого ряду управлінських процесів, які так чи інакше пов'язані з визначенням ролі держави, а також пріоритетів її управлінської діяльності. Однією з найскладніших сфер реформування управлінського впливу держави є управління державним майном, яке повинно набути не тільки свого нового змістовного наповнення, а й нових аксіологічних правових орієнтирів, які покликані поставити цей процес на служіння суспільству, на реалізацію й забезпечення прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності (що прямо випливає зі змісту ст. 3 Конституції України).

Отже, ставлячи на меті комплексний аналіз процесу управління державним майном як предмета досліджень сучасної юридичної науки, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити правову сутність процесу управління державним майном, б) виявити основні властивості цього процесу, а також роль права у його забезпеченні, в) охарактеризувати специфіку управління державним майном як предмета досліджень сучасної юридичної науки.

Фактично на сьогодні у межах юридичної науки та науки державного управління сформувались два основні підходи до вивчення правової сутності цього явища. З одного боку, управління державним майном визначається у термінах цивільно-правових повноважень володіння, користування та

розпорядження майном, а з другого — цілий ряд науковців вважає, що майнові відносини не можна ототожнювати з відносинами щодо управління таким майном, а отже класична схема цивільно-правового аналізу не може застосовуватись у разі дослідження такого специфічного процесу, як управління державним майном. У першому випадку зміст управління державним майном тлумачиться у межах традиційних повноважень володіння, користування та розпорядження майном, які сукупно складають право власності [1, 73]. В останньому випадку йдеться про те, що управління майном, а також суміжні процеси контролю за використанням державного майна, повинні стати специфічним предметом правової науки [2, 67]. Доволі показовою у цьому аспекті є позиція Ю. Толстого, який доводить, що майнові відносини не можна ототожнювати з відносинами управління цим майном, а отже вони мають становити два відносно самостійних предмети правових досліджень [3, 91]. Разом з тим, можна вказати й на існування іншої парадигми аналізу феномену управління державним майном. Вона пов'язана насамперед з відмінністю власне управлінського та юридичного підходів. Зокрема, з позицій науки державного управління, управління державним майном традиційно визначається як “система організаційно-економічних відносин між різними суб'єктами (суб'єктами та менеджерами) з приводу організації відтворення та використання об'єктів державної власності шляхом застосування організаційно-економічних функцій, форм і методів з метою забезпечення реалізації основних соціальних та економічних інтересів суспільства та держави” [4, 31]. Проте такий підхід не розкриває повною мірою змісту управління державним майном з боку держави. Натомість, з погляду юридичної науки, управління державним майном тлумачиться як сукупність функцій, а отже — “прав та обов'язків державного органу щодо державного майна, а також як сукупність правових дій з приводу цього майна”, а не лише адміністративно-правові функції і акти управління [5, 25].

Водночас, представники обох зазначених підходів як правило виходять з того, що повноваження держави як власника у будь-якому разі включають у себе такі елементи: володіння, тобто право виключного фізичного контролю над річчю; користування, тобто право використання корисних властивостей речі; управління, тобто право вирішувати, хто і як може використовувати річ; дохід, тобто право володіти результатами використання речі; суверен, тобто право на відчуження, споживання, зміну або знищення речі; захист від експропріації речі та від заподіяння шкоди з боку зовнішнього середовища; передання речі у спадок; безстроковість володіння річчю; заборону на використання речі у спосіб, який може заподіяти шкоду іншим особам; відповідальність у вигляді вилучення речі для оплати боргу; залишковий характер, тобто право на здійснення процедур та інститутів, які забезпечують відновлення порушених правомочностей власника речі. Утім, говорячи про управління державним майном, необхідно наголосити на цілому ряді специфічних властивостей, які притаманні державі як власнику.

В першу чергу, характеризуючи управління державним майном як предмет юридичних досліджень, варто акцентувати увагу на тому, що управління державною власністю — це суб'єктивне право, тобто закріплена нормами права правомочність органу виконавчої влади організувати і спрямовувати роботу економічних структур, забезпечувати правовими засобами ефективне функціонування об'єктів державної власності в умовах ринку, що, в свою чергу, передбачає ефективне використання таких засобів управління державним майном, як припис, регулювання, координація, узгодження, публічний договір, дозвіл, ліцензування, контроль, а також застосування примусових заходів та адміністративного впливу за порушення законності. Наразі найбільші повноваження щодо управління державним майном, у тому числі розпорядження ним, має Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади. У свою чергу Кабінет Міністрів України може здійснити переда-

чу зазначених повноважень іншим органам держави для більш ефективного управління цим майном. У цьому ж контексті варто навести позицію І. Спасиво-Фатєєвої, яка аргументує, що управління державним майном є нічим іншим як “діяльністю визначених законом органів держави щодо здійснення повноважень з питань: а) закріплення державного майна за створюваними юридичними особами публічного права; б) передачі державного майна до статутних фондів корпорацій і реалізації прав учасника господарських товариств або акціонера; в) здійснення контролю за ефективністю використання державного майна юридичними особами публічного права і корпораціями за участю держави; г) визначення напрямів використання державного майна юридичних осіб приватного права” [6, 11].

По-друге, досліджуючи процес управління державним майном як предмет власне юридичної науки, слід наголосити, що суттєвим фактором, який гальмує юридичну розробку цього поняття, є те, що сучасне національне законодавство досі не містить нормативного визначення самого поняття “управління державним майном”. Одним з перших кроків у цьому напрямі слід назвати Указ Президента України “Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з процесом управління об'єктами державної власності” від № 736/98 від 4 липня 1998 р. З цього погляду управління державним майном описується як здійснення відповідними органами державного управління повноважень по володінню, використанню та розпорядженню об'єктами державної власності, до яких насамперед належать питання утворення, реорганізація та ліквідація державних юридичних осіб, надання їм відповідного майна та забезпечення належного контролю за його використанням, а також економічно-правові засоби впливу на господарську діяльність державних організацій.

По-третє, в процесі аналізу поняття державного управління об'єктами державної власності як предмета юридичних досліджень слід звернути увагу на те, що його не можна розглядати у відриві від функцій,

які здійснюються в процесі управління державним майном. Знання функцій, в яких відображається зміст управління, створює передумови для визначення компетенції органів державної влади, їх організаційної структури, форм та методів управлінської діяльності тощо. Разом з тим дослідження функцій управління має пряме відношення до вирішення багатьох питань, що постають у процесі становлення ефективної системи управління державним майном. Характерною особливістю цих функцій є те, що вони універсальні, тобто такі, що пронизують діяльність органів виконавчої влади в усіх сферах державного управління, в тому числі у сфері управління державним майном. Тобто, йдеться про те, що в процесі управління державним майном здійснюється одна й та сама система функцій управління, що властива іншим сферам державного управління. До цієї системи здебільшого належать функції інформації, організації, прогнозування, планування, регулювання, координації та контролю, які прийнято називати загальними або основними. У різних варіантах ці функції державного управління, які хоч і називаються іноді по-різному, проте в основному відтворюються в переважній більшості робіт. Ці функції управління притаманні й державі як суб'єкту управління державним майном, яка здійснює їх через розгалужену систему органів державного управління (апарат державного управління), внаслідок чого вони набувають специфічних рис. Природа функцій державного управління, їх найважливіші риси багато в чому зумовлені сутністю держави та її основними функціями, завданнями і цілями як організації політичної влади. Йдеться про те, що вони здійснюються від імені та в інтересах держави й на основі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені законом з метою реалізації цих функцій. Зважаючи на те, що держава здійснює свої завдання та функції через розгалужену систему органів державної влади, комплекс функцій держави та функцій державного управління трансформується у функції різноманітних державних органів

По-четверте, одним із ключових аспектів дослідження управління державним майном як предмета юридичної науки є визначення методів державного управління, під якими розуміють способи владно-організуючого впливу органів виконавчої влади на керовані об'єкти управління. Зміст методів управління державним майном опосередковується у тих повноваженнях (правах і обов'язках), якими наділені відповідні органи державного управління у цій сфері.

Отже, підбиваючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, на сьогодні стає дедалі очевидною потреба у розширенні кола досліджень процесу управління державним майном, що передбачає вихід за межі власне науки державного управління і застосування методів, що притаманні юридичній науці. Це дає змогу наповнити поняття управління державним майном конкретним юридичним змістом, а також визначити специфічні властивості цього процесу як одного з напрямів реалізації повноважень держави в галузі державного управління як такого. По-друге, специфіка управлінської діяльності держави у сфері управління державним майном як предмета юридичних досліджень відображається у цілях, функціях та методах діяльності органів виконавчої влади, до повноважень яких чинним законодавством України віднесено управління державним майном у межах традиційних правомочностей володіння, користування та розпорядження майном, які сукупно складають право державної власності. По-третє, говорячи про визначення поняття управління державним майном у межах сучасної юридичної науки доцільно характеризувати його як закріплені правовими нормами правомочності органів виконавчої влади організовувати і спрямовувати роботу економічних структур, забезпечувати правовими засобами ефективно функціонування об'єктів державної власності в умовах ринку, що пов'язано з ефективним використанням таких засобів управління державним майном, як: припис, регулювання, координація, узгодження, публічний договір, дозвіл, ліцензування, контроль, а також застосуван-



ням примусових заходів та адміністративного впливу за наявні порушення принципу законності.



## Література

1. Переверзев О. М. Корпоративний контроль в акціонерних товариствах: теоретичні засади та основні напрямки удосконалення // Вісн. Донецьк. ун-ту. Сер.: Економіка і право. — 2004. — № 1. — С. 355–360.

2. Геєць В. М. Взаємодія глобального та національного в сучасних умовах // Проблеми економіки переходного общества: Сб. науч. тр. ученых России и Украины / Под ред. В. М. Геєца, Д. С. Львова. — Запорожье, 2004. — С. 6–15.

3. Чухно А. А. Постіндустріальна економіка: теорія, практика та їх значення для України. — К.: Логос, 2003. — 631 с.

4. Указ Президента України "Про інвестиційні фонди й інвестиційні компанії" № 55/94 від 19.02.1994, ред. від 15.03.2001. — [Електронний ресурс]: законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Закон України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" № 2864-III від 29.11.2001, ред. від 09.11.2004. — [Електронний ресурс]: сайт нормативно-законодавчої бази "Нормативні акти України". — Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/show.php?code=2864-14>

6. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. — 2000. — № 16. — С. 5–12.

*Потреба у розширенні кола досліджень процесу управління державним майном передбачає вихід за межі власне науки державного управління і застосування методів, що притаманні юридичній науці. Це дає змогу наповнити поняття управління державним майном конкретним юридичним змістом, а також визначити специфічні властивості зазначеного процесу як одного з напрямів реалізацій повноважень держави в галузі державного управління.*

*Потребность в расширении круга исследований процесса управления государственным имуществом предполагает выход за пределы собственно науки государственного управления и применения методов, присущих юридической науке. Это позволяет наполнить понятие управления государственным имуществом конкретным юридическим содержанием, а также определить специфические свойства данного процесса как одного из направлений реализации полномочий государства в области государственного управления.*

*The need for expansion of the research process of state property management involves going beyond the actual science of public administration and application of methods that are inherent legal doctrine. That you can fill the concept of state property management specific legal meaning, and to identify specific properties of this process as one of the areas of implementations of state responsibilities in the field of public administration as such*

Надійшла 20 січня 2012 р.

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ  
В СИСТЕМІ СУЧАСНОЇ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 146–152

*Проблема забезпечення інформаційної безпеки становить одне з ключових і найважливіших завдань сучасної науки міжнародного права, а також практичної діяльності різноманітних суб'єктів міжнародних відносин на міжнародній арені в частині формування надійної основи як для самої інформаційної безпеки (насамперед на міждержавному рівні), так і всіх тих напрямів діяльності, які стосуються інформаційних відносин, а також гарантування безпеки у зазначеній сфері.*

В умовах постання глобального інформаційного суспільства особливої ролі набуває не лише процес створення каналів передачі інформації та обміну нею, а й формування системи гарантій безпеки цього процесу [1, 21]. Одним з найважливіших засобів забезпечення інформаційної безпеки є право, що, у свою чергу, виводить правову науку на одну з провідних позицій у цьому процесі.

Актуальність дослідження проблематики забезпечення інформаційної безпеки в системі сучасної міжнародної співпраці зумовлюється кількома причинами, серед яких необхідно насамперед згадати такі. По-перше, різке збільшення кількості глобальних та регіональних загроз у міжнародному розвитку істотно актуалізує проблематику безпеки як універсальної сфери діяльності сучасної міжнародної спільноти. Справді, виникнення цілого ряду складних глобальних викликів часто ставить під загрозу не лише ті чи інші сфери міжнародної співпраці (політичну, фінансову, економічну, екологічну, соціально-культурну тощо), а й сам факт існування міжнародної спільноти у режимі ефективної взаємодії і співпраці. Однією з найнебезпечніших загроз, що переконливо продемонструвала практика міжнародних відносин ХХІ ст., є небезпека у сфері міжнародної інформації, міжнародної комунікації

та інформаційних відносин. З цієї причини особливої актуальності набуває процес наукового пошуку тих засобів (наразі нас цікавлять виключно засоби правового характеру), які спроможні не тільки врегулювати міжнародні інформаційні відносини, а й гарантувати їх стабільний розвиток, і головне — безпеку. По-друге, необхідно наголосити на тому, що до останнього часу проблематика інформаційної безпеки здебільшого досліджувалась лише на національному рівні. Це цікаві роботи українських, російських, американських, азійських, європейських учених. Однак, як продемонструвала практика міжнародної співпраці, наразі проблема полягає не стільки в узгодженні існуючих національних систем забезпечення інформаційної безпеки, скільки у розробці цілісної і якісно нової системи правового захисту і гарантування міжнародної інформаційної безпеки. Подібний глобальний характер цієї системи зумовлюється тим, що зв'язки в інформаційній сфері вже давно вийшли на наднаціональний рівень, а отже потребують насамперед міжнародних правових гарантій. У зв'язку з чим це завдання стає актуальним як для суб'єктів міжнародних відносин, так і для науки міжнародного права. Нарешті, по-третє, необхідно зазначити, що потенційна загроза міжнародній спільноті нині виходить не стільки

від певних матеріальних факторів, які спричиняють ескалацію напруження у міжнародних відносинах, скільки від успішності і безпеки обігу інформації, оскільки самі по собі інформаційні ресурси набули в сучасному світі не меншого значення, ніж людські, військові, фінансові, технічні, природні, матеріальні та інші види ресурсів, які тривалий час визначали основні напрями міжнародного розвитку. З цієї причини питання інформаційної безпеки і її правового забезпечення на рівні міжнародного права набувають особливого звучання й актуальності в контексті створення надійної системи гарантій міжнародної системи безпеки в цілому.

Отже, ставлячи на меті комплексне дослідження правового забезпечення інформаційної безпеки в системі сучасної міжнародної співпраці, маємо розв'язати такі дослідницькі завдання: а) визначити сутність міжнародно-правових гарантій інформаційної безпеки та їх вплив на розвиток системи сучасного міжнародного права; б) охарактеризувати основні фактори, що впливають на стан та правове забезпечення міжнародної інформаційної безпеки; в) окреслити перспективи та напрями вдосконалення системи правового забезпечення інформаційної безпеки на міжнародному рівні.

Наразі основні для розуміння забезпечення міжнародної інформаційної безпеки міжнародно-правові норми закріплені у Статуті ООН, а також інших міжнародних нормативно-правових актах, що формують правовий базис для розв'язання збройних конфліктів, визначають засади міжнародного гуманітарного права, а також регулюють процес упередження та боротьби з міжнародним тероризмом. Таким чином до основних правових принципів, які пов'язані з міжнародними інформаційними відносинами в частині гарантування інформаційної безпеки, можемо віднести наступні: принцип суверенної рівності держав у сфері використання інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційного суверенітету держави та рівноправної участі у переговорних процесах щодо встановлення і кодифікації міжнародно-правових документів у сфері інформаційної безпеки; прин-

цип невтручання у внутрішні справи інших держав, який передбачає неприпустимість інформаційної інтервенції і втручання за допомогою інформаційних ресурсів та засобів у внутрішні справи держав з метою проведення спеціальних інформаційних кампаній, ворожої пропаганди та поширення деструктивної чи спеціально спрямованої інформації; принцип заборони застосування сили або загрози силою, який забороняє використання інструментів інформаційного впливу проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави; принцип мирного врегулювання міжнародних спорів, який зобов'язує держави до превентивної дипломатії або переведення збройного конфлікту на переговорний рівень за допомогою інструментів інформаційного впливу; принцип територіальної цілісності та непорушності кордонів, який стосується визначення меж національного інформаційного простору та заходів захисту від несанкціонованого втручання ззовні; принцип дотримання фундаментальних прав і свобод людини, який визначає конституційні та спеціальні норми, а також норми міжнародних договорів щодо свободи слова та вільного обігу інформації, незалежності і плюралізму міжнародних масмедіа, свободи вираження, заборони цензури та захисту конфіденційності інформаційних ресурсів; принцип самовизначення народів і націй, який встановлює права національних меншин на культурну самобутність та інформаційну діяльність; принцип міжнародного співробітництва, який зобов'язує держави співробітничати задля зміцнення миру та міжнародного взаєморозуміння, розвитку глобальної інфраструктури з метою досягнення політичних, економічних і соціокультурних інтересів людства.

Аналіз чинного міжнародного законодавства дає підстави зробити висновок, що міжнародна безпека є визначеною системою міжнародних відносин держав, яка має на меті підтримання міжнародного миру і стабільності в світі відповідно до відомих принципів і норм статуту ООН. Зазначена система включає в себе: основні принципи міжнародного права; процедури мирного вирішен-

ня спорів; спільні дії та миротворчі операції для попередження та усунення загроз миру; повноваження Генеральної Асамблеї ООН; повноваження Ради Безпеки ООН з питань роззброєння та обмеження озброєнь. Нормотворча практика, притаманна діяльності ООН, внаслідок стрімких перетворень сучасного світу та нових технологічних досягнень, здійснюється шляхом розробки відповідних угод та нових рекомендацій з конкретних актуальних питань міждержавних відносин, серед яких одним з найбільш чутливих і актуальних є питання інформаційної безпеки. Норми таких угод та резолюцій утворюють похідний від Статуту ООН рівень міжнародного правопорядку, який заснований на цілях і принципах, викладених у Статуті ООН, і являє собою регуляторну основу відносин у галузі міжнародної інформаційної безпеки.

Утім, як вже було зазначено, під впливом глобалізації та стрімкого розвитку системи інформаційних технологій поступово сформувалися нові підходи ООН, а отже і нові виміри міжнародної співпраці щодо забезпечення і гарантування інформаційної безпеки. Багатовимірність впливу інформаційно-комунікаційних технологій в аспектах політичних, економічних, безпекових, соціальних та культурних відносин, визнання небезпечно руйнівного чинника новітніх високотехнологічних озброєнь змусило ООН та інші впливові міжнародні організації активно долучитися до вирішення проблем міжнародної інформаційної безпеки, включити їх у сферу своєї нормотворчої діяльності. У результаті чого було прийнято цілий ряд міжнародних договорів і конвенцій у високотехнологічних галузях. Зокрема: Договір про принципи діяльності держав по дослідженню і використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, 1967 р.; Конвенція по морському праву 1982 р.; Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 р.; Договір про обмеження систем ПРО від 26 травня 1972 р.; Конвенція про заборону хімічної зброї, яка набула чинності 29 квітня 1997 р.; Конвенція про заборону біологічної зброї, що набула чинності 26 березня 1975 р.; Конвенція про заборону застосування, нако-

пичення запасів, виробництва і передачі протипіхотних мін і про їх знищення від 18 вересня 1997 р. Водночас, слід звернути увагу на те, що практична діяльність ООН на сьогодні включає у себе всі сфери міжнародної безпеки: військову, гуманітарну, політичну, економічну, екологічну, інформаційну тощо, а отже в документах цієї організації зазначено, що з часів затвердження Статуту ООН у світі, вочевидь, відбулися істотні трансформації, що зумовлені процесами економічної, технологічної та політичної глобалізації. За час, що минув, поглибилась взаємозалежність держав та зросла їх зацікавленість у підтриманні безпеки і сталого миру. Цей фактор зумовлює необхідність більш тісного поєднання зусиль усіх активних суб'єктів міжнародних відносин, що скеровують свої значні зусилля у налагодження сфери безпеки, врегулювання конфліктів та мирного вирішення кризових ситуацій, опікуються захистом прав людини і основних свобод. Яскравим прикладом такого документа може виступити резолюція Генеральної Асамблеї ООН 42/93 від 1987 р. [2]. Разом з тим, у іншій резолюції 1989 р. № 44/21 Генеральна Асамблея ООН звернулася до всіх держав із закликом сприяти міжнародній співпраці в усіх напрямках, що стосуються міжнародної безпеки, підтвердила принципове значення і дієвість Статуту ООН, необхідність неухильного дотримання засадничих його принципів, висловила за активне співробітництво в рамках Організації та її основних структур. Метою цих заходів є розробка різнобічних підходів до зміцнення засад і систем міжнародної безпеки шляхом удосконалення нормативної бази ООН [3]. Фактично на рівні цих резолюцій було вказано на потребу неухильного дотримання принципів незастосування сили, невтручання у внутрішні справи держав, забезпечення фундаментальних прав і свобод, невикористання високих технологій з протиправною метою, невідповідність міжнародних інформаційних відносин Статуту ООН, міжнародно-правове регулювання інформаційної безпеки і формування системи міжнародного контролю за інформаційними озброєннями. Також було передбачено з'ясувати

позиції світового співтовариства щодо проблеми потенційного воєнного використання інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення існуючих і створення нових систем озброєнь; визначити основні поняття у сфері міжнародної інформаційної безпеки; розглянути можливість створення міжнародної системи моніторингу інформаційних загроз; розробити міжнародно-правовий режим інформаційної безпеки.

Безпосередньо у сфері інформаційної безпеки на рівні ООН було визнано, що нині в інформаційній сфері необхідна кодифікація спеціальних принципів і норм, які склалися на основі Статуту ООН, а також досягнення нових угод, з метою упорядкування і стабілізації міжнародного співробітництва держав в інформаційній сфері. Про важливість цієї проблематики для ООН засвідчує те, що питання міжнародної інформаційної безпеки постійно обговорювалось на Генеральній Асамблеї протягом останніх п'ятнадцяти років з метою розробки комплексного міжнародного нормативно-правового акту на основі вже ухвалених резолюцій, де вказано на глобальний характер міжнародної інформаційної безпеки, а також її безпосередній вплив на політичну, економічну, екологічну, гуманітарну, безпеку не лише окремих держав, а й світової спільноти в цілому.

Це має особливе значення з огляду на те, що нормотворча діяльність ООН відіграє провідну роль для вирішення проблеми міжнародної інформаційної безпеки і забезпечення міжнародного співробітництва в цій сфері. Зокрема, 23 вересня 1998 р. на адресу Генерального секретаря ООН міністр закордонних справ Російської Федерації надіслав спеціального листа, в якому вперше на багатосторонньому рівні була порушена проблема міжнародної інформаційної безпеки. До цього листа додавався проект резолюції Першого комітету Генеральної Асамблеї ООН з питань роззброєння і міжнародної безпеки під назвою “Досягнення у сфері інформатизації і телекомунікації в контексті міжнародної безпеки”, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 4 грудня 1998 р. [4]. Після цього проблема інформаційної безпеки обго-

ворювалась у 1999 р. на 53 сесії Генеральної Асамблеї ООН в ході голосування за резолюцію 53/73 “Роль науки і техніки в контексті міжнародної безпеки і роззброєння”. Резолюція містить твердження про подвійну природу досягнень науки і техніки стосовно цивільної та воєнної сфер, про небезпеку застосування новітніх наукових досягнень у розвитку озброєнь, особливо найнебезпечнішої зброї масового ураження, про можливість очікування від різнобічних досягнень світової науки і технологій здійснення також і негативного впливу на міжнародну безпеку. Там же чітко визначено, що найновітніші технології, обладнання чи послуги “ноу-хау” подвійного (цивільного та воєнного) призначення, що мають надзвичайно важливе значення для соціально-економічного розвитку націй, водночас є предметом занепокоєності щодо їх розповсюдження, застосування для них особливих режимів і спеціальних механізмів регулювання експорту, що може містити прихований потенціал негативного впливу на країни так званого “третього світу”. Враховуючи нагальну необхідність врегулювання процедур передачі ключових елементів новітніх технологій, що можуть бути застосовані за подвійним призначенням, була внесена пропозиція встановити більш суттєві та жорсткі обмеження на вільний експорт новітніх матеріалів, технічних систем та технологій у країни, що розвиваються, з метою запобігання використанню новітніх розробок інакше, ніж виключно у мирних цілях. Відзначено також потребу застосування виключно узгоджених на багатосторонній основі та загальноприйнятих і вільних від дискримінації засад, які мають врахувати законні безпекові потреби держав і перспективи поступу з підтримання міжнародного миру, сприяти лише мирному застосуванню наукових досягнень на основі застосування відповідних процедур передачі технічних знань та обміну ними. Тобто, резолюція недвозначно закликала держави — члени ООН вжити ефективних додаткових заходів, що забезпечать мирне застосування досягнень науки і технологій, сприятимуть роззброєнню та обмежать передачі технологій особливо небезпечних озброєнь. Резолю-



ція передбачає розробку керівних принципів, що складуть нормативний фундамент для регулювання міжнародної передачі новітніх технологічних досягнень подвійного призначення та високих технологій, зорієнтованих на воєнне застосування [5].

Щоправда, говорячи про формування правових основ і гарантій міжнародної інформаційної безпеки, слід визнати, що наразі можна засвідчити різні позиції провідних держав сучасності щодо розуміння потенційних загроз в інформаційних озброєннях та їх використанні проти критично важливих сфер життєдіяльності суспільства. З цієї причини на 54 сесії Генеральної Асамблеї ООН було ухвалено оновлену резолюцію 54/49 “Досягнення у сфері інформатизації і телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки”, на підставі якої глобальним завданням сучасності було визнано створення дієвої концепції міжнародної інформаційної безпеки. Об’єктивними умовами її прийняття стало усвідомлення принципово нових потенційних загроз для міжнародного миру під впливом науково-технологічного прогресу та глобальної взаємозалежності всіх сфер життєдіяльності міжнародного співтовариства. У цій резолюції державам-членам було запропоновано “висловитися щодо загальних проблем інформаційної безпеки, розглянути конкретну технологію інформаційних загроз, у тому числі несанкціоноване втручання та неправомірне використання інформаційних і телекомунікаційних систем та інформаційних ресурсів, розробити міжнародні принципи, спрямовані на зміцнення безпеки глобальних інформаційних та комунікаційних систем та боротьби з інформаційним тероризмом і злочинністю” [6].

Під час обговорення цієї резолюції було вказано одразу на кілька важливих напрямів гарантування інформаційної безпеки. Насамперед йшлося про необхідність забезпечення подальшого розвитку інформаційних технологій та їх цивільного використання, а також про визнання потенційних загроз щодо неправомірного використання або несанкціонованого втручання ІКТ-систем, цілісності життєво важливих інформаційних мереж,

об’єктів та банків даних, інформаційних ресурсів, що належать як урядовим, так і неурядовим установам, комерційним та приватним особам. Це впливає з усвідомлення того, що недостатній захист інформаційних ресурсів та ІКТ-систем, що охоплює широкий спектр проблем забезпечення конфіденційності доступу, передачі і збереження даних у процесі їх обробки, становить критичне значення для державної безпеки, а отже, може розглядатися і як загроза для міжнародної безпеки. Тому було запропоновано здійснювати діяльність у частині гарантування інформаційної безпеки за такими напрямками: а) на міжнародному рівні — підтвердити провідну роль ООН щодо узгодження принципів міжнародної інформаційної безпеки, надавати сприяння діяльності міжрегіональних та регіональних структур у координації дій з попередження неправомірного використання ІКТ; б) на внутрішньодержавному рівні — удосконалити законодавчі засади, зокрема, стосовно захисту секретної та конфіденційної інформації в системах збору та автоматизованої обробки даних, визначити як кримінальну відповідальність за викрадення, руйнування та несанкціоновану модифікацію комп’ютерних баз даних, а також за передачу інформації з питань державної безпеки, безпеки ІКТ-систем та конфіденційних даних з питань діяльності органів державної влади; в) на двосторонньому міждержавному рівні — укласти угоди про захист медичних даних, результатів наукових досліджень, інтелектуальної власності.

Результатом міжнародного обговорення проблем інформаційної безпеки стало визнання необхідності з боку кожної держави, всіх суб’єктів міжнародного права, у своїй діяльності в міжнародному інформаційному просторі сприяти утвердженню поваги до прав і свобод людини, сприяти інтересам безпеки, загальному економічному та соціальному розвитку, підтриманню сталого миру і безпеки, повазі до суверенних прав інших держав, утвердженню принципів мирного врегулювання спорів та конфліктів, утриманню від застосування сили, дотриманню принципу невтручання у вну-

трішні справи. Загального визнання набули права будь-якої особи шукати, отримувати та поширювати інформацію та ідеї — і такі права зафіксовані в документах ООН — з обмеженнями лише тоді, коли таке право суперечить інтересам безпеки кожної держави. З іншого боку, сприяння інформаційній безпеці на міжнародному рівні з боку суверенних держав має проявлятися в обмеженні власних інформаційних загроз у сфері міжнародної безпеки. Необхідно утримуватися від спрямованого інформаційного тиску на життєво важливі структури інших суб'єктів міжнародного права, від шкідливого впливу на системи і ресурси інформаційного простору іншої держави шляхом розробки і використання відповідних засобів впливу; від організації інформаційного впливу, що дестабілізує суспільство, руйнує соціальну, політичну та економічну стабільність інших держав; від застосування ІКТ на шкоду основним правам і свободам людини, що стосуються сфери інформаційної діяльності; від транскордонного інформаційного впливу, який не відповідає принципам і нормам міжнародного права, а також суперечить внутрішньому національному законодавству; від інформаційної агресії, експансії, монополізації впливу в національних інформаційних мережах інших держав, у тому числі шляхом погіршення умов їх функціонування в міжнародному інформаційному просторі.

Таким чином, підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна зробити такі висновки. По-перше, основною метою сучасного міжнародного співробітництва в галузі інформаційної безпеки є: а) формування дієвої міжнародно-правової бази для встановлення ознак та класифікації інформаційних протистоянь, що обмежить рівень інформаційних загроз у сфері міжнародної безпеки; б) юридичне визначення класифікаційних ознак засобів та актів інформаційної агресії; в) обмеження обігу та можливості застосування інформаційних озброєнь; г) створення рівноправних і безпечних умов для міжнародного інформаційного обміну на засадах загальноновизнаних норм і принци-

пів міжнародного права. По-друге, з огляду на триваючі у світі глобалізаційні процеси, важливою гарантією міжнародної інформаційної безпеки є недопущення, завдяки цілому ряду правових механізмів, використання спеціальних інформаційних технологій та інших засобів впливу на суспільну свідомість, здійснювану з метою дестабілізації певних суспільств і держав. Дієвим засобом також є розробка процедур взаємного попередження транскордонного інформаційного впливу. Необхідність втілення відповідних заходів у міжнародну практику зумовлює актуальність створення міжнародної системи моніторингу, що дасть можливість відстежити інформаційні загрози. Для підвищення гарантій інформаційної безпеки необхідною також є міжнародна сертифікація технологій і засобів телекомунікацій та інформатизації. По-третє, важливим кроком до правової інституалізації системи гарантій міжнародної інформаційної безпеки стало правове визнання міжнародної відповідальності за діяльність, що здійснюється окремими державами в інформаційному просторі під юрисдикцією цих держав або в рамках діяльності міжнародних організацій, у яких ці держави беруть участь.



## Література

1. Петров В. К. От информационных войн к управляемой конфронтации и сотрудничеству / В. К. Петров, И. И. Рабинович // Власть. — 2001. — № 1. — С. 20–29.
2. Всеобъемлющая система международного мира и безопасности. Резолюция A/RES/42/93 ГА ООН. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4558512.html>
3. Укрепление международного мира, безопасности и международного сотрудничества во всех его аспектах в соответствии с Уставом ООН. Резолюция A/RES/44/21 ГА ООН. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/44/21&lang=R>
4. Технологический прогресс и своевременные международные отношения: Учеб. / А. В. Крутских, А. В. Торкунов, В. В. Ничков и др.; Под общ. ред. А. В. Крутских. — М.: Просвещение, 2004. — 400 с.
5. Роль науки и техники в контексте международной безопасности и разоружения. Резолюция A/RES/53/73 ГА ООН. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/53/73&lang=R>

6. Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности. Резолюция A/RES/54/49 ГА ООН. — [Электронный ресурс]. —

Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/54/49&Lang=R>

*Схарактеризовано основні засоби та механізми правового забезпечення інформаційної безпеки в процесі міжнародної співпраці сучасних держав. Досліджено роль міжнародних організацій у створенні системи гарантій інформаційної безпеки, визначено основні напрями вдосконалення міжнародної співпраці і роль права у цьому процесі.*

*Охарактеризованы основные средства и механизмы правового обеспечения информационной безопасности в процессе международного сотрудничества современных государств. Исследована роль международных организаций в создании системы гарантий информационной безопасности, определены основные направления совершенствования международного сотрудничества, а также роль права в этом процессе.*

*The article studies the basic legal tools and mechanisms to ensure information security in the international cooperation of modern states. The author proves the role of international organizations in establishing a system of guarantees of information security, points out the main directions of improving international cooperation in this sphere, shows the role of law in this process.*

Надійшла 20 січня 2012 р.

## **УКРАЇНСЬКІ НАУКОВІ ВИДАННЯ І МІЖНАРОДНІ НАУКОМЕТРИЧНІ БАЗИ ДАНИХ: ПРОБЛЕМИ І ПРОТИРІЧЧЯ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 153–156

*Розглянуто недосконалість критеріїв оцінки наукових видань в міжнародних наукометричних базах даних. Досліджено протиріччя між вимогами українського законодавства і аналітичних інформаційних систем.*

На сьогодні, коли доступ до інформації та управління її розповсюдженням відіграє надзвичайно високу роль, вчені почали звертати особливу увагу на оцінку розповсюджуваних даних. Якщо говорити про інформацію наукову, яка практично перетворилася на один з найпотужніших засобів впливу на суспільну свідомість і розвиток економіки, постало питання ранжування наукових повідомлень. Іншими словами, вчені всього світу поставили завдання достатньо жорстко відокремити в основному, надзвичайно насиченому, потоці інформацію вартісну від такої, яку можна було б вважати, скажімо так, не найціннішою.

Було знайдено, здавалося б, простий вихід. У час інформаційної глобалізації створюються міжнародні бази даних наукових видань. Ці бази, використовуючи насамперед статистичні методи, беруться підрахувати кількість посилань на ту чи ту наукову працю, а відтак вирахувати цінність оприлюднених результатів досліджень. Тобто за основу береться науковий інтерес, який викликала певна публікація, і цей інтерес саме і лягає в основу оцінки вартісності публікації, рейтингу вченого чи наукової установи (колективу, лабораторії тощо).

Дослідимо стан і перспективи присутності української наукової періодики в міжнародних наукометричних базах.

Актуальність викликана загостренням обговорення нових редакцій Закону України

“Про вищу освіту” і Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”. Розглянуто підходи сучасних наукометричних баз, які наразі лишаються основним інструментом оцінки наукової праці.

На наукометричні бази слід звернути увагу ще з однієї причини. Зрозуміло, що будь-який вчений є не лише споживачем інформації, а й основним її “виробником”. Зрозуміло бажання науковця ознайомитися зі здобутками колег або самому запропонувати інструментарій вирішення тих чи тих проблем. Справа лише в тому, що наукометричні бази даних (БД) почали перетворюватися на мірило, згідно з яким урядові чи неурядові організації приймають рішення щодо виділення грантів, надання фінансування, взагалі продовження досліджень. Таким чином, БД перетворюються на оцінювача роботи вченого в самому первісному, грошовому розумінні цього слова.

Нині найавторитетнішими наукометричними базами прийнято вважати *Web of Science (WoS)*, компанії *Thomson Reuters* і найбільшого її конкурента — БД *SCOPUS* німецького наукового видавництва *Elsevier*. *Thomson Reuters* виступила ініціатором введення в обіг поняття імпаکت-фактор. Імпакт-фактор був створений у 1960 р. як спосіб виміряти цінність журналу шляхом вирахування середнього числа цитувань за певний проміжок часу. Якщо імпакт-фактор становить

1,5 в 2007 р., то це означає, що в середньому статті, опубліковані в часописі протягом, скажімо, 2005 і 2006 р., були 1,5 раза процитовані в статтях 2007 р., виданих журналами з переліку індексованих. *SCOPUS* пропонує дещо простішу систему — прямого підрахунку індексу цитування тої чи тої публікації. Наукові ресурси, опубліковані після 1996 р., індексуються у базі даних *SCOPUS* разом зі списками пристатейної бібліографії. Цитованість у базі даних підраховується шляхом автоматизованого аналізу змісту цих списків. Таким чином, у *SCOPUS* підраховується кількість посилань на всі проіндексовані ресурси, але лише в ресурсах, опублікованих після 1996 р. [6].

На розгляд до *Web of Science* щорічно надходить близько двох тисяч заявок видань, лише 10–12 % з яких приймаються до опрацювання. Відбір журналів здійснюють експерти, серед яких професіонали інформаційного бізнесу, бібліотекарі, фахівці у відповідній предметній галузі. Однак слід зазначити, що маючи у своїй базі даних понад 11 тисяч назв наукових журналів, *Thomson Reuters* не залучає всіх їх до обрахування наукометричних показників, а опрацьовує щорічно певну вибірку з цих видань. Критерії визначення вибірки невідомі. Зрозуміло, що видання, установи, країни, які мають більший інформаційний потік, повніше представлені у *Web of Science*, мають більші шанси на входження до вибірки, отже й на одержання вищих рейтингів. Як висновок — вищі рейтинги має той, хто вкладає в науку та опублікування результатів наукових досліджень більше фінансування [4].

*SCOPUS* на сьогодні містить відомості про понад 18 тис. назв періодичних видань, до яких належать наукові журнали, книжкові серії, праці конференцій. Задля забезпечення більш повного огляду наукової видавничої продукції *SCOPUS* одночасно працює у кількох напрямках: створено дочірні бази даних опрацювання видань з гуманітарної галузі. Упроваджено систему підрахунку бібліометричних коефіцієнтів (фактично, індексів цитування) — поки що проіндексовано 18 тис. статей з 400 журналів [5]. Крім того,

*SCOPUS* купує архіви періодичних видань і окремих видавців та бази даних. Наприклад, ним нещодавно придбано базу *MedLine*, хоча з бібліометричною метою одержана інформація практично не може бути використана, адже вона представлена в іншій формі: часто наведені у *MedLine* відомості про видання не відповідають вимогам *SCOPUS*.

Якщо коротко говорити про вимоги, які висувають наукометричні БД до періодичних видань, насамперед зазначимо такі. Видання повинно мати чітку редакційну політику, тематичне спрямування, цільову аудиторію, дотримуватись визначеної періодичності та встановленого графіка виходу чергових номерів і не порушувати його подвоєними номерами, додатковими випусками тощо. Обов'язкові умови: наявність *ISSN* (міжнародного стандартного номеру серіального видання) та внесення до *Ulrich's Periodical Directory* (система, якою користуються всі бази даних як загальною довідковою, містить 631,4 тис. записів про наукові періодичні видання).

Але наразі звернімося до проблем, які виникають у періодичних видань у процесі долучення до наукометричних БД. Часто дослідники відзначають, що простий статистичний підхід аж ніяк не може свідчити про справді високу наукову цінність якого б то не було видання. Перша проблема полягає в тому, що “неможливо ніякими прийнятними способами порівняти два журнали, які представляють різні дисципліни” [1]. Так, традиції цитування відрізняються від дисципліни до дисципліни, і вчені посилаються на статті з різною частотою і з різних причин.

Досліджено, що пік цитування математичних статей настає лише через десять років після публікації, тоді як біологічні або медичні видання переживають такий пік через 2–3 роки. Зрозуміло й те, що статті, опубліковані іншими мовами, крім англійської, одержують зі зрозумілих причин менше посилань. Очевидно й те, що журнали, які публікують оглядові статті, отримують більше посилань, ніж ті, які цього не роблять.

Але найбільшу критику, стверджують автори [1], викликає та обставина, що “немає



жодної апріорної моделі, в якій було б визначено, який із журналів “кращий”. Єдина модель походить від самого імпаکت-фактора... В той час як при класичному статистичному підході спочатку визначають модель, потім формулюють гіпотезу, а вже потім застосовують статистичну процедуру, що підтверджує або спростовує прийняту гіпотезу”.

Найкуруйозніша ж обставина полягає в тому, що жодна система підрахунку цитувань не розрізняє позитивних і негативних відгуків про публікацію. Цитування бувають часом просто “риторичними”, і вони є засобом наукового обговорення. А багато з посилань можуть і просто слугувати застереженням про помилковість результатів.

Нарешті, слід відзначити і ту обставину, що вчені дуже добре навчилися обходити БД, що, як-не-як, були і лишаються простою машиною. Так, цілком можлива джентельменська угода між двома колективами вчених, які, працюючи над схожою проблематикою, можуть безкінечно, “по колу”, цитувати один одного. Відомі факти, коли видавці наукових часописів широко вдавалися до самоцитування. Або видавали збірки, написані за результатами наукових конференцій, проведених за матеріалами власних часописів [2], тим самим доводячи кількість цитувань до кількох сотень.

Якщо ж перейти від загальних проблем, зумовлених спірною технологією підрахунку цитованості, і звернутися до участі українських наукових видань у наукометричних БД, слід відзначити два важливі чинники.

Насамперед жорсткі рамки, в які нині поставлені вітчизняні наукові часописи, серйозно дисциплінують учених. Відтепер вони чудово розуміють, що кожна публікація мусить нести вичерпні дані про установу, підрозділ тощо, де проводилися дослідження. Крім того, відтепер українські наукові публікації просто переповнені посиланнями: дописувачі радо посилаються на колег, сподіваючись і від них відповідних дій. Щоправда, це призводить до деякої перенасиченості тексту, яка, зрештою, призведе до іншої крайності. Оскільки західні БД вимагають насамперед розгорнутої англомовної анотації та

широкого списку використаних джерел, той суто наукова частина може перетворитися в суто реферативну, делікатно запрошуючи всіх зацікавлених звертатися до дописувачів особисто.

Так, І. М. Мриглод та О. І. Мриглод вказують на деякі суперечливі нюанси, що стають украй важливими при визначенні стратегічних цілей того чи іншого наукового видання. “Для прикладу, ВАКівські вимоги щодо складу редакційної колегії передбачають, що більшість її членів мають бути штатними працівниками установи-видавця, а це фактично суперечить вимогам *Thomson ISI* до міжнародних видань. Низка протиріч виникає також при налагодженні співпраці з відомими міжнародними видавничими корпораціями, які спеціалізуються в галузі видання та розповсюдження наукової періодики як у паперовому, так і в електронному вигляді. Зазвичай, така співпраця передбачає укладання договору між “власником” (засновником) видання та корпорацією (з функціями видавця), що розподіляє права щодо визначення стратегії видання у цілому та вирішення певних поточних питань. Для прикладу, типовий договір із службою *Versita* передбачає передачу прав на визначення тиражу видання у друкованій формі (аж до можливості переходу до електронної форми) та чітко окреслює кількість примірників, які отримує редколегія для власної роботи. Усі інші примірники видання поширюються винятково на комерційній основі, що практично робить неможливим виконання вимог ВАК України про обов’язкове надсилання примірників журналу в основні бібліотеки України” [3].

Базовому принципу подібних договорів суперечить і вимога безоплатного розміщення електронної версії видання на порталі Національної наукової бібліотеки України імені В. І. Вернадського. Поза увагою залишимо і той факт, що примусове розміщення публікацій будь-де вступає у прямий конфлікт із Законом України “Про авторське право і суміжні права”.

Небезпека для української науки полягає й у іншому. Так, західні видавництва перекладають за власний кошт і видають англійською

такі надзвичайно рейтингові українські наукові часописи, як “Фізика низьких температур” або “Прикладна механіка”. Такий стан речей, безумовно, популяризує вітчизняні видання, але на західних сайтах вони майже не атрибутовані як українські. Безумовно, “Прикладна механіка” включена до бази *WoS*, має високий імпакт-фактор, але вже практично не пов’язується з Україною.

Той самий *SCOPUS* тільки нещодавно відкрив гуманітарно-мистецтвознавчу складову. Тому ніхто з фахівців ще просто не береться бодай приблизно спрогнозувати форми і перспективи співпраці українських гуманітарних видань з цією БД. Якщо взяти до уваги втрату в індексі цитування для неангломовних видань і зважити на не надто великий інтерес світової науки до українських мовознавчих чи театрознавчих студій, муситимемо визнати, що індекс цитування наших гуманітаріїв не буде високим.

Отже, українським видавцям і урядовцям слід замислитися про негайне створення національної наукометричної бази для гуманітарних та мистецтвознавчих видань. Цю базу згодом можна буде інтегрувати до міжнародної. Слід також провести уніфі-

кацію вимог до наукових видань. Причому необхідно врахувати як інтереси науковців, так і вимоги міжнародних наукометричних організацій.

Нарешті, слід обережно ставитися до існуючої практики покладатися винятково на статистичні дані, оцінюючи, та й фінансуючи, вітчизняні наукові видання.



## Література

1. Адлер Р., Эвинг Дж., Тейлор П. Статистика цитирования // Игра в цифирь, или Как теперь оценивают труд ученого. — М.: МЦМО, 2011. — С. 5–38.
2. Арнольд Д., Фаулер К. Гнусные цифры // Игра в цифирь, или Как теперь оценивают труд ученого. — М.: МЦМО, 2011. — С. 52–62.
3. Мриглюд І. М., Мриглюд О. І. Шостий закон Паркінсона і наукова періодика України // Наука України у світовому інформаційному просторі. — 2011. — Вип. 5. — С. 102–116.
4. Радченко А. І. Наукова періодика: тенденції та проблеми випуску і розповсюдження // Вісн. НАН України. — 2010. — № 2. — С. 45–49.
5. Солов’яненко Д. Політика індексації видань у наукометричних базах даних Web of Science та SciVerse Scopus // Бібліотечний вісник. — 2012. — № 1 (207). — С. 6–21.
6. Scopus. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Scopus>

*Необхідним є негайне створення національної наукометричної бази для гуманітарних та мистецтвознавчих видань. При уніфікації вимог до наукових видань необхідно врахувати як інтереси науковців, так і вимоги міжнародних наукометричних організацій.*

*Необходимо наискорейшее создание национальной наукометрической базы для гуманитарных и искусствоведческих изданий. При унификации требований к научным изданиям необходимо учитывать как интересы ученых, так и требования международных наукометрических организаций.*

*It is necessary to immediately create a national database for Scientometrics humanities and of art publications. When unification requirements of scientific publications need to take into account the interests of academics and requirements of international organizations Scientometric.*

Надійшла 3 квітня 2012 р.

## **СУДОВА РЕФОРМА 1760–1763 РОКІВ: ОСНОВНІ ЕТАПИ ТА НАСЛІДКИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 157–163

Організація судівництва Гетьманату у 50–60 роках XVIII ст. засвідчила прагнення козацької верхівки пристосувати його до умов активних соціально-політичних та геополітичних змін. Відбувалося поглиблення нормативної регламентації судового процесу та вдосконалення його інституційного забезпечення через посилення спеціалізації судів. Було приділено увагу і матеріальному забезпеченню судових органів та їхніх посадовців. Гетьман намагався ослабити вплив російських адміністративних установ на судові органи та сам процес судівництва. З новою силою постала потреба впорядкування нормативно-правової бази Гетьманату, яка зазнавала потужного і вкрай болючого для козацької еліти впливу. Лексика тогочасної історико-мемуарної прози засвідчує тиск російського елемента навіть у тогочасній адміністративно-юридичній лексиці. За цих умов логічним кроком державної влади Гетьманату видається судова реформа, яка й була проведена Кирилом Розумовським у 1760–1763 рр.

Об'єктом нашого дослідження є реформи судустрою у 1760–1763 рр. Предметом виступають дії органів влади щодо оптимізації судустрою Гетьманату.

Характеризуючи ступінь наукової розробки проблеми зазначимо, що вона привернула увагу цілого ряду вітчизняних істориків. Передусім зауважимо розвідки А. І. Пашука, О. І. Путра, Л. С. Гамбурга, О. К. Струкевича, В. М. Горобця тощо. Н. Яковенко вважає, що реформа 1760–1763 рр. була спрямована на реанімацію устрою, який існував до 1648 р., а у вдосконаленні Генерального військового

суду для неї виразно проступали апеляційні трибунали Речі Посполитої [14, 512]. Окремих аспектів досліджуваної проблеми торкалися В. В. Омельчук і М. В. Омельчук [6; 7]. Разом з тим, зауважимо наявність репрезентативної джерельної бази, яка зберігається передусім у Центральному державному історичному архіві України у м. Києві (далі ЦДАК), Інституті рукопису Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського.

Наслідком тривалої судової практики у Гетьманаті стало розуміння переваг колективного вирішення справ. Ця тенденція отримала втілення у ході судової реформи 1760–1763 рр. Зміни у судустрої мали на меті оптимізувати функціональну структуру судової системи, використавши як компоненти козацького судустрою, так і елементи європейської правничо-інституційної моделі. Основу судової влади становили суди, різні за своєю компетенцією та юрисдикцією. Найвищим судовим органом у судовій системі був Генеральний військовий суд (далі ГВС). Судова влада була наділена правом використовувати примусові повноваження державної влади Гетьманату. Окреме місце займав суд Ніжинської грецької громади.

Судустрої та судочинство Гетьманату не відповідало суспільним запитам, а тому вимагало негайних змін, не чекаючи завершення кодифікації, яка активно тривала з 30-х років XVIII ст., і затвердження її результатів. Передусім, це стосувалося невідповідності чималій частини козацької верхівки (службовців ГВК, бунчукових і військових товаришів, як перебуваючих на службі, так і маючих абшити на звільнення від служби, а

також їх вдів) ніяким іншим судам, крім ГВС. Користуючись цим, представники старшини подавали сюди скарги не лише у справах, які стосувалися їхньої “персони”, а й у земельних. Це ускладнило роботу ГВС, збільшуючи тяганину та збитки для простих козаків та посполитих, через віддаленість Глухова, де знаходився ГВС. К. Розумовський уважав це невідповідним “Малоросійському праву Книги Статут” (розділ 4, артикул 3<sup>6</sup>), де говорилося, що всі чини, від вищого до нижчого, судяться у повітах, в яких мають маєтки. 7 жовтня 1751 р. гетьман наказав, щоб ГВС розглядав лише тяжби щодо “персон” старшини, передусім “о бране”, “бою”, знеславленні. Тому в земельних справах всі вони підлягали юрисдикції полкових судів. Усі спори і позови до генеральної старшини у цих питаннях спочатку розглядали ці суди, для чого вони мали сюди без затримки викликатися. Полковників, а у випадку їхньої відсутності полкову старшину, зобов’язали оголосити про це у полках, щоб відповідачі не могли відпиратися незнанням. Однак, за невеликою кількістю осіб, передусім генеральною старшиною і полковниками, зберегли певні привілеї. Зокрема, скарги на них приймали у ГВС [2, ф. 1407, оп. 4, спр. 89, арк. 1–2]. Проте невдовзі донесення Гадяцької полкової канцелярії засвідчило всю половинчастість цього кроку [2, ф. 1407, оп. 4, спр. 92].

Оскільки чимало звільнених зі служб, згідно зі своїми абшитами, отримали право добиватися розгляду поданих на них скарг безпосередньо у ГВС, це істотно ускладнило роботу останнього. 7 жовтня 1751 р. К. Розумовський змінив порядок судочинства у ГВС та полкових судах [2, ф. 1407, оп. 4, спр. 89, арк. 1].

Напружена ситуація вимагала рішучих кроків. Гадяцька полкова канцелярія доповіла гетьману про багаточисленні скарги з боку посполитих і рядового козацтва на військових і бунчукових товаришів, їхніх вдів. Їх обвинувачували у нападах на козацькі та селянські будинки, побиття та пограбування скаржників. 7 жовтня 1751 р. ображеним посполитим і рядовим козакам дозволили не їхати до Глухова, а добиватися задоволення

своїх скарг “в сходство прав малоросійських” у полкових канцеляріях. Останні були зобов’язані розглядати відповідні скарги на бунчукових і військових товаришів та канцеляристів, як абшитованих так і перебуваючих на службі, їхніх дружин, у тих полках, у яких вони проживають. Цей ордер мав діяти до вступу в силу нової постанови про суди Гетьманату [2, ф. 1407, оп. 4, спр. 92, арк. 1].

Подібні випадки лише загострювали ситуацію у Гетьманаті і тому Кирило Розумовський розпочав підготовку до впровадження судовоустроєвих новацій.

Судова реформа розпочалася 17 листопада 1760 р., згідно з універсалом гетьмана. Першим її кроком стала реорганізація ГВС. Велику, фактично керівну, роль у здійсненні цих змін відіграла Генеральна військова канцелярія (далі ГВК) [10, 55; 9, 30]. Передбачалося, що у ГВС будуть постійно присутні 2 генеральних судді і 10 обраних делегатів (по одному від кожного полку). Вибирати останніх мали всі власники і службовці у полку зі складу проживаючих на його теренах бунчукових товаришів, полкової старшини і дійсних сотників. Члени ГВС мали постійно брати участь у його засіданнях і виносити остаточний вердикт у справі [10, 55]. Вибори в усіх полках проходили у вкрай стислі терміни і мали завершитися до 10 грудня 1760 р. У ГВС і ГВК надіслали відповідні рапорти. Обранці мали прибути до Глухова, де й перебували до серпня наступного року. Вибори на наступний термін проходили на початку серпня, а ГВС засідав із 1 вересня. Якщо депутата своєчасно не обрали, або він захворів чи помер, діяльність суду продовжувалася у неповному складі. Обраний не мав права відмовитися від “такого всему обществу нужного дела”, а його судова діяльність класифікувалася як “знатная войсковая служба”. З 10 січня 1761 р. вводилася обов’язкова присяга членів ГВС [11, 109]. 5 лютого 1761 р. К. Розумовський звернувся з ордером до ГВС щодо апеляцій на рішення ГВК [2, ф. 51, оп. 3, спр. 16742, арк. 1]. Суд гетьмана ставав касаційною інстанцією щодо рішень ГВС. Для розгляду касаційних скарг колегія ГВС зобов’язувалася подавати гетьману відомості

щодо змісту справи та короткі викладки резолютивної частини судового декрету.

До реформи у ГВС було 4 асесори при двох суддях, натомість по ній 10 депутатів від полків виконували у ньому асесорські функції. Виборність генеральних суддів Радою старшин зумовила перехід від призначення асесорів гетьманом до їхньої виборності полковими зборами. Ці збори мали відбутися до 10 серпня, щоб з 1 вересня 1761 р. суд розпочав роботу. Фактично до участі у виборах допустили лише старшину. Кожний з обраних до ГВС депутатів під час слухання справ, що надходили з його полку, а також щодо нього особисто, усувалися на час розгляду справи від членства у суді. Подібне правило стосувалося і тих членів Колегії, які брали участь у розгляді справ за нижчою інстанцією, якщо потім така справа вирішувалася як апеляційна у ГВС. Саме рішення виносилося шляхом голосування, коли голоси (“воти”) подавалися по черзі від молодших суддів до старших. У разі незгоди окремих членів з рішенням більшості колегії вони могли письмово зафіксувати свою особисту думку. Рішення ГВС затверджував гетьман, ГВК до лютого 1763 р. була апеляційною інстанцією. Черговість розгляду справ встановлювалася відповідно до порядку їх надходження, для чого існував реєстр справ. Судові рішення мали ґрунтуватися на зібраному матеріалі, що надавався в суді. Необґрунтовані припущення заборонялися. Нормативними джерелами для судових рішень визначалися імператорські укази, гетьманські універсали та ордери як джерела українського права. Внаслідок реформування ГВС набув розширеного складу та нової структури. Він складався з двох департаментів — цивільного та кримінального. До кримінального надходили справи про злочини неповнолітніх, посадові злочини, що попередньо розглядалися городничими. Особливе місце займали справи, пов’язані з позбавленням прав, розгляд яких був обов’язковим навіть у тих випадках, коли підсудні були вже виправдані нижчими судами. Цивільний департамент розглядав відповідні справи за “записками” генеральної старшини, державного допоміжного банку про

застави [5, 16–17]. Було взято курс на розмежування повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування, з одного боку, та судових — з другого. 25 травня 1761 р. К. Розумовський писав Сенату, що полковники мають займатися військовими справами, і хоча вони зараз втручаються у судові справи, це слід виправити [8, 29].

25 грудня 1761 р. померла Єлизавета. Петро II після свого приходу до влади схвально оцінив діяльність гетьмана, який зміг істотно зміцнити свої позиції серед верхівки Російської імперії. Були проведені зміни у середовищі генеральної старшини. У відставку К. Розумовський відправив і генерального писаря Андрія Безбородька, надавши йому ранг генерального судді. Генеральним суддею став і Олександр Дублянський [4, 206–207]. Імператорським указом 30 липня 1762 р. встановлювалися нові строки попередження про апеляцію — 3–7 днів, для подання скарги у вищий суд — 3–10 днів. Строк для апеляційної скарги (один рік для тих, хто проживає в країні, два роки для тих, хто перебуває за її межами) встановлювався після оголошення “решительного определения”. Коли минали встановлені строки, апеляційна скарга не приймалася. Якщо ж це траплялося з поважних причин, право на апеляцію могло бути відновлене на загальних підставах [9, 137].

У грудні у ГВС отримали наказ гетьмана передати всі судові рішення та вчинені у суді першої інстанції, в апеляційному порядку, та ті, що чекають на рішення, з відповідним екстрактом, писарю ГВС Василю Висоцькому. Останній (на його місце до справ у ГВС за писаря призначили військового канцеляриста Пилипа Константиновича) мав негайно доставити їх у Москву до генерального судді Журмана. 31 грудня 1762 р. Олександр Дублянський з Глухова доповів, що всі відповідні справи з екстрактом вручені В. Висоцькому з наказом про вирушення до Москви [2, ф. 269, оп. 1, спр. 3972, арк. 2–2 зв.].

29 грудня гетьман спеціальним ордером наказав ГВС подати йому відомості про справи, вирішені з 10 вересня до 24 грудня. Це негайно виконали. Сюди потрапили справи про колодників, справи між козаками за ґрунти,



ліс, луки, а також спадщину. Чимало справ надійшло з полків, їх вирішення ґрунтувалося на результатах полкового розслідування і їх у попередній реєстр не внесли (резолуції у них наклали зверху попередніх рішень, а не на окремих листах), тому з них склали окремий перелік для доповіді гетьману [2, ф. 269, оп. 1, спр. 3972, арк. 7–7 зв.]. Однак, після приходу до влади Катерини II, становище Гетьманату та його репрезентанта погіршилося. 3 грудня 1762 р. імператриця наказала генерал-прокурору А. Глебову перевести створену для розгляду скарг на гетьмана комісію з Санкт-Петербурга в Москву [3, 182]. Ці тривожні симптоми не могли залишитися не поміченими, навіть зважаючи на періодичні щедрі дарунки “благодійниці”.

17 лютого 1763 р. К. Розумовський дозволив направляти судові справи безпосередньо у ГВС, звідки вони вже мали надходити на розгляд гетьману [10, 55; 1, ф. I, спр. 301, арк. 127; 4, 208]. 6 березня цього ж року гетьман взагалі заборонив ГВК втручатися у розгляд судових справ [11, 109]. Однак, ГВК і надалі продовжувала займатися питаннями організації діяльності судів. Сюди продовжували надходити рапорти з полків про хід виборів [9, 30]. 8 травня 1763 р. імператриця Катерина II своїм указом увела постійні підкоморські суди [11, 104]. Згідно з гетьманським ордером від 30 липня 1763 р. магістрати та їхні суди не повинні були підпорядковуватися полковим канцеляріям. Однак уведені земські суди, незважаючи на це розпорядження, розглядали справи міщан [9, 49]. До кінця серпня 1763 р. підкоморіїв обрали у 8 полках [9, 57]. 17 вересня гетьману надійшли пропозиції та рішення з'їзду старшини, який відбувся у Глухові. Його учасники наполягали на запровадженні станових судів, які, на їхню думку, були б більш ефективними [10, 55]. 4 жовтня 1763 р. К. Розумовський привів до присяги у статусі полкового судді монастирського сотника Івана Романовича і видав йому відповідний абшит [2, ф. 220, оп. 1, спр. 413, арк. 1].

Проведений у 1763 р. з'їзд старшини засвідчив істотні розбіжності у поглядах козацької верхівки на шляхи реформування

правової моделі Гетьманату. У ньому взяли участь по 2 полкових старшини і 2 сотники від кожного полку, 56 бунчукових і 38 військових товаришів. Лунали і вимоги відновити Генеральну військову раду, статутіві суди — земські гродські та підкоморські, встановити трибунал як апеляційну інстанцію, закінчити кодифікацію права, повернути всі права і привілеї часів Б. Хмельницького [11, 104].

У 60-х роках XVIII ст. активізувалася спроба розбудувати власну політичну систему з відповідною судовою інстанцією — трибуналом [13, 442]. Показово, що на старшинській раді, яка зібралася у листопаді у Глухові, серед пунктів, покладених в основу чолобитної на ім'я імператриці, на третьому місці були “суди і трибунали” [10, 55].

Після повернення з Санкт-Петербурга [1, ф. I, спр. 301, арк. 127], 19 листопада 1763 р. К. Розумовський видав універсал, виклавши програму створення нових судових установ. Передбачалося утворити на території кожного полку по два (один мав діяти у полковому, другий — в одному з сотенних міст) земських і два підкоморських суди. У кожному полку встановлювався під головуванням полковника один гродський суд, який, власне, і мав замінити колишній полковий. Крім традиційних виборних посад у новостворених судах вводилася посада возного, який обирався з числа значкових товаришів і сотенних старшин [10, 55]. Земські судді, підсудки і писарі земських судів, згідно з цим універсалом, складали присягу, текст якої зберігався у кожній полковій канцелярії. Посади членів земського суду були пожиттєві. Лише за тривалої їхньої відсутності проводилися вибори тимчасових земських суддів. У судовому засіданні обов'язково брали участь усі три члени суду, але вирішували справу суддя і підсудок, а писар лише доповідав у справі і виконував секретарські функції. 3 грудня 1763-го і впродовж 1764 р. було створено повіті і проведено вибори земських суддів, підсудків і писарів, підкоморників і коморників, а також призначено возних [9, 58–59].

У зв'язку з проведенням судової реформи кожний полк поділили на два повіті (усього двадцять: Козелецький, Остерський, Чер-

нігівський, Мглинський, Стародубський, Погарський, Глухівський, Батурицький, Ніжинський, Переяславський, Золотоніський, Прилуцький, Іваницький, Лубенський, Роменський, Гадяцький, Зінківський, Миргородський, Остапівський, Полтавський). Земські суди розглядали питання про поділ майна між родичами, боргові зобов'язання, заставні маєтності, оранку чужих земель, втечу слуг тощо. Широке повноваження цих установ зумовили будівництво спеціальних приміщень для них. ГВК отримала спеціальні пропозиції полків. Так, переяславський полк запропонував побудувати для судів відповідні приміщення — будинки з чотирма великими кімнатами у Переяславі і Золотоноші і одне — по одному — охоронному [10, 56]. У березні 1764 р. з канцеляристів взяли підписки про заборону розголошення будь-кому матеріалів справ [2, ф. 51, оп. 3, спр. 20333, арк. 3].

Згідно з ордером ГВК від 7 липня 1764 р. в усіх полках мали бути підкоморії. При кожному з останніх за їх вибором у кожному повіті мав бути один-два комірники зі шляхти (осілих) для запису позовів та підписування викликів до суду, а також писар з записувачем (“писцом”). Виділялися необхідний папір і сургуч, а також необхідна кількість козаків для розвозу позовів і повісток (викликів до суду). Ці комірники мають використовуватися підкоморіями лише для самих простих і незначних справ, межвань, розправ. Тому гетьман наказав у всіх повітах визначити комірників (одного-двох) за їхньою згодою і представити гетьману для визначення щодо призначення писарів для підкоморських судів (у полкових канцеляріях і судах полкових канцеляристів мало бути по 10, а в більших — по 16 полкових канцеляристів з визначеною річною платнею від Військового скарбу). Оскільки з компетенції полкових судів вилучалася значна частина справ, що давало можливість перевести частину його службовців у нові установи.

Тільки 2 липня 1764 р. в Прилуцький земський суд з Прилуцької полкової канцелярії оголосили: а) про відведення у Прилуках “обивательського” будинку під засідання

земського суду надіслано ордер канцелярії у міську ратушу; б) щодо виділення “ходаків” і охорони, копій рішення полкової канцелярії про поділ полку на два судові повіти, а також присяг членів земського суду (судді, підсудка і писаря) відмовлено. Крім того, копію гетьманського ордеру вислали в суд “крайне несправочную”, з низкою помилок, зроблених при копіюванні і підписану канцеляристами, а не завірену власноручно полковим старшиною.

18 липня 1764 р. Прилуцький земський суд (прилуцький земський суддя Яків Величко, прилуцький земський підсудок Василь Огронович) доповів у ГВК гетьману, що діяльність нової інституції неможлива через незабезпеченість новими приміщеннями, козаками для охорони, а також відсутність двох “ходаков” для різних відряджень та викликів у суд.

28 липня 1764 р. Яків Величко та Василь Огронович доповідали гетьману, що послані з ГВС укази з різних справ та самі “челобитницькі справи” зберігаються в приватному будинку без належної охорони. Особливо відчувалася відсутність рішення про поділ полку на повіти, а також, відповідно, копії гетьманського універсалу про утворення земських судів. Полкова канцелярія помешкання хоча і виділила, але за відсутністю охорони земський суд не наважився перевести туди всі документи. Тому вони просили гетьмана втрутитися у ситуацію і зобов'язати полкову канцелярію надати необхідну охорону і двох “ходаків”, видати, відповідно, документи, завірені старшиною (*завірення* — “*закрепа*”) і виконувати вимоги без затягування і “переписок” [2, ф. 51, оп. 3, спр. 1790, арк. 2–4, 6].

Не завжди судові новації та авторитет нових судів сприймався незаперечно. Так, погарський сотник Соболевський фактично проігнорував виклик земського суду через возного Семена Коропського за позовом погарських міщан Дем'яна, Левка і Романа Леванд про забрання силою у них сотником сіна. Соболевський кинув виклик до суду в очі возному і погрожував побити. Тому возний залишив позов на вікні будинку сотника. Сотник, всупереч гетьманським універсалам,

продовжував чинити суд над козаками. Для приведення його у послух на місце ГВС вивірив військову команду з Стародубської полкової канцелярії. Гетьман, розглядаючи подання ГВС, визнав 11 вересня 1764 р. такі дії ГВС порушенням, зобов'язавши полкові та сотенні канцелярії у майбутньому виконувати тільки ті рішення ГВС, які вчинені згідно з “Правами” [1, ф. II, спр. 23405, арк. 444].

21 листопада 1764 р. імператорським маніфестом, підтвердженням 28 листопада сенатським указом, К. Розумовського звільнили від гетьманування [12, 294]. Після цього почалася нова хвиля наступу на українське судівництво Гетьманату.

Отже, судова реформа, започаткована К. Розумовським, чітко засвідчила життєздатність української політико-правової моделі. Гетьманат випродукував власну державно-управлінську еліту, яка усвідомила нагальну потребу у пристосуванні судової влади до державних реалій Російської імперії та Європи середини XVIII ст. З іншого боку, простежуються тенденції до універсалізації судової системи, щоб зробити її всеохопною, а правові норми судочинства обов'язковими для всіх суспільних верств, як для козацтва, передусім старшини, яка почала виокремлюватися в особну привілейовану групу, так для міщанства і селянства.

Гетьман та ГВК брали активну участь в організаційному забезпеченні функціонування судів і безпосередню участь у виробленні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і законних інтересів мешканців Гетьманату. Провідним чинником нормотворення у цій сфері виступав безпосередньо К. Розумовський. Подальшого розвитку набули функції державного управління (планування, координація, організація, прогнозування, контроль) судовою владою та їхній взаємозв'язок з загальним розвитком державної політики Гетьманату.

Наслідками судової реформи 1760–1763 рр. у Гетьманаті можна вважати оптимізацію мережі судових установ, впровадження в їхню діяльність певних стандартів, поліпшення підготовки їх кадрового складу завдяки спеціалізації та перерозподілу по-

вноважень владних інститутів. Зміна ролі гетьмана, ГВС та ГВК у сфері права відповідно позначилися на політико-правовій моделі Гетьманату. Все це зумовило більшу свободу пересічного мешканця тогочасного українського суспільства у захисті своїх законних інтересів, хоча мало на меті передусім закріплення домінуючого становища козацької старшини.

Серед складових реформування судової системи Гетьманату зауважимо насамперед:

- прагнення К. Розумовського та тогочасної козацької верхівки до створення узгодженого правового простору;
- трансформація старих (Гетьман, полковники, сотники) та формування нових (городські, земські, підкоморські суди) судових інституцій;
- взаємодія центральних (гетьман, ГВК, ГВС) та місцевих (полково-сотенні уряди) органів виконавчої влади у реформуванні судоустрою;
- удосконалення тогочасної правової культури, підвищення відповідальності службовців судової влади, викорінення серед них проявів тяганини та корупції;
- зростання суспільної довіри до судів, що зміцнювало стабільність усієї управлінської моделі Гетьманату, особливо актуальної в умовах наступу російського царизму.

Залишається відкритим питання про задіяні кадрові і фінансові ресурси. Актуальним є і продовження вивчення політико-правових наслідків судової реформи 1760–1763 рр., розвиток нових інституцій після усунення гетьмана від влади тощо.



## Література

1. Інститут Рукопису Національної Бібліотеки України імені В. Вернадського.
2. Центральний державний історичний архів України у м. Києві.
3. *Бумаги императрицы Екатерины II, хранящиеся в Государственном Архиве Министерства иностранных дел.* — Т. 1 // СИРИО. — Т. 7. — СПб, 1871. — С. 182.
4. *Бантыш-Каменский Н.* История Малой России. — Ч. 3 (От избрания Мазепы до уничтожения гетманства). — М.: Типография С. Селивановского.

5. Гамбург Л. С. Реформування вищих органів судової системи України в часи правління гетьмана К. Г. Розумовського // Проблеми законності. — 1999. — № 39. — С. 13–39.
6. Омельчук В. В. Організація судівництва Гетьманату за правління Кирила Розумовського / В. В. Омельчук, М. В. Омельчук // Становлення та розвиток української державності: Зб. наук. праць. — Вип. 2. — 2009. — С. 41–50.
7. Омельчук В. В. Державна політика Гетьманату щодо інституційного забезпечення судової реформи 1760–1763 років / В. В. Омельчук, М. В. Омельчук // Становлення та розвитку української державності: Зб. наук. праць. — Вип. 1. — 2008. — С. 110–118.
8. Панашенко В. В. Полкове управління в Україні: середина XVII–XVIII ст. — К., 1997.
9. Пашук А. І. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII–XVIII ст. (1648–1782). — Л.: Вид-во Львів. ун-ту, 1967.
10. Путро О. І. Гетьман К. Розумовський і судова реформа на Україні-Гетьманщині // Український археографічний щорічник. — Нова серія. — Вип. 2. — Український археографічний збірник. — Т. 5. — К.: Наук. думка, 1993. — С. 54–61.
11. Сиза Н. Суди і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини. — К., 2000. — 119 с.
12. Смолій В. А. Українська державна ідея XVII — XVIII ст.: проблеми формування, еволюції, реалізації / В. А. Смолій, В. С. Степанков. — К.: Альтернативи, 1997.
13. Струкевич О. Формування української нації: на межі між "історичністю" і "неісторичністю" // Україна в Центрально-Східній Європі. — К.: Ін-т історії України НАН України, 2000. — С. 435–451.
14. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. — 2-ге вид. — К.: Критика, 2005.

*Розглянуто процес упорядкування системи судоустрою Гетьманату, який провела влада України у 1760–1763 рр. Цей процес був спрямований на створення узгодженого правового простору і посилення стабільності усієї управлінської моделі тогочасної Української держави.*

*Рассмотрен процесс упорядочивания системы судоустройства Гетманата, который провела власть Украины в 1760–1763 гг. Данный процесс был направлен на создание согласованного правового пространства и усиление стабильности всей управленческой модели тогдашнего Украинского государства.*

*The process of arrangement of the system of sudoustroystva of Getmanata, which was conducted by power of Ukraine in 1760–1763, is examined in this article. This process was directed on creation of the concerted right space and strengthening of stability of all administrative model of the of that time Ukrainian state.*

**Надійшла 4 квітня 2012 р.**