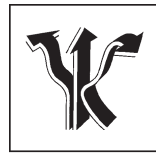


МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 4(35)

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., Сильнов 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 № 9 від 31 жовтня 2012 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подолька (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 4 (35). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2012. — 236 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

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	5	Савченко І. О. Модернізація системи державного управління України в аспекті європейської інтеграції	62
Головатий М. Ф. Політична нація як об'єднуючий феномен української державності в процесі консолідації українського суспільства	5	ЮРИДИЧНІ НАУКИ	66
Бидзюра І. П. Право на отличие и диффузию, или как выжить цивилизациям в условиях глобализации	10	Чернуха Н. М., Рижиков В. С. Щодо сутності професійної діяльності фахівців сфери юриспруденції	66
Дахно І. І. Холодний Яр	14	Комаров В. А. Соціальна справедливість у практиці правового регулювання оплати праці найманих працівників	70
Гольцов А. Г. Сучасна західна макроімперія: особливості геополітики	20	Потоцький М. Ю. Міжнародно-правове регулювання використання інтелектуальної власності у господарській діяльності	76
Дікарев О. І. Стратегемність у політиці: WikiLeaks в контексті національних особливостей дипломатії	27	Алейніков А. В. Правове забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоурядування	83
Колісниченко Р. М. Політико-медичні особливості електоральної культури молоді в Україні	34	Дяченко В. С. Розвиток системи державного управління охороною здоров'я: Україна і міжнародно-правовий досвід	88
Юсеф Н. Н. Особливості бізнес-культури міжнародних господарських зв'язків країн Арабського світу	41	Калюжна Н. М. Розвиток національного законодавства у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції	94
Алоян А. Е. Соціалізація господарських відносин	46	Сюр М. Г. Правові механізми забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління	100
Гецадзе М. Організаційно-правова структура парламентських органів європейських міжнародних організацій	52	Тихоненко Н. М. Правове регулювання процесу приватизації як фактор розвитку системи управління державним майном в Україні	106
Мороз М. І. Державна політика охорони здоров'я в Україні та основні засади її практичної реалізації	58		

Фань Чжожань Правове забезпечення інформаційної безпеки в системі сучасної міжнародної співпраці	110
Олішевський А. С. Теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики служби цивільного захисту	116
Подолька С. А. Адміністративні процедури у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді	124
Соколов О. А. Правові аспекти визначення суб'єктів адміністративних правопорушень у бюджетній сфері	130
Щокін Р. Г. Інтелектуальна власність у господарській системі розвитку України	137
Подолька С. А. Участь прокурора у цивільних справах	142
ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	148
Магеррамзаде Алібала Саттар огли Поняття стійкості фінансово-економічної системи і фундаментальних чинників фінансових світових потрясінь	148
Баєв В. В. Використання інформаційних технологій в менеджменті якості туристичного підприємства	155
Мехметі І. Основні механізми та інструменти державного регулювання сільського господарства в розвинених країнах	160
Попадюк Т. С. Регулювання робочого часу працівників як спосіб нематеріальної мотивації	168
Мустафа Рагмі Роль інформаційного продукту в системі ринкових відносин	174
Суховей-Хамм Ю. О. Теоретичні підходи до трактування поняття інновацій у сучасній науковій літературі	180
Тарканій О. М. Об'єкти контрольної діяльності в системі управління сучасним підприємством	185
Тищик С. М. Шляхи входження України у світове інформаційне середовище інноваційно-інвестиційної діяльності	189
Чеку Орхан Визначення поняття "транснаціональні корпорації"	195
ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	200
Шконда В. В., Кальянов А. В. Форми, методи та шляхи підвищення ефективності підготовки докторантів філософії (PhD)	200
Бистрова Ю. О. Проблема професійно-трудової соціалізації осіб з вадами інтелектуального розвитку	209
Кот А. Є. Методичні підходи до оцінки передумов і факторів формування та розвитку трудового менталітету управлінського персоналу	215
Романова Ю. В. Професійно важливі якості як сутнісна складова кар'єрного потенціалу психолога	221
Хамм О. Кредитно-варіантна технологія креативного навчання в умовах університетської освіти	228
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	233

УДК 340.1

Н. М. ЧЕРНУХА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

В. С. РИЖИКОВ

Кіровоградський інститут МАУП

ЩОДО СУТНОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 66–69

Досліджуються гуманітарні особливості юридичної діяльності, надається тлумачення сутності юриспруденції, норм права, функцій юридичної діяльності.

За визначенням [1], **“юридична діяльність** — це вид соціальної діяльності, який здійснюють юристи з використанням юридичних засобів, дотримуючись в установлених законом випадках юридичної форми з метою розв’язання різних юридичних проблем. Норма права (юридична норма) — це загальнообов’язкове правило поведінки”, що встановлене (санкціоноване) і охороняється державою та виражає завдяки певним матеріальним умовам життя суспільства волю й інтереси народу (політичних сил, що є при владі) і активно впливає на суспільні відносини.

Тому в результаті професійної підготовки й опанування повним комплексом знань, навичок і вмінь фахівець-юрист в умовах розвитку ринкових відносин повинен також володіти такими якостями, які й визначають особливості його професійної діяльності:

- високою мотивацією професійної діяльності;

- високим рівнем професійних знань, навичок та вмінь;
- стійкістю професійних знань, навичок та вмінь в екстремальних умовах діяльності;
- психологічною готовністю до дій в екстремальних умовах;
- високим рівнем психофізіологічної надійності;
- динамічністю, глибиною, широтою, творчістю і практичністю мислення;
- комунікативністю, акуратністю, точністю, принциповістю при виконанні своїх суспільно важливих професійних обов’язків;
- стійкістю психофізіологічних функцій організму до негативних факторів професійної діяльності;
- соціальною активністю;
- моральною стійкістю;
- етичною чистотою;

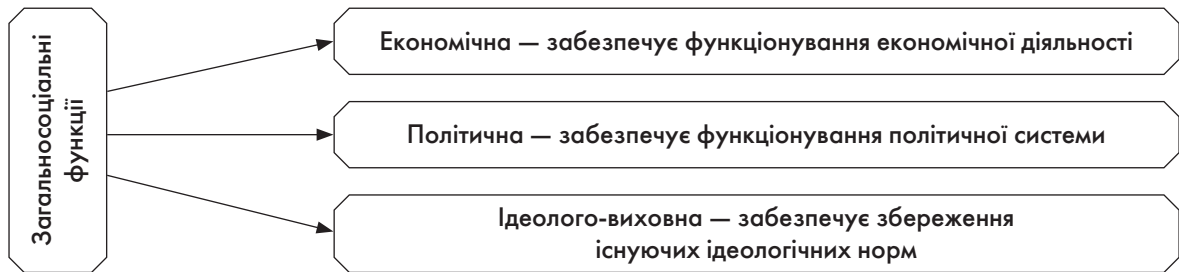


Рис. 1. Загальносоціальні функції юридичної діяльності

- високим рівнем домагань;
- розвиненим естетичним смаком та уподобаннями;
- етикою поведінки та спілкування;
- відповідальним ставленням до професійного обов'язку;
- функціональною та психологічною готовністю до професійної діяльності;
- прагненням до професійного вдосконалення;
- організаторськими та командирсько-лідерськими здібностями;
- комунікативними здібностями;
- загальною ерудицією;
- розвиненими евристичними компонентами діяльності;
- здібностями розв'язувати практичні проблемні завдання в юриспруденції;
- стійкістю розумових компонентів;
- стійкістю сенсорно-перцептивних якостей в екстремальних умовах;
- здібностями переробки додаткової інформації на тлі основної діяльності;
- здібностями аналізувати і правильно оцінювати обстановку в стресових або близьких до стресових ситуацій обставинах, пов'язаних з виконанням своїх професійних обов'язків задля верховенства права;
- здібностями грамотно приймати і реалізовувати рішення в межах правового поля в особливих та критичних ситуаціях;
- готовністю до автономного ведення професійної діяльності в умовах обмеженої інформації;
- високим рівнем фізичного розвитку та психологічної витримки;
- високим рівнем працездатності;
- умінням вести здоровий спосіб життя з системою розумних потреб, негативно ставитися до алкоголю, наркотиків та паління;
- “запасом” динамічного здоров'я, яке визначає професійне довголіття.

Юридична діяльність, як наголошувалося вище, має інтелектуально-практичний характер, причому основне навантаження в ній падає на інтелектуальні дії — інтеріоризовані операції, за допомогою яких здійснюється побудова програми діяльності і визначаються практичні методи її виконання.

За визначенням [4], “*функції юридичної діяльності* — це відносно відокремлені, однорідні дії, спрямовані на певні сфери суспільного життя”. Розрізняють дві групи функцій: загальносоціальні (рис. 1) та спеціальні юридичні (рис. 2).

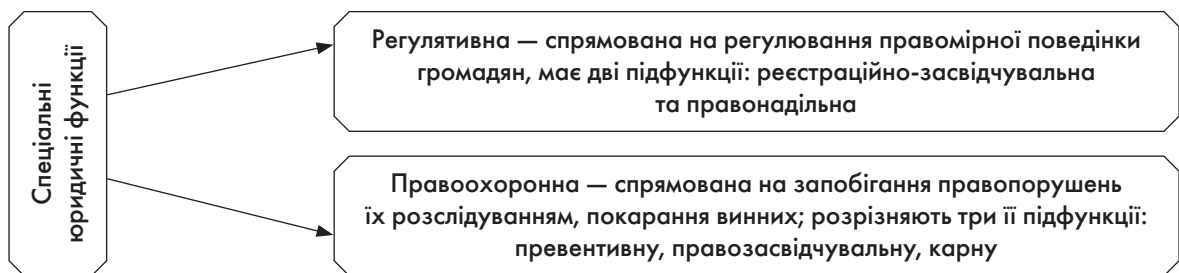


Рис. 2. Спеціальні юридичні функції юридичної діяльності

Оскільки юридична діяльність за своїм змістом і метою є різновидом трудової діяльності, її доцільно розглядати насамперед у параметрах діяльнісного підходу: мета об'єкта, суб'єкта, предмет, засоби суб'єкта, умови трудової діяльності тощо. За ознаками об'єкта діяльності та її предмета, юридичну діяльність поділяють на правотворчу, правоохоронну та правозастосовну. За функціями суб'єкта ця діяльність поділяється на оперативно-розшукову, слідчу, пенітенціарну, прокурорську, адвокатську, нотаріальну [2, 4].

Праця багатьох юристів (прокурора, слідчого, судді, оперативного працівника та ін.) спрямована на здійснення особливих владних повноважень, що пов'язані з правом і обов'язком застосовувати владу від імені закону. Тому у більшості осіб, які обіймають названі посади, розвивається професійне чуття підвищеної відповідальності за наслідки своїх дій. "Незалежно від виду юридичної діяльності, стрижневим принципом професійної моралі юриста є справедливість. Без цієї моральної якості діяльність у правоохоронній галузі втрачає свій сенс", — відзначає В. Л. Васильєв. Культура юриста є конкретизацією культури особистості, людини загалом. Культура особистості є не що інше, як соціально значущий рівень розвитку сутнісних сил людини, міра цього розвитку, ступінь реалізації результатів її діяльності" [2].

Юрист покликаний стверджувати і відстоювати головні цінності суспільства, захищаючи права громадян [3]. Тому важливими складовими його діяльності є:

- повага до людей;
- розуміння почуття їхньої особистої гідності, випробуваного горя, приниження, тривоги;
- прагнення цілком віддавати себе боротьбі за людину, її права, духовне здоров'я, збереження особистої власності;
- готовність прийти на допомогу, підтримати товариша, громадянина;
- ввічливість, тактовність й етичність у спілкуванні;
- культура поведінки в колективі, серед людей;

- принциповість і справедливість у вирішенні людських проблем;
- вимогливість, гуманність, демократичність, повага права іншої людини на власну думку, позицію і вибір рішення;
- чесність, порядність та ін.

Ґрунтуючись на нормативно-правових документах відповідно до спеціальності юриста, можна сформулювати професійно-особистісні якості, які мають бути правилами загального характеру поведінки спеціаліста-юриста у щоденній праці:

- справедливість та об'єктивність у прийнятті рішень, оскільки засуджуючи чи захищаючи людину, юрист повинен позбутися упередженості або лояльності та суворо дотримуватися закону;
- вилучення почуття добра зі складу професійних почуттів, оскільки добро заважає об'єктивній та тверезій оцінці, формує поблажливе ставлення у тих випадках, де воно є недоречним;
- терпимість у стосунках як з близькими, так і з невідомими людьми, тому що професія юриста накладає на свого носія певний відбиток і формує його подальше ставлення до людини, і найчастіше цей відбиток у загальнолюдському розумінні негативний, адже юрист, зустрівши негативні приклади людського існування, починає сприймати своє оточення не як носіїв розуму та всього, що прийнятно вважати людським, а як носіїв низки негативних характеристик;
- юрист повинен соціалізуватися способами, прийнятними для його статусу та зрозумілими іншій частині соціуму, адже якщо юрист соціалізуватиметься всупереч моралі, у нього виникнуть проблеми із порозумінням як із безпосереднім керівництвом, так і з тими людьми, які його оточують;
- юрист має впливати на свою родину, сприяти її вихованню у дусі поваги до законів, оскільки у разі скоєння правового прецеденту, до якого виявляться причетними близькі люди цього фахівця, його власна репутація отримає негативні відгуки та загальмує подальше

просування ієрархічними сходами юридичної установи, працівником якої він є;

- юрист повинен презирливо ставитися до всіх почуттів, які заважають здійсненню професійної діяльності, крім тих випадків, коли внутрішній імператив настійливо суперечить здійсненню того чи іншого професійного діяння, адже йти проти власних принципів неправильно ані з поглядів загальної юридичної філософії, ані з позицій загальнолюдського ставлення до власного призначення в суспільстві.



Література

1. Біленчук П. Д. Правова деонтологія: Підруч. для вищих навч. закл. / П. Д. Біленчук, С. С. Сливка. — К.: Атіка, 1999. — 292 с.
2. Васильев В. Л. Юридическая психология: Учебник для вузов. — 5-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Питер, 2003. — 656 с.
3. Рижиков В. С. Теорія і практика конструювання цільових моделей (професіограм) та процесу професійної підготовки майбутніх юристів: Монографія. — Херсон: Айлан, 2010. — 280 с.
4. Бризгалов І. В. Юридична деонтологія: Короткий курс лекцій. — 3-тє вид., стереотип. — К.: МАУП, 2003. — 48 с.

Успішна юридична діяльність фахівця-юриста є результатом професійної підготовки й опанування ним повним комплексом знань, навичок і вмінь, а більше цього — володіння такими людськими якостями, які відповідають особливостям його професійної діяльності.

Успешная юридическая деятельность специалиста-юриста является результатом профессиональной подготовки и овладения им полным комплексом знаний, навыков и умений, а сверх этого — владение такими человеческими качествами, которые соответствуют особенностям его профессиональной деятельности.

Successful legal work legal professionals is the result of training and mastery of his full range of knowledge, skills, and above it — possession of such human qualities that match the characteristics of his profession.

Надійшла 10 серпня 2012 р.

СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ПРАКТИЦІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 70–75

На підставі аналізу чинного законодавства, судової, правоохоронної практики, соціального партнерства, стану правореалізаційної практики на підприємствах, організаціях, закладах, законопроектів Кабінету Міністрів України щодо детінізації доходів у сфері зайнятості населення запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання оплати праці в Україні.

Соціальна справедливість у практиці правового регулювання трудових відносин загалом і оплати праці найманих працівників зокрема встановлюється через механізм правового регулювання трудових відносин. Основою правового регулювання виступають правові норми. “Існує проблема зрівняння офіційних заробітних плат між працівниками різної кваліфікації, встановлення усім працівникам від найпростіших професій до керівних посад окладів (ставок) на рівні мінімальної заробітної плати, особливо на підприємствах, в установах, організаціях, що не входять до сфери галузевих угод” [1].

Загальновідомо, що соціальна справедливість як головна риса трудових відносин характеризує не тільки участь у суспільній праці, а й певні якісні особливості такої участі [2].

На жаль, сучасний стан держави Україна не дає підстав говорити про те, що вона справді правова і соціальна, як це зафіксовано в Преамбулі Конституції України [3], через що навіть Президент був змушений констатувати у своєму зверненні до громадян країни з нагоди Міжнародного дня прав людини, що багато положень міжнародних норм в Україні закріплені лише формально [4].

З точки зору трудових відносин, декларативний вигляд мають норми законодавства України щодо вільного вибору майбутньої

професії, через те що держава, наприклад, не гарантує працевлаштування за набутою спеціальністю випускників навчальних закладів після їх закінчення; відсутні гарантії на гідний, достатній рівень життя через те, що соціальні стандарти (прожитковий мінімум, мінімальна зарплата, ставки тарифної сітки тощо) явно занижено, а інфляція належним чином не індексується; умови для професійного зростання працівникам не те що не гарантуються, а навіть і не намагаються створювати, оплачуючи їх працю за принципом зрівнялівки незалежно від професійних, кваліфікаційних якостей працівників, досвіду тощо; відсутні гарантії працівникам від суб'єктивізму, а подекуди свавілля з боку роботодавця в оцінці ним вартості працівника, його значення для виробництва, створюються умови, за яких працівник стає практично заручником роботодавця, потрапляючи в залежність від найменших його примх, часто далеко не професійного порядку; гарантії від незаконного звільнення працівників часто просто ігноруються власниками підприємств, установ, організацій. Не працюють або не виконуються власниками інші гарантії та компенсації, встановлені для найманих працівників, передбачені нормами національного та міжнародного законодавства [5].

Що ж спричинило такий стан речей? Причини цього знаходяться в політичній, еконо-

мічній, соціальній, моральній, демографічній, технологічній площині. Сукупно про ці причини писали і говорили багато науковців, дослідників, навіть урядовці та народні депутати про них говорять хіба що не щодня. На мій погляд, серед усього різноманіття причин потрібно виокремити дві основні — совість і страх. Щодо першої — совісті, то її в період “дикого капіталізму” в успішних бізнесменів не може бути апіорі, оскільки сумління, навіть у зародковому стані, є дуже сильною перепорою на шляху до кар’єрного, бізнесового, політичного успіху. Отже в цей період совість для успішної людини — атавізм. Залишається друга — страх. Одне з головних завдань нормативного регулювання суспільних відносин — встановити непроникний бар’єр на шляху різного роду правопорушників. Тому імперативність правової норми, яка спирається на державне веління, — необхідна її якість. Що ми нині маємо у сфері правового регулювання суспільно-трудова відносин? Чимало вчених, практиків ратують за більшу декларативність норм трудового права України, і відхід від регулювання цих відносин державою, або істотне зменшення її ролі у цьому процесі. Себто, якщо договір — це угода, то нехай сторони самі домовляються одна з одною. За великим рахунком ми теж є прихильниками зменшення ролі держави в суспільно-трудова відносинах, якщо вона не є роботодавцем, і вважаємо за необхідне залишити виключно за державою одну-єдину функцію — встановлення всебічних правових гарантій для учасників трудових відносин, обов’язкових для врахування сторонами під час перемовин, коли договірні зобов’язання сторін не можуть погіршувати положення найманого працівника, гарантованого законодавством України. Держава має забезпечити безумовне виконання встановлених нею гарантій для суб’єктів трудових правовідносин. Тож роль держави як регуляторного органу в трудових відносинах має бути збережена і навіть посилена в частині обов’язковості виконання взятих сторонами зобов’язань. Тобто має залишатись страх за невиконання або неналежне виконання договірних зобов’язань та правових норм, у непорядних суб’єктів

трудова правовідносин, сильніший, ніж спокуса їх невиконання, недодержання. Звісно, це міра, так би мовити, тимчасова щодо підвищення свідомості учасників трудових відносин до належного рівня на незворотній основі. Тільки тоді можна вести мову про істинно демократичні, добровільні відносини у сфері реалізації людиною права на працю, що забезпечує їм право на гідний рівень життя.

У суспільстві матеріального споживання оплата праці має істотне значення в різних аспектах. По-перше, заробітна плата — це показник ефективності праці найманого працівника. По-друге, заробітна плата — показник якості існування людини в суспільстві. По-третє, заробітна плата — це стимул підвищення ефективності функціонування підприємства, установи, організації (якості праці). По-четверте, заробітна плата є соціально складовою, яка визначає місце людини в суспільній ієрархії. По-п’яте, заробітна плата, разом з пенсійним забезпеченням, є основною ознакою благополуччя держави.

У системі оплати праці в Україні важливу роль відіграє мінімальна заробітна плата яка є: “...державною соціальною гарантією, обов’язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб” [6, ст. 95; 7, ст. 3]. Важлива роль мінімальної заробітної плати виявляється у її впливі на встановлення тарифних ставок (посадових окладів) відповідно до Єдиної тарифної сітки. Тобто вона є гарантією початкового обсягу (розміру) тарифної ставки (посадового окладу) відповідного розряду. Ще одна особливість мінімальної заробітної плати у тому, що вона є гарантією оплати праці некваліфікованого працівника. Отже, за логікою, мінімальна заробітна плата — найнижчий обсяг заробітної плати в країні за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт). У цьому аспекті є доволі цікавими пропозиції Кабінету Міністрів України щодо визначення мінімальної заробітної плати [8]. У Проекті пропонується внести зміни до ст. 95 КЗпП України: “Мінімальна заробітна плата — це встановлений законом розмір заробітної плати за виконану

працівником місячну (годинну) норму праці, нижче якого не може встановлюватись заробітна плата працівникам”. Як бачимо, слова чинної норми, що містяться у ч. 1 ст. 95 КЗпП України: “...за просту, некваліфіковану працю...”, не включено у запропонований Проект. Які наслідки можуть настати після прийняття змін, що пропонуються Кабінетом Міністрів України? Це може призвести до протиріч у трактуванні гарантованого мінімуму заробітної плати найманих працівників, особливо кваліфікованих. Так, якщо прийняти запропоновану норму, роботодавець на законних підставах може встановити єдиний розмір тарифної ставки з мінімальною різницею (в 1 гривню), міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень розмірів тарифних ставок (посадових окладів), бо не визначено якість роботи, за яку сплачується мінімальна зарплата. Більше того, виключається ч. 2 ст. 95 КЗпП України: “До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати”. Таким чином, реальна тарифна ставка за Проектом і не передбачатиме такої необхідності. Тому роботодавець може стверджувати, що все це вже включено в мінімальну зарплату. А це вже підриває структуру заробітної плати, встановлену ст. 2 Закону України “Про оплату праці”, та робить незрозумілим сенс існування Єдиної тарифної сітки. У разі прийняття Проекту, мінімальна заробітна плата перестане бути державною гарантією для кваліфікованих працівників, що неминуче призведе до збільшення кількості трудових суперечок.

Якщо далі розглянути проект закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)”, то читаємо: “Після частини третьої доповнити новою частиною такого змісту: “Мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути менше 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати”. Але ж це прямо суперечить попередній 95-й статті цього самого законопроекту, де сказано, що мінімальна заробітна плата — це той рубіж, нижче якого не може встановлюватись заробітна плата працівника, не кажучи вже

про порушення чинного КЗпП України та Закону України “Про оплату праці”, які прямо забороняють погіршувати умови оплати праці для працівників порівняно з відповідними законодавчими гарантіями [6, ч. 4 ст. 97; 7, ч. 2 ст. 6].

Що ми отримаємо? Згідно зі ст. 9 Закону України “Про оплату праці” мінімальна зарплата встановлюється у розмірі не нижче за вартісну величину межі малозабезпеченості в розрахунку на працездатну особу. Відповідно до планів уряду України у 2012 р. це буде досягнуто. Тож виходить, що кваліфікований працівник на практиці може отримати зарплату нижчу за мінімальну і нижчу за прожитковий мінімум на 50 %. Подібний підхід погіршує стан кваліфікованого працівника, особливо в період нестабільного економічного розвитку, коли всім працівникам виплачують тільки обов’язкові (гарантовані) види оплати праці відповідно до її структури (основна і додаткова). Запропонована в проекті норма дає можливість легально зменшувати тарифні ставки кваліфікованим працівникам до 50 % мінімуму від мінімальної заробітної плати.

Цим же проектом закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)” п. 2 пропонується в Законі України “Про оплату праці” передбачити статті: “Стаття 3–1. Гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати”, “Стаття 3–2. Гарантована заробітна плата”. Ці пропозиції, на наше переконання, тільки ускладнюють процедуру правового регулювання встановлення, виплати, гарантування заробітної плати, дають можливість прохіндеям-роботодавцям використовувати закон у своїх нечесних задумах. У цілому, наведені статті закону складні за змістом, дискримінаційного спрямування (ч. 2 ст. 3–1), порушують встановлений правовий порядок оплати праці (ч. 1 ст. 3–2).

Ст. 6 проекту закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)” потребує цитування: “Частину третю викласти в такій редакції:

“Формування тарифної сітки (схеми посадових окладів) здійснюється на основі тарифної ставки робітника першого розряду та міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень розмірів тарифних ставок (посадових окладів)”.

“Після частини третьої доповнити новою частиною такого змісту: “Мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути менше 50 відсотків від розміру мінімальної заробітної плати”.

Що ж ми пропонуємо? Відповідно до відомого вислову, геніальність — у простоті. Процедура і зміст правового регулювання системи оплати праці мають бути зрозумілими навіть некваліфікованому працівнику. Пропонуємо зберегти все краще в чинній редакції інституту оплати праці, застосувавши просту формулу:

- розмір мінімальної заробітної плати є державною гарантією оплати праці за просту, некваліфіковану роботу;
- надати правову дефініцію простої, некваліфікованої роботи;
- мінімальний розряд Єдиної тарифної сітки має бути вищим за мінімальну заробітну плату на 50 % (за якість, кваліфікацію, як стимул);
- тарифна сітка (посадовий оклад) відповідного розряду ЄТС є мінімальною державною гарантією оплати праці кваліфікованого працівника;
- інші обов'язкові гарантовані виплати регулювати за допомогою коефіцієнтів Єдиної тарифної сітки.

Подібний підхід дають можливість хоча б у мініальному обсязі закріпити соціальну справедливість в оплаті праці найманих працівників в Україні залежно від їх якості (кваліфікації), а держава реалізує на практиці один із аспектів захисної функції і продемонструє своє прагнення до надбання якостей — соціальної та правової.

Найбільше насторожує відсутність високої якості законотворчої діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи. Наведемо приклад. Кабінет Міністрів України вніс низку законопроектів з відповідними обґрунтуваннями щодо вдосконалення правового регулювання

у сфері трудових відносин. Перший — Закон України “Про відповідальність підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб — підприємців та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю” у ст. 1 — відповідальність за правопорушення у сфері законодавства про працю, встановлює: “Підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, фізичні особи — підприємці та громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності і самозайняті особи, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу за такі правопорушення:

- неоформлення трудових відносин у разі фактичного допуску працівника до роботи, допуск працівника-іноземця до роботи без дозволу на працевлаштування — у розмірі тридцяти п'яти мінімальних заробітних плат, на момент виявлення порушення, за кожного неоформленого працівника;
- нарахування та виплату заробітної плати в розмірі, нижчому від встановленого законом розміру мінімальної заробітної плати за виконану працівником місячну чи погодинну норму праці (обсяг робіт) — у розмірі дванадцяти мінімальних заробітних плат, на момент виявлення порушення, за кожного виявленого працівника, відносно якого скоєно порушення” [9].

Другий — Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про працю)” пропонує внести зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення: “1) статтю 41 викласти у такій редакції: “...Фактичне виконання трудових обов'язків без оформлення трудових відносин — тягне за собою накладення штрафу на особу, що приступила до фактичного виконання трудових обов'язків без оформлення трудових відносин, від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата їх не в повному обсязі — тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно

від форми власності та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності від тридцяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян” [10].

Їх застосування у запропонованій послідовності було логічним, якби не певні протиріччя, що мають місце у цих законах, які регулюють один і той самий предмет. Так, перший Закон України пропонує обсяг штрафних санкцій розраховувати відповідно до розміру мінімальної заробітної плати на період прийняття рішення про його застосування. Другий — розрахунок цього обсягу передбачає, виходячи з розміру неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що діє в країні на період прийняття рішення про його застосування. Друге протиріччя — в самому розмірі штрафних санкцій. Так, відповідно до першого законопроекту п. 1–2 ст. 1 він дорівнює 35 мінімальним заробітним платам та 12 мінімальним заробітним платам. За другим законопроектом ч. 2–3 ст. 41 КУпАП — це може становити відповідно від 10 до 20-ти неоподаткованих мінімумів доходів громадян та від 30 до 150-ти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, який сьогодні становить 17 гривень.

До невідповідностей, що ускладнюватимуть правозастосовчу діяльність і ляжуть важким тягарем на судову гілку влади у вигляді необхідності надання відповідних тлумачень і роз'яснень щодо застосування норм відповідних законодавчих актів правозастосовчими органами та судами України, можна віднести і різні формулювання змісту положень статей, пунктів, частин вказаних проектів законів України тощо. Але і наведеного достатньо, щоб зробити висновки про необхідність більш якісного підходу до підготовки проектів законодавчих актів, у цілому своєчасних і необхідних, які несуть позитивний вплив на підвищення якості правового регулювання трудових відносин, але, напевно, будуть відхилені Верховною Радою України через свою неузгодженість, яка тільки ускладнить правове регулювання трудових відносин. Наша пропозиція в тому, щоб зберегти обсяг санкцій, передбачених проектом закону України: “Про відповідальність під-

приємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб — підприємців та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю”, виклавши санкції ст. 1 у тому самому обсязі, але розмір обчислювати в неоподаткованих мінімумах доходів громадян і в такому вигляді внести зміни до ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення [11].

Ще одна важлива річ, яку необхідно реалізувати. Кабінету Міністрів України необхідно запропонувати певні доповнення в проект Трудового кодексу України, щоб законодавчо стратегічно закріпити дух і букву, які містяться в пакеті законопроектів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення [12]. Це буде проявом державної волі для суб'єктів трудових відносин щодо стимулювання цивілізованих, добропорядних, партнерських відносин на ринку праці. Потенційний правопорушник повинен знати, що порушувати закон економічно не вигідно і що держава стоїть на захисті законних прав сторін трудових правовідносин шляхом тісного сполучення правових та економічних форм впливу на ситуацію на ринку праці.



Література

1. *Тігіпко С.* Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України” // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. *Роботодавець і працівник: кого захищатиме Трудовий кодекс?* // Правовий тиждень. — № 49–50. — 2010. — 14 груд.
3. *Конституція України* // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. *Звернення Президента України Віктора Януковича з нагоди Міжнародного дня прав людини від 10.12.2010* // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18910.html>
5. *Про захист заробітної плати.* Конвенція МОП від 8 червня 1949 № 95 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. *Кодекс законів про працю України з постатейними матеріалами.* У 2-х ч. / Укладачі В. С. Ковальський, Л. П. Ляшко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 1168 с.

7. Закон України “Про оплату праці” від 24 березня 1995 р. // Право та практика. — № 7. — 1998.

8. Проект закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)” // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: mlsp.kmu.gov.ua

9. Проект закону України “Про відповідальність підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб — підприємців та громадян — суб’єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю” // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: mlsp.kmu.gov.ua/document/137788/2.doc

10. Проект закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про працю)” // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: mlsp.kmu.gov.ua

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

12. 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>

Розглянуто і проаналізовано законопроекти Кабінету Міністрів України щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення і надано авторські висновки й пропозиції.

Рассмотрены и проанализированы законопроекты Кабинета Министров Украины направленные на детенизацию доходов и отношений в сфере занятости населения, а также представлены авторские выводы и предложения.

The bills of Cabinet of Ministers of Ukraine are considered in the article and analysed, in relation to deminization of profits and relations in the field of employment of population and authorial conclusions and suggestions are given.

Надійшла 8 червня 2012 р.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 76–82

Участь національних суб'єктів господарювання у міжнародних господарських відносинах обумовлює необхідність врахування вимог законодавства, яке регулює використання інтелектуальної власності. Ігнорування зазначених вимог призводить до конфліктів прав інтелектуальної власності, що має наслідком утруднення та припинення господарських відносин.

Сучасні господарські відносини характеризуються глобалізаційними процесами, в яких активну участь беруть іноземні суб'єкти господарювання, орієнтовані на інноваційну модель ведення бізнесу. Саме тому, поряд з традиційною продукцією, якою є товари та послуги, що постачаються на міжнародні ринки, упевнено зростає обсяг реалізації такого товару, як права інтелектуальної власності. Завдяки зростанню обсягів міжнародної торгівлі відбувається трансфер прав інтелектуальної власності, який в останні десятиліття сформував ринок інтелектуальної власності, що став одним з найважливіших складових міжнародних господарських відносин.

Права інтелектуальної власності відіграють провідну роль в успішному виході компанії на нові міжнародні ринки. Обумовлюється це двома факторами: по-перше, права інтелектуальної власності дають можливість ефективно захистити інноваційний продукт від незаконного використання, а отже надають конкурентну перевагу; по-друге, саме права інтелектуальної власності є ефективним інструментом врегулювання ринку, його добрової монополізації.

Національна система охорони інтелектуальної власності, як гарант іноземних інвестицій і розвитку національних інноваційних систем та конкурентоспроможності суб'єктів господарювання обумовлює виникнення

складних взаємовідносин із міжнародною системою охорони інтелектуальної власності та національними системами інших країн. Саме в умовах зазначених складних взаємовідносин правових систем відбувається участь суб'єктів господарювання у міжнародних господарських відносинах.

З огляду на зазначене, особливої актуальності набуває дослідження системи міжнародно-правових актів, які регулюють використання інтелектуальної власності в господарській діяльності та ті переваги і ризики, які пов'язані із правами інтелектуальної власності в міжнародному господарюванні.

Необхідно зазначити, що проблеми міжнародно-правової охорони інтелектуальної власності досліджувались як ученими-юристами (О. А. Підпригора [11, 556], О. Х. Юлдашев [13, 186], В. О. Жаров [3, 290], Ю. М. Капіца [6], О. П. Орлюк [8, 252], В. С. Дроб'язко [5, 122], І. Ю. Кожарська [10, 132]), так й економістами (І. І. Дахно [2], В. Д. Базилевич та В. В. Ільїн [1], П. М. Цибульов [12, 56]), однак аспектам використання інтелектуальної власності у міжнародних господарських відносинах не приділялося достатньої уваги.

Дослідимо міжнародно-правову охорону інтелектуальної власності у господарській діяльності, а також розробимо пропозиції для суб'єктів господарювання стосовно врахування особливостей реалізації прав інтелек-

туальної власності у міжнародних господарських відносинах.

Розпочати аналіз порушеної проблематики вважаємо за доцільне з окреслення міжнародно-правових актів, які регулюють відносини інтелектуальної власності у підприємницькій діяльності. Необхідно зазначити, що Україна є учасницею більш ніж 20-ти міжнародних угод у сфері інтелектуальної власності, що дає підстави говорити про інтегрованість національної системи правової охорони інтелектуальної власності у міжнародний правовий простір у цій сфері.

Водночас, обраний євроінтеграційний курс розвитку суспільства зумовлює необхідність приведення чинного законодавства України відповідно до європейських стандартів. Причому зазначений процес не може ґрунтуватися виключно на законодавстві Європейського Союзу, а має враховувати всі джерела права ЄС.

Аналізуючи міжнародно-правові документи, які регулюють відносини інтелектуальної власності, можна дійти висновку, що вони становлять множинність взаємопов'язаних елементів, яка має ознаки системності, зокрема є багатогранним суб'єктивно-об'єктивним утворенням зі складною структурою. Система міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності є цілісним та взаємоузгодженим комплексом актів, у яких окремі приписи розподілені залежно від предмета регулювання по інститутах права інтелектуальної власності.

Система міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності є елементом міжнародної системи охорони інтелектуальної власності, яка складається зі спеціалізованих інституцій. Зазначена система за своєю природою є надсистемою, оскільки до її складу входять міжнародні та регіональні системи (Європейська та Євразійська патентні системи; Африканська організація інтелектуальної власності (АОІВ); Африканська регіональна організація промислової власності (АРОПВ).

Досліджуючи систему міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності доходимо висновку про те, що вона містить: 1) *акти,*

які регулюють загальні засади функціонування системи правової охорони інтелектуальної власності (Паризька конвенція про охорону промислової власності; Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів; Конвенція, що засновує Всесвітню організацію інтелектуальної власності тощо); 2) *акти, які регулюють спеціальні засади правової охорони об'єктів інтелектуальної власності, установлюючи стандарти, яким мають відповідати спеціальні закони країн-учасниць* (Договір ВОІВ про авторське право; Договір ВОІВ про виконання і фонограми; Міжнародна конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення; Сінгапурський договір про право з торговельних марок; Договір про патентне право тощо); 3) *акти, які регламентують надання міжнародної правової охорони об'єктам права інтелектуальної власності* (Договір про патентну кооперацію; Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків; Гаазька угода про міжнародну реєстрацію промислових зразків тощо).

Зазначена система характеризується розгалуженістю актів, до систематизації яких можна застосовувати різні підходи: *суб'єктивний склад* (1. Міжнародні договори, адміністративні функції яких виконує ВОІВ (суб'єктами виступають країни — члени ВОІВ); 2. Міжнародні угоди країн — членів СОТ (суб'єктами виступають країни — члени СОТ); 3. Міжнародні угоди держав-учасниць СНД (суб'єктами виступають країни — члени СНД); 4. Угоди країн — членів регіональних систем інтелектуальної власності (суб'єктами виступають країни — члени Європейської, Євразійської, Африканської, Арабської організації інтелектуальної власності); 5. Міжурядові угоди (суб'єктами виступають уряди країн); 6. Міжнародні договори міжвідомчого характеру (суб'єктами виступають патентні відомства країн); *об'єкт регулювання* (міжнародні угоди, які регулюють відносини щодо об'єктів права інтелектуальної власності); *предмет регулювання* (міжнародні угоди, які регулюють загальні чи спеціальні відносини щодо правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності).

Існують й інші класифікації міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності, зокрема, В. Д. Базилевичем та В. В. Ільним запропоновано розрізняти договори трьох категорій: 1) договори, які формують міжнародну систему охорони інтелектуальної власності; 2) договори, які лежать в основі практичного забезпечення міжнародної охорони інтелектуальної власності; 3) договори, які створюють класифікаційні системи та процедури їх удосконалення та оновлення [1, 568].

Таким чином, аналізуючи міжнародні акти з охорони інтелектуальної власності, можна констатувати, що вони становлять міжнародну систему законодавства, яка є цілісним та взаємоузгодженим комплексом актів, у яких окремі норми розподілені залежно від предмета регулювання по інститутах права інтелектуальної власності.

Наступним колом проблем, які підлягають дослідженню в межах окресленої теми, є правові основи використання прав інтелектуальної власності у міжнародній господарській діяльності, якими є набуття прав та відсутність конфліктів із правами третіх осіб.

Оскільки права інтелектуальної власності є "територіальними", тобто належать суб'єктам господарювання лише в тих країнах, де вони зареєстровані, для того щоб реалізувати зазначені права на іноземних ринках, необхідно набуття ці права (за винятком тих випадків, коли права надаються автоматично без необхідності виконання будь-яких формальностей, наприклад, на підставі міжнародного договору, такого як Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів).

Стосовно наявності прав інтелектуальної власності, то, як відомо, суб'єкт господарювання може або набуття ці права шляхом створення відповідного об'єкта інтелектуальної власності та реєстрації прав на нього, або придбати права у третіх осіб. І якщо питання придбання прав як правило вирішуються у договірному порядку, то набуття прав вимагає більш детального аналізу. З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне дослідити підстави набуття прав інтелектуальної власності суб'єктами господарювання та міжнародні акти, які визначають цю процедуру.

На нашу думку, характер правовідносин з набуття прав інтелектуальної власності дає можливість виокремити приватноправові та публічноправові підстави набуття прав. В основі приватноправової підстави набуття прав інтелектуальної власності лежать юридичні факти, що не залежать від волі публічних інституцій та рішень державних органів (факт створення твору, попереднє використання торговельної марки (винаходу, промислового зразка), укладення договору про передавання майнових прав (за винятком об'єктів промислової власності, факт передання майнових прав на які підлягає обов'язковій державній реєстрації)). Публічноправові підстави ґрунтуються на юридичних фактах, що зумовлені діяльністю публічних інституцій (реєстрація прав, реєстрація факту передання права, встановлення права у судовому порядку тощо).

Досліджуючи приватноправові та публічноправові підстави набуття прав інтелектуальної власності зазначимо, що вони імплементовані у національні законодавства саме з міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності. Водночас, аналіз міжнародно-правової охорони інтелектуальної власності дає підстави для висновку про те, що вона побудована переважно на такій публічноправовій підставі набуття прав, як їх державна реєстрація. Процедура реєстрації прав залежить від рішень відомств у сфері інтелектуальної власності, та передбачає як національні, так і міжнародні адміністративні процедури.

Національні процедури набуття прав регламентуються внутрішнім законодавством країн, у яких витребується правова охорона. Разом з тим, можна стверджувати, що національні процедури певним чином уніфіковані, оскільки визначені національними законами, які приведені відповідно до міжнародних угод, які визначають стандарти надання правової охорони об'єктам інтелектуальної власності. Наприклад, Сінгапурським договором про право товарних знаків передбачено відомості або елементи, які будь-яка договірною стороною може вимагати, щоб містила заявка на торговельну марку [4, 66].

Міжнародна процедура реєстрації прав інтелектуальної власності диференціюється залежно від об'єкта, права на який підлягають міжнародній реєстрації та визначена такими актами, як Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків і протоколами та інструкціями до неї, Гаазька угода про міжнародну реєстрацію промислових зразків, Договір про патентну кооперацію.

Суть міжнародної процедури реєстрації прав інтелектуальної власності зводиться до того, що особа, подавши одну заявку до міжнародного відомства у сфері інтелектуальної власності, набуває права на території декількох країн-учасниць відповідного міжнародного договору. Така процедура, по-перше, значно спрощує та здешевлює набуття прав інтелектуальної власності порівняно з національними процедурами, а по-друге, дає можливість запобігти конфліктам прав інтелектуальної власності, оскільки під час міжнародної реєстрації здійснюється перевірка заявленого об'єкта на предмет конфлікту з іншими, вже зареєстрованими об'єктами інтелектуальної власності.

Далі розглянемо основні конфлікти прав інтелектуальної власності, які можуть виникати у міжнародних господарських відносинах. Причини виникнення конфлікту прав інтелектуальної власності, на нашу думку, певною мірою криються у природі цих прав, яка характеризується низкою специфічних особливостей, серед яких: титул права інтелектуальної власності на один об'єкт може належати різним особам; права інтелектуальної власності мають територіальний характер; права інтелектуальної власності мають строковий характер; права інтелектуальної власності мають обмеження (визначені законом дії, які не вимагають дозволу власника прав, а їх вчинення не вважається порушенням прав); права інтелектуальної власності мають різні режими їх набуття (факт створення, попереднє використання, державна реєстрація чи визнання (щодо торговельних марок), придбання тощо).

Найгостріше проблеми конфлікту прав інтелектуальної власності проявляються під час реалізації прав на торговельні марки,

промислові зразки та винаходи (корисні моделі).

Аналізуючи міжнародно-правові конфлікти торговельних марок, у першу чергу необхідно відзначити проблему, з якою стикаються суб'єкти господарювання під час виходу на ринок іноземної країни зі своєю продукцією, маркованою торговельною маркою, права на яку у цій країні належать іншим особам. Природа такого конфлікту полягає у тому, що права інтелектуальної власності на торговельні марки мають територіальний характер, а отже торговельна марка може бути зареєстрована іншою особою. Вирішення цього конфлікту передбачає встановлення факту добросовісної чи недобросовісної реєстрації відповідної торговельної марки. У разі, якщо з'ясується, що торговельна марка була зареєстрована добросовісно, то єдиним шляхом вирішення такого конфлікту є придбання прав на цю торговельну марку. Якщо ж реєстрація торговельної марки має ознаки недобросовісності, тобто є підстави вважати, що вона зареєстрована з метою створення перешкод зазначеному суб'єкту у здійсненні господарської діяльності на території цієї країни (ймовірно, його агентами, представниками тощо), то необхідно ініціювати заходи щодо визнання недійсною правової охорони цієї торговельної марки щодо зазначеної особи.

Підставою визнання недійсною правової охорони таких торговельних марок може бути ст. 6 Паризької конвенції про охорону промислової власності, згідно з якою, якщо агент чи представник того, хто є власником знака в одній з країн Союзу, подає без дозволу власника заявку на реєстрацію цього знака від свого власного імені в одній чи в декількох таких країнах, власник має право перешкоджати реєстрації чи вимагати її скасування або, якщо закон країни це дозволяє, переоформлення реєстрації на свою користь, якщо тільки агент чи представник не надасть докази, які виправдовують його дії [9, 39].

Аналогічна ситуація може відбуватись і стосовно промислових зразків, якими охороняється зовнішній вигляд виробів. Схема вирішення такої проблеми схожа із захистом торговельних марок, однак підставою припи-

нення правової охорони в цьому випадку буде невідповідність промислового зразка умовам надання правової охорони — новизни. Таким чином, у разі якщо суб'єкт господарювання певний час використовував промисловий зразок, а інший суб'єкт зареєстрував такий промисловий зразок на території своєї країни, суб'єкт господарювання, який раніше почав використання промислового зразка, має змогу визнати недійсною таку реєстрацію.

Складніше вирішується питання щодо конфлікту прав на винаходи (корисні моделі). Незважаючи на те, що територія дії патенту на винахід обмежується певною країною, відповідність самого винаходу умовам патентоздатності визначається на підставі інформації, загальнодоступної у світі, яка не обмежується певними територіальними рамками. Слід зауважити, що це твердження не стосується окремих країн, наприклад США, де новизна не порушується при використанні винаходу поза межами США, завдяки цьому у Штатах вдалося запатентувати технології, які застосовувалися до цього в інших країнах.

Крім того, розглядаючи США як цільовий ринок, національним суб'єктам господарювання необхідно враховувати, що на противагу українському законодавству, яке не визнає винаходами (корисними моделями) власне методи інтелектуальної, господарської, організаційної та комерційної діяльності (планування, фінансування, постачання, обліку, кредитування, прогнозування, нормування тощо) чи комп'ютерні програми, патентне законодавство США дозволяє захистити так звані бізнес-системи чи методи. Наприклад, у США запатентований спосіб замовлення товарів через мережу Інтернет за допомогою "одного кліка".

Аналізуючи конфлікти прав інтелектуальної власності, необхідно враховувати обмеження цих прав, що установлені як національними, так і міжнародними актами, а також доктрину "вичерпання прав".

Сутність доктрини вичерпання прав полягає у тому, що "вичерпання" означає одне з обмежень прав інтелектуальної власності. Як тільки продукт, що охороняється правом інтелектуальної власності, був введений до

господарського обігу власником прав, або іншою особою з його згоди, права інтелектуальної власності вважаються "вичерпаними".

Розрізняють концепцію національного, регіонального або міжнародного вичерпання. Концепція національного вичерпання не дозволяє власнику прав інтелектуальної власності контролювати комерційну експлуатацію товарів, у яких використано об'єкт інтелектуальної власності, введених на внутрішній ринок ним або з його згоди. Однак власник може заперечувати проти імпорту оригінальних товарів, які збувають на ринках за кордоном, на основі права на імпорт. У разі регіонального вичерпання, власник позбавляється будь-яких прав інтелектуальної власності щодо цих продуктів не тільки всередині країни, а й у всьому регіоні. Якщо країна застосовує концепцію міжнародного вичерпання, права інтелектуальної власності вважаються вичерпаними, як тільки продукція була продана власником інтелектуальної власності або з його згоди в будь-якій частині світу [7].

Щодо обмеження прав інтелектуальної власності, то суть їх зводиться до того, що законом установлюються дії, які не вважаються порушенням прав. Наприклад, Паризькою конвенцією передбачено, що в кожній з країн Союзу не розглядаються як порушення прав патентовласника:

1. Застосування на борту суден інших країн Союзу засобів, що складають предмет його патенту, в корпусі судна, в машинах, оснащених, механізмах та в іншому обладнанні, коли ці судна тимчасово чи випадково знаходяться у водах цієї країни, за умови, що ці засоби використовуються виключно для потреб судна.

2. Застосування засобів, що складають предмет патенту, в конструкції або при експлуатації повітряних чи наземних засобів пересування інших країн Союзу чи допоміжного обладнання для цих засобів пересування, коли зазначені засоби пересування тимчасово чи випадково знаходяться в цій країні [2].

Таким чином, використання винаходу в конструкції або при експлуатації повітряних чи наземних засобів пересування, а також у корпусі судна, в машинах, оснащених, меха-

нізмах та в іншому обладнанні не призведе до конфлікту прав інтелектуальної власності.

Зазначені обмеження передбачені щодо кожного об'єкта права інтелектуальної власності як спеціальним національним законодавством, так і міжнародними актами. І якщо питання обмежень прав інтелектуальної власності певною мірою уніфіковано на рівні міжнародних нормативних актів, то доктрина "вичерпання прав", завдяки її диференціації на національну, регіональну та міжнародну, спричиняє низку конфліктів, пов'язаних із так званим паралельним імпортом.

Паралельний імпорт означає імпорт товарів без погодження з виробником як правило особою, яка легально придбала оригінальний товар. Ґрунтуючись на праві на імпорт, яким право інтелектуальної власності наділяє власника, останній може спробувати заперечити проти такого імпорту з тим, щоб розділити ринки. Однак, якщо маркетинг продукції за кордоном власником інтелектуальної власності або з його згоди приводить до вичерпання внутрішнього права інтелектуальної власності, право на імпорт також вичерпується і на нього не можна більш посилатися в діях проти такого паралельного імпорту [4].

З огляду на зазначене, при розробці експортної стратегії суб'єкти господарювання, які здійснюють експортні операції, набувши продукцію у третіх осіб, мають набути також і права щодо перепродажу на іншому ринку товарів, що охороняються правом інтелектуальної власності. В іншому випадку, якщо такі дії здійснюються у країнах, що визнають принцип національного чи регіонального вичерпання прав, власник прав інтелектуальної власності зможе заборонити вам реалізовувати продукцію на відповідних ринках.

Проведене дослідження підводить до таких висновків:

1. Система міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності є елементом міжнародної системи охорони інтелектуальної власності, яка складається із спеціалізованих інституцій. Зазначена система за своєю природою є надсистемою, оскільки до її складу входять міжнародні та регіональні системи.

2. Система міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності містить: 1) акти, які регулюють загальні засади функціонування системи правової охорони інтелектуальної власності; 2) акти, які регулюють спеціальні засади правової охорони об'єктів інтелектуальної власності, встановлюючи стандарти, яким мають відповідати спеціальні закони країн-учасниць; 3) акти, які регламентують надання міжнародної правової охорони об'єктам права інтелектуальної власності.

3. Система міжнародних актів у сфері інтелектуальної власності характеризується розгалуженістю актів, до систематизації яких можна застосовувати різні підходи: суб'єктний склад (1. Міжнародні угоди країн — членів ВОІВ. 2. Міжнародні угоди країн — членів СОТ. 3. Міжнародні угоди держав-учасниць СНД. 4. Угоди країн — членів регіональних систем інтелектуальної власності. 5. Міжурядові угоди. 6. Міжнародні договори міжвідомчого характеру.); об'єкт регулювання; предмет регулювання.

4. З метою недопущення порушення прав інтелектуальної власності у країнах, які визнають принцип національного (регіонального) вичерпання прав, суб'єкти господарювання, формуючи експортну стратегію, мають пересвідчитися в наявності у них права здійснювати експортні операції щодо товару, набутого у третіх осіб.



Література

1. *Базилевич В. Д.* Інтелектуальна власність: креативи металічного пошуку / В. Базилевич, В. Ільїн. — К.: Знання, 2008. — 687 с.
2. *Дахно І. І.* Право інтелектуальної власності: Навч. посіб. — К.: Либідь, 2002. — 200 с.
3. *Довгий С. О.* Охорона інтелектуальної власності в Україні / С. О. Довгий, В. О. Жаров, В. О. Зайчук. — К.: Форум, 2002. — 319 с.
4. *Договір про закони щодо товарних знаків 27.10.94 // Бізнес. — Бухгалтерія. Право. Податки. Консультації.* 36. систематизованого законодавства. — 2006. — № 3. — С. 65–70.
5. *Дроб'язко В. С.* Право інтелектуальної власності: Навч. посіб. / В. С. Дроб'язко, В. В. Дроб'язко. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 512 с.

6. Капіца Ю. М. Право інтелектуальної власності Європейського Союзу та законодавство України / Ю. М. Капіца. — К.: Вид. дім “Слово”, 2006. — 1104 с.
7. Международное исчерпание и параллельный импорт // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wipo.int/sme/ru/ip_business/export/international_exhaustion.htm.
8. Орлюк О. П. Право інтелектуальної власності: Акад. курс: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький. — К.: Вид. дім “Ін Юре”, 2007. — 696 с.
9. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20.03.1883 // Юрид. вісник України. — 2002. — № 43. — С. 38.
10. Право інтелектуальної власності на об’єкти промислової власності: Навч. посіб. Ч. 1 / Укл. І. Ю. Кожарська. — К.: ЗАТ “Ін-ту інтелектуальної власності і права”, 2006. — 144 с.
11. Підпригора О. А. Право інтелектуальної власності: Акад. курс: Підруч. для студ. / О. А. Підпригора, О. Д. Святоцький. — К.: Концерн “Вид. дім “Ін Юре”, 2004. — 627 с.
12. Цибульов П. М. Управління інтелектуальною власністю / П. М. Цибульов, В. П. Чоботарьов, В. Г. Зінов, Ю. Суїні. — К.: К.І.С., 2005. — 448 с.
13. Юлдашев О. Х. Міжнародне приватне право: Теоретичні та прикладні аспекти. — К.: МАУП, 2004. — 576 с.

Проаналізовано міжнародні акти у сфері інтелектуальної власності та встановлено, що вони є системою, яка є елементом міжнародної надсистеми правової охорони інтелектуальної власності. Досліджено міжнародні конфлікти прав інтелектуальної власності та надано пропозиції суб’єктам господарювання щодо планування експортних стратегій.

Проанализированы международные акты в сфере интеллектуальной собственности и определено, что они являются системой, которая есть элементом международной надсистемы правовой охраны интеллектуальной собственности. Исследованы международные конфликты прав интеллектуальной собственности и предложены рекомендации субъектам хозяйствования по планированию экспортных стратегий.

Analyzed the international instruments in the field of intellectual property and determined that they constitute a system that is part of the international-system of legal protection of intellectual property. Studied international conflict, intellectual property rights and provide recommendations to business entities for planning export strategies.

Надійшла 5 вересня 2012 р.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 83–87

Досліджуються правові основи забезпечення системності в організації і функціонування місцевого самоврядування. Аналізується роль принципу системності як одного з фундаментальних у процесі розвитку місцевого самоврядування і забезпечення інтересів на муніципальному рівні. Особлива увага надається визначенню правових гарантій системності у функціонуванні органів місцевого самоврядування в Україні.

Загальний процес демократизації, який триває в Україні після проголошення її незалежності і конституційного визнання України демократичною, правовою і соціальною державою (ст. 1 Конституції України), змушує правознавців дедалі активніше звертатись до питань, які пов'язані із розвитком тих базових інститутів, без яких неможлива не лише демократична держава, а й демократичний розвиток усього суспільства (включаючи і таку його форму, як громадянське суспільство). Одним із таких інститутів постає місцеве самоврядування, роль якого засвідчується бодай тим, що саме це поняття часто зустрічається у доктринальних дефініціях демократії та демократичного врядування. Утім, місцеве самоврядування — це не лише одне з важливих понять сучасної юридичної науки, а й специфічна управлінська система, яка організується і функціонує у певний спосіб, на певних засадах, та відповідно до визначених і встановлених на нормативному рівні принципів. Одним з них є принцип системності, який є невід'ємною умовою не тільки організації, а й функціонування органів місцевого самоврядування у будь-якій демократичній країні. У зв'язку з чим для сучасної вітчизняної юридичної науки набуває особливого теоретичного і практичного значення проблематика вивчення правового забезпечення системності у функ-

ціонуванні та організації місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження зазначеної теми зумовлюється такими причинами. По-перше, місцеве управління являє собою складну систему формування і реалізації управління на певній території, тому одним з його основних принципів є принцип системності. Система — це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що становлять цілісне утворення. Єдність системи виражається у такій взаємній залежності її компонентів, за якої зміна одного з них змінює всі інші та впливає на систему загалом. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині та зовні. За цієї причини, говорячи сьогодні про подальший розвиток та посилення місцевого самоврядування, необхідно у першу чергу порушувати проблеми правового забезпечення як організації, так і функціонування органів місцевого самоврядування. По-друге, система місцевого управління — це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають взаємовплив таких взаємозалежних елементів, як суб'єкт місцевого управління та його складові (державні органи на місцях та органи місцевого самоврядування) й об'єкт місцевого управління (певні сфери поширення управлінського впливу

органів місцевого управління). Суб'єктами місцевого управління є органи, що здійснюють таке управління. Особливістю системи місцевого управління є відсутність єдиного, цілісного за своєю природою суб'єкта. Але це не означає, що відсутній сам суб'єкт. Він представлений органами двох складових публічної влади: місцевої державної та недержавної. У цьому сенсі особливої актуальності набуває питання комплексного та ефективного правового забезпечення взаємодії різних рівнів та елементів системи місцевого самоврядування. По-третє, специфіка системи місцевого управління полягає у тому, що на спільний об'єкт управління здійснює вплив суб'єкт управління в особі двох різних за своєю природою органів, що потребує вироблення детального механізму поділу управлінського впливу на об'єкт. Поділ управлінського впливу на сфери місцевого управління здійснюється здебільшого через взаємне делегування повноважень. Однак нині відсутня чітка регламентація та механізм його здійснення. Процедура надання таких повноважень носить імперативний, беззаперечний характер. Крім того, процес делегування повноважень у місцевому управлінні не має чіткої процедури передачі необхідних для їх виконання матеріальних та інших ресурсів. І що найголовніше, відсутня реальна відповідальність з питань делегування як однієї, так й іншої сторони. Зрозуміло, що за такого підходу неможливо досягти конструктивної взаємодії органів місцевого управління. Усе це істотно підвищує актуальність науково-юридичного дослідження правових засобів та механізмів забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування.

Таким чином, ставлячи на меті визначення правових основ забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування, ми маємо вирішити такі дослідницькі завдання: а) визначити та обґрунтувати роль принципу системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування; б) встановити зміст та специфічні ознаки поняття системи органів місцевого самоврядування; в) проаналізувати шляхи вдосконалення правового забезпечення системності в

організації і функціонуванні місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Як відомо, у міжнародній практиці місцевого управління будується на договірній основі. Між суб'єктами ж національного місцевого управління відсутній договір як можливість регулювання розподілу повноважень між суб'єктами управління. Однак, наявність суб'єкта і об'єкта лише свідчать про існування системи місцевого управління в статичній формі. Наявність же стабільних, взаємозалежних зв'язків між її елементами дає уявлення про систему місцевого самоврядування в динамічній формі. Саме характер взаємозв'язків між суб'єктом і об'єктом місцевого управління визначає зміст системи місцевого управління. Взаємодія суб'єкта й об'єктів місцевого управління реалізується через управлінський вплив, наявність якого є обов'язковою умовою функціонування місцевого управління. Тому в законодавстві регламентується управлінський вплив обох суб'єктів місцевого управління щодо кожної зі сфер їх діяльності, наприклад, Закон України "Про теплопостачання" у ст. 12 містить повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, а в ст. 13 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері теплопостачання. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" у ст. 6 визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері житлово-комунальних послуг, а в ст. 7 — повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. Також Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 "Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад щодо регламентування цін (тарифів)" та ін.

Однак потрібно зауважити, що в системі місцевого управління управлінський вплив є не одностороннім, тобто не лише суб'єкт впливає на об'єкт, а й навпаки. Це доволі чітко простежується через підсистеми (структуру) органів місцевого управління. Повноваженням, якими наділені органи місцевого

управління у певних сферах, відповідає певна організаційна структура (відділ чи управління) цих органів. Наприклад, повноваженням, що надані законодавством органам місцевого управління у сфері транспорту (ст. 5 Закону України “Про транспорт”, ст. 7 Закону України “Про залізничний транспорт” та ін.), відповідають у структурі ради управління транспорту та зв’язку, а в структурі адміністрацій — управління промисловості, енергетики, транспорту та зв’язку або управління містобудування і архітектури, промисловості та розвитку інфраструктури. Крім того, поява нових чи вилучення з компетенції органів місцевого управління повноважень у певній сфері діяльності також тягне за собою зміну в структурі цих органів. Так, розпочаті в 90-х роках процеси роздержавлення і приватизації внесли корективи в компетенцію органів місцевого управління, доповнивши їх відповідними повноваженнями у цій сфері. Поява нового об’єкта управління привела до змін у суб’єкті — появі структурного підрозділу — відділу приватизації. Поступове завершення цих процесів на місцевому рівні викликало реорганізацію відділу приватизації та управління комунального майна.

Реалізація принципу системності місцевого управління також залежить від структури місцевого управління. Самостійні складові публічної влади — державна влада та місцеве самоврядування на рівні адміністративно-територіальної одиниці є цілісною системою управління на місцях. Особливість цієї системи полягає в тому, що вона є не просто сума управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади й управління на місцях. Система місцевого управління, як будь-яка соціально організована спільність, складається з функціонально об’єднаних зв’язками підсистем, які мають специфічні особливості. Організаційно-функціональна структура місцевого управління являє собою певним чином організований, функціонально взаємопов’язаний склад структурних частин. Її складовими є державні органи, що забезпечують функціонування системи державного управління на місцевому рівні і місцеве самоврядування,

в їх вертикальній і горизонтальній залежності та організаційній взаємодії. Така взаємодія “визначається факторами організаційно-функціональної стабільності: підсистемами цілей і принципів, розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень, а також формами, методами, засобами і ресурсами, що використовуються в управлінні” [1, 4–5].

Водночас принцип системності в місцевому управлінні безпосередньо пов’язаний із ще одним важливим принципом — принципом цілеспрямованості. Тільки науково обґрунтована, чітко визначена ціль і оптимальний шлях руху до неї може дати можливість місцевому управлінню як управлінській системі діяти на повну силу, обираючи такі способи і засоби руху, які забезпечать досягнення мети найкоротшим шляхом і за найменших витрат наявних ресурсів. Тільки в такому разі ефективність місцевого управління буде найвищою. Досягти цієї мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, процесу прийняття рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази та ін. Проте може бути обрана і помилкова “траєкторія” управління, і тоді система управління стає неефективною. Більше того, можливий і неправильний шлях руху до заданої мети, який не тільки не приведе до неї, а й може викликати розлад системи і втягти її на незворотний шлях [2, 51]. Яскравим прикладом цього може бути Україна, коли після проголошення незалежності припустились серйозних помилок не тільки в місцевому управлінні, а й у загальних підходах до суспільного розвитку, що призвело до нестабільності організації управління на місцях. Відбувається безперервна зміна організаційної складової місцевого управління, нестабільний розвиток його шляхом проб і помилок, а тому — і неефективне його функціонування. Місцевому управлінню потрібні не стільки періодичні зміни (революції, реформи, реорганізації чи інші різкі перетворення), скільки такий його стан, за якого вдосконалення управління на місцях носило б постійний, системний характер, що дало змогу в будь-який історичний момент гарантувати його високий рівень.

Таким чином, цілі місцевого управління, як і цілі будь-якого управління, мають бути: об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей; соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів мешканців певної території і відповідати їм; науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку території; системно організованими, тобто бути взаємопов'язаними, взаємодіяти та доповнювати одна одну; реальними, тобто забезпеченими в ресурсному плані. Саме від цього залежить обґрунтованість і дієвість цілей місцевого управління. Ціль місцевого управління — це створення оптимальних умов для досягнення певного рівня розвитку певної території відповідно до намічених перспектив у різних сферах життєдіяльності. У разі досягнення цілей за рахунок адекватного вибору засобів та з найменшими ресурсними затратами, за умови, що ціль була правильно визначена, можна говорити про ефективне управління.

Отже, ефективне застосування принципу системності місцевого управління потребує застосування принципу оптимальності, який невід'ємно пов'язаний з іншими додатковими (забезпечувальними) принципами, адже чим послідовніше суб'єкт управління дотримуватиметься принципу оптимальності в управлінні, тим успішнішим буде досягнення цілей місцевого управління. Оптимальність функціонування системи місцевого управління потребує таких умов: наявності функціонально відповідних об'єкту місцевого управління суб'єктів (органів) місцевого управління; прийняття управлінських рішень на основі об'єктивної інформації, що адекватно відображає стан об'єкта місцевого управління; наявності достатніх ресурсних можливостей для вирішення поставлених завдань перед органами місцевого управління; наявності добре налагодженого механізму зворотних зв'язків. У цілому для системи місцевого управління, як і для будь-якої управлінської системи, визначальним є зміст діяльності та

кінцевий результат її функціонування [3, 10]. У цьому основна суть і соціальне призначення місцевого управління. Результат дії суб'єкта місцевого управління на об'єкт з метою (ціллю) досягти успішного функціонування всієї системи місцевого управління при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах можна визначити як досягнення ефективного функціонування системи місцевого управління.

Кожен орган місцевого управління (орган місцевого самоврядування чи державної влади на місцях) має цілі, відповідно до яких — компетенцію, зміст, можливості та межі діяльності, а кожна посада в ньому — своїми кваліфікаційними ознаками відображає роль і участь її у реалізації компетенції відповідного органу. Отже, можливо розробити нормативну модель управлінської діяльності, яку розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності місцевого управління за схемою: ефективність системи місцевого управління — ефективність діяльності органів місцевого управління — якість роботи персоналу органів місцевого управління. Підвищення ефективності системи місцевого управління потребує забезпечення координації зусиль її складових — органів місцевого управління щодо впровадження єдиної політики на місцевому рівні, а також створення умов для підвищення якості роботи колективів органів місцевого управління [4, 35].

Для цього необхідне впровадження цілої низки заходів. Потрібно на законодавчому рівні розробити чітку схему діяльності кожного з органів місцевого управління, що сприятиме усуненню дублювання та протиріч між їхніми повноваженнями. Такий захід є найскладнішим, бо вимагає в першу чергу змін на рівні законодавства. Необхідно визнати на рівні держави, що в Україні існує місцеве управління, організація й ефективне функціонування якого має величезне значення для стабільного та прогресивного функціонування і розвитку територій. А це, у свою чергу, дасть підставу для внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України “Про місцеве самоврядування” та Закону України “Про місцеві державні адміністра-

ції". Зміни до цих законів мають виражатися в тому, що в їх змісті потрібно залишити ті норми, які стосуються діяльності кожного з цих органів лише як представника певної гілки публічної влади, вилучивши статті, пов'язані з їх взаємодією як органів місцевого управління. Наступним заходом для підвищення ефективності системи місцевого управління є підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління, а це передусім залежить від відкритості, прозорості діяльності органів місцевого управління та своєчасності реагування на звернення громадян.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо зробити такі висновки. По-перше, система місцевого управління — це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають наявність взаємозалежних елементів: суб'єкта місцевого управління, об'єкта місцевого управління та їх взаємодії. Особливість такої системи полягає в тому, що вона є не просто сумою управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади й управління на місцях. По-друге, принцип системності як основний принцип місцевого управління доповнюється та конкретизується додатковими (забезпечувальними) принципами, якими є: принцип прямих і зворотних зв'язків у системі місцевого управління; принцип достовірності інформації; принцип лінійно-функціональної побудови організаційної структури місцевого управління; принцип оптимальності місцевого управлін-

ня; принцип ефективності місцевого управління та ін. По-третє, аналіз сучасних правових досліджень у галузі правових проблем розвитку системи місцевого самоврядування дав підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний із цілями місцевого управління й охоплює такі забезпечувальні принципи: принцип єдності цілей місцевого управління; принцип обмеження цілей місцевого управління; принцип вибірковості цілей місцевого управління; принцип послідовності в реалізації цілей місцевого управління; принцип розподілу цілей місцевого управління відповідно до потреб та завдань об'єктів управління, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.



Література

1. Анохин М. Г. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. для студ. / М. Г. Анохин, Е. В. Волкова, Н. В. Высоцкая и др.; Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — 910 с.
2. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право. — 1996. — 164 с.
3. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. — К.: Ін-т громадян. суспільства, 2004. — 88 с.
4. Фомина Г. Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. — М.: Университетское сообщество, 2000. — 195 с.

Аналіз сучасних правових досліджень у галузі правових проблем розвитку системи місцевого самоврядування дав підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний із цілями місцевого управління й охоплює ряд забезпечувальних принципів, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.

Анализ современных правовых исследований в области правовых проблем развития системы местного самоуправления дал основания утверждать, что принцип системности неразрывно связан с целями местного управления и охватывает ряд обеспечительных принципов, которые являются основой для установления управленческих функций отдельным органам местного управления.

Analysis of modern legal research in legal problems of local government gave reason to believe that the principle of consistency is inextricably linked with the objectives of local government and covers a range of security principles that are the basis for establishing a separate administrative functions to local government.

Надійшла 20 вересня 2012 р.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я: УКРАЇНА І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 88–93

Незважаючи на незаперечну національну специфіку розвитку системи охорони здоров'я в Україні, основних проблем управління у цій галузі та захисту прав пацієнтів на території нашої держави, будь-які дії щодо реформування у цій галузі не можуть не враховувати того позитивного та корисного досвіду, що стосується відповідних правових засад, який накопичений та ефективно реалізований у країнах ЄС, а також в інших державах.

Подальші трансформації системи державного управління в Україні, що мають своїм спрямуванням підвищення її ефективності та запровадження високих “праволюдних стандартів”, про які пише П. Рабінович [1], стосуються вони і такої важливої для життєдіяльності людини сфери, як охорона здоров'я. У цьому контексті перед сучасною наукою державного управління, а також перед вітчизняною юридичною наукою, постає важливе завдання забезпечення наукового обґрунтування та супроводу зазначених процесів. Очевидно, що незважаючи на незаперечну національну специфіку розвитку системи охорони здоров'я в Україні та захисту прав пацієнтів на території нашої держави, будь-які дії щодо реформування у цій галузі не можуть не враховувати того позитивного та корисного досвіду, що накопичений та ефективно реалізований у країнах ЄС, а також в інших державах [2]. У цьому контексті посилення інтенсивності міжнародної співпраці України як на рівні універсальних міжнародних установ та організацій (ООН, ВООЗ, ВМА тощо), так і на рівні міжнародної регіональної співпраці (насамперед країни — учасниці СНД), потребує узгоджених дій та стратегій у галузі охорони здоров'я для того, щоб максимально гарантувати права людини у цій сфері, і зокрема — права пацієнтів. Таким чином, проблеми розвитку дер-

жавного управління охороною здоров'я стають важливим і значущим у теоретичному і практичному аспектах предметом досліджень сучасної юридичної науки та науки державного управління.

Утім, наголошуючи на науковій значущості проблематики розвитку системи державного управління охороною здоров'я в Україні в контексті її міжнародної співпраці, необхідно вказати й на незаперечну актуальність подібного роду дослідження. Ця актуальність, на наше переконання, зумовлюється такими факторами. По-перше, вдосконалення захисту прав пацієнтів у сучасній Україні нерозривно пов'язане не лише з розробкою нових нормативно-правових актів, які б максимально убезпечили пацієнта та його здоров'я, а й з удосконаленням системи інституціонального забезпечення охорони здоров'я в Україні. Справді, будь-яке право (незалежно від того, чи то йдеться про людину взагалі, чи про пацієнта) має бути забезпечено цілим комплексом управлінських, організаційних, процесуальних та матеріальних інститутів, які дають можливість проводити ефективне лікування і створюють умови для повноцінного функціонування системи охорони здоров'я на загальнодержавному рівні. У цьому контексті особливої актуальності набуває вивчення міжнародного досвіду у зазначеній сфері та його ефективне використання в українських

реаліях. По-друге, як доводить практика розвитку системи охорони здоров'я та захисту прав пацієнтів, наразі в Україні існує чимало проблем, які не дають можливості здійснювати ці процеси на тому рівні, який вважається прийнятним у країнах ЄС та відповідає загальноєвропейським стандартам. Як приклад, можна навести інститут лікарської таємниці, що описується в сучасній юридичній науці як сукупність відомостей про факт звернення за медичною допомогою, стан здоров'я громадянина, діагноз його захворювання та інші відомості, отримані при його обстеженні та лікуванні, що охороняються відповідно до законодавства, обов'язок зберігати які покладається на осіб, що виконують професійні, службові та інші обов'язки у сфері медичної діяльності. Не викликає сумніву, що вирішення цих складних проблем має здійснюватись із врахуванням тієї нормативної та адміністративної практики, яка нині закріплена на рівні міжнародно-правових актів, значна частина з яких нині є частиною національного законодавства України. По-третє, особливої актуальності дослідженню процесів розвитку системи охорони здоров'я в Україні додає те, що наразі дедалі більш очевидною стає виняткова роль прав пацієнтів у процесі лікування та медичного обслуговування. Адже насправді йдеться не лише про здоров'я людини, а й у багатьох випадках — про її життя, право на яке вважається невід'ємним і природним правом будь-якої людини, незалежно від її громадянства [3]. З огляду на це, держава вже не може діяти у зазначеній сфері як своєрідний "сторонній спостерігач", а бере на себе активну функцію, яка прямо пов'язана зі здійсненням комплексу організаційно-правових заходів з метою належного реформування галузі охорони здоров'я і завершення формування галузі медичного права; упровадженням через засоби масової інформації, навчальні, наукові та виховні заклади системи оздоровлення населення, що передбачають насамперед пропаганду здорового способу життя; визначенням конкретного обсягу медичної допомоги, яка в державі надається безкоштовно; внесенням кардинальних змін у систему оплати праці медичних працівників.

Отже, ставлячи на меті аналіз розвитку системи державного управління охорони здоров'я у контексті міжнародної співпраці України, ми маємо розв'язати такі конкретні завдання: а) визначити головні проблеми і виклики, що нині постають в системі охорони здоров'я як на національному, так і на міжнародному рівні; б) окреслити найважливіші права пацієнтів, які нині потребують особливого захисту з боку держави; в) охарактеризувати правові засоби підвищення ефективності державного управління системою охорони здоров'я в Україні.

Удосконалення державного управління системою охорони здоров'я в частині захисту прав пацієнтів, як це впливає з аналізу міжнародного досвіду, нині включає в себе цілий ряд важливих тенденцій, які видаються вельми актуальними не тільки для сучасної України [4], а й для інших держав – учасниць СНД, і зокрема – Російської Федерації [5]. До них, на нашу думку, слід віднести такі: вдосконалення внутрівідомчого контролю якості медичної допомоги; страхування професійної відповідальності медичних працівників; інформаційне забезпечення пацієнтів у лікувально-профілактичних закладах; організаційні заходи щодо забезпечення конфіденційності інформації, яка становить медичну таємницю; дотримання прав пацієнтів на інформовану добровільну згоду та відмову від медичного втручання; підготовка персоналу медичних закладів з питань медичного права; удосконалення організації медичної допомоги соціально залежним категоріям населення; регламентація використання науково-технічного прогресу; удосконалення організації надання пацієнтам платних медичних послуг; етико-правове регулювання медико-генетичних консультувань тощо.

Водночас, говорячи про забезпечення та захист прав пацієнтів у сучасній практиці, яка успішно діє в багатьох європейських країнах, слід визнати, що однією з її головних властивостей є намагання якомога ширше використовувати засоби позасудового захисту інтересів і прав пацієнтів, застосовувати всі можливі шляхи для досягнення домовленостей та компромісів у конфліктах між паці-

ентами і медичними працівниками та установами. Це зумовлено насамперед труднощами, з якими стикаються пацієнти, які вирішують звертатися до суду для захисту своїх прав. Наявність таких труднощів визнається багатьма зарубіжними та вітчизняними авторами, які вказують насамперед на факт відсутності у пацієнта необхідних знань для того, щоб зуміти правильно оцінити характер і причини шкоди, заподіяної йому під час медичного втручання, та визначити конкретного винуватця, який і повинен нести відповідальність за заподіяну шкоду [6]. Чимало клопоту вимагає отримання у медичних працівників потрібних для цього висновків, довідок та іншої документації. Разом з тим, перед пацієнтами, які звертаються до суду, виникають складнощі фінансового характеру, адже для того щоб сплатити усі витрати, пов'язані із судовим процесом, пацієнт повинен бути достатньо багатим. В окремих випадках пацієнт, який подає позов до суду, може отримати відчутну знижку в оплаті адвокатських послуг. Але для цього, як правило, йому необхідно пред'явити переконливі докази своєї крайньої бідності та безпрограшний характер поданого позову. Також доволі часто вказують на тривалий характер судової форми захисту прав пацієнтів, адже процес судового розгляду може розтягуватись на кілька років. Разом з тим необхідно визнати, що в судовій формі захисту прав пацієнта є і свої переваги. По-перше, судові розгляди гарантують об'єктивне розслідування. По-друге, у більшості випадків тільки через суд пацієнт може отримати матеріальну компенсацію збитків, заподіяних у результаті медичного втручання.

Наразі однією з найчастіше обговорюваних проблем у частині розвитку системи охорони здоров'я є питання дотримання прав пацієнта на інформовану добровільну згоду та відмову від медичного втручання. Справді, необхідною попередньою умовою медичного втручання є інформована добровільна згода пацієнта. Інформована добровільна згода на медичне втручання — це добровільна згода пацієнта або його законного представника на медичне втручання, дана ним на основі отриманої від лікаря повної, всебічної та викладе-

ної у доступній формі інформації про цілі, характер, способи цього втручання, пов'язаний з ним вірогідний ризик і можливі медико-соціальні, психологічні, економічні та інші наслідки, а також можливі альтернативні види медичної допомоги і пов'язані з ними наслідки і ризики. При цьому, під поняттям “медичне втручання” у міжнародному праві як правило мається на увазі будь-яке обстеження, лікування та інша діяльність, яка має профілактичну, діагностичну, лікувальну, реабілітаційну або дослідницьку спрямованість, виконану лікарем або іншим медичним працівником відносно конкретного пацієнта. Поряд зі згодою на медичне втручання громадянин або його законний представник має право відмовитися від медичного втручання або вимагати його припинення за винятком випадків, передбачених законодавством. При відмові від медичного втручання громадянина або його законному представникові в доступній формі мають бути роз'яснені можливі наслідки. Відмова від медичного втручання із зазначенням можливих наслідків оформлюється записом у медичній документації та підписується громадянином або його законним представником, а також медичним працівником. Разом з тим, умови надання медичної допомоги без згоди громадян регламентуються відповідними правовими нормами і допускаються відносно осіб, які хворіють на небезпечні для суспільства захворювання, хворих, які мають тяжкі психічні розлади, а також відносно осіб, які скоїли суспільно небезпечні злочини. Рішення щодо проведення медичного огляду і медичного спостереження за громадянами без їх згоди або без згоди їх законного представника приймається лікарем (групою лікарів), а рішення щодо госпіталізації громадян без їх згоди або згоди їх законних представників — судом.

Однак, на думку багатьох фахівців, які нині працюють у цій галузі, центральна проблема інформованої згоди більше пов'язана з налагодженням нормальної системи відносин між лікарем та пацієнтом, а не з посиленням юридичної регламентації. Тому, як правило, виділяють три версії того, яка інформація має повідомлятися пацієнтові: професійна,

індивідуальна, суб'єктивна. Перший підхід полягає в тому, що обсяг інформації, яка передається пацієнтові, повинен регулюватися як нормами, що склалися, так і традиціями професійного співтовариства. Друга версія інформованої згоди встановлює пріоритет стандарту розумної особи, який припускає, що при повідомленні інформації потрібно орієнтуватися на усередненого розумного пацієнта. У разі третього варіанту право вирішувати, яка інформація йому потрібна, залишається за пацієнтом.

Водночас одним з найважливіших завдань розвитку системи державного управління охороною здоров'я є підготовка медичного персоналу з питань медичного права. З цією метою у більшості зарубіжних країн сформовані збірники законодавчо-нормативних актів щодо забезпечення та захисту прав пацієнтів при наданні медичної допомоги, а також розроблені спеціальні програми з медичного права, на основі яких здійснюється спеціальна підготовка медичного персоналу. З цим же корелює й інше завдання щодо охорони здоров'я соціально залежних груп населення. Насамперед — це права сім'ї, права вагітних жінок і матерів, права неповнолітніх, права військовослужбовців, права осіб, які відбувають покарання [7]. Як недолік чинного на сьогодні вітчизняного законодавства, можна вказати відсутність у ньому докладного регулювання прав осіб похилого віку та інвалідів. Можливим виходом із ситуації, що склалася, є використання опікунства у формі патронажу при наданні медичної допомоги пацієнтам похилого віку. Це дасть можливість пацієнтам повною мірою реалізувати своє право на життя та здоров'я й захищати законні інтереси. З іншого боку, це створює умови для медичних працівників легітимно здійснювати свою професійну діяльність відповідно до вимог чинного законодавства щодо захисту прав пацієнтів на особисту недоторканність, а суспільству — забезпечити легітимність реалізації прав і додаткового захисту інтересів пацієнтів похилого віку, попередити виникнення конфліктних ситуацій, пов'язаних з порушенням прав громадян при наданні їм медичної допомоги (виконання

небезпечних медичних втручань, відбір органів для трансплантації, проведення клінічних досліджень, використання несертифікованих лікарських засобів за життєвими показниками тощо).

Ще однією важливою проблемою розвитку системи державного управління охороною здоров'я є регламентація використання досягнень науково-технічного прогресу в частині забезпечення прав пацієнтів. Справді, не можна не визнати того, що стрімкий вплив досягнень науки і техніки на всі сторони життя людини — управління, виробництво, побут, відпочинок — супроводжується зростанням загальної та гігієнічної культури населення. Як наслідок — у більшій частині випадків лікар має справу з новим типом особистості пацієнта, якого не можуть не хвилювати питання власного соматичного та психічного здоров'я. Утім, ефективне використання в процесі управління охороною здоров'я досягнень науки і техніки дещо повному змусило дивитись на класичну проблему практичного застосування зазначених можливостей. Справді, доволі часто застосування новітніх технологій пов'язане з істотними фінансовими витратами, далеко не всі з яких може гарантувати держава, через що виникає проблема організації надання пацієнтам платних медичних послуг. Нагадаємо, що ст. 49 Конституції України встановлює, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Водночас, як встановлює ст. 95 Конституції України, виключно законом про Державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Зрозуміло, що ця конституційна норма включає й видатки на

охорону здоров'я. Таким чином, з одного боку, є конституційна гарантія надання громадянам медичної допомоги на безоплатній основі, а з другого — існує норма реального рівня асигнувань на охорону здоров'я, відповідно до закону про державний бюджет. Фактично необхідність залучення додаткових коштів задля поліпшення роботи закладів охорони здоров'я знайшла своє відображення у ч. 5 ст. 18 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, де чітко зазначається, що всі заклади охорони здоров'я мають право використовувати для підвищення якісного рівня своєї роботи кошти, добровільно передані підприємствами, установами, організаціями і окремими громадянами, а також з дозволу власника або уповноваженого ним органу встановлювати плату на послуги в галузі охорони здоров'я. Крім того, порядок надання медичної допомоги за плату пацієнтів визначено іншими нормативно-правовими актами.

Водночас, науково-технічний процес у біології та медицині останніх двох десятиліть, розвиток репродуктивних технологій, методів генетичної діагностики, гемотерапії, трансплантації органів і тканин, генетичної паспортизації, які втручаються в сам процес зародження та розвиток життя, індукував виникнення перед медичними працівниками та суспільством загалом великої кількості нових етичних проблем [8]. Однією з таких проблем є дослідження над людським ембріоном, що призводить до його знищення для добра науки, а також акцентує нашу увагу на відносно новому явищі, що проявляється у феномені стовбурових клітин, які отримуються з ембріона на його ранній стадії розвитку і називаються ембріональними стовбуровими клітинами. На думку багатьох науковців, людський ембріон — це індивідуальне людське буття, що реально існує, є людиною, тому що має природу людини [9]. Таким чином, плід людського роду з першого моменту свого існування, тобто з моменту, коли сформувалася зигота, вимагає безумовної поваги, яка, з моральної точки зору, належить людині в її тілесній і духовній цілісності. Людину потрібно поважати і трактувати як особу з

моменту зачаття. Оскільки ембріон потрібно вважати особою, то його також треба захищати в його цілісності, оберігати і піклуватися про нього як про будь-яку іншу людину настільки, наскільки спроможна медицина. За цієї причини дослідження в галузі стовбурових клітин часто трактуються як один із проявів порушення принципу гідності людської особи.

Таким чином, узагальнюючи отримані результати, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, усі права пацієнтів, які нині визнані у законодавстві зарубіжних країн та національному законодавстві України, можна розділити на такі групи: а) юридичні права, які закріплені у національних системах законодавства, включаючи й спеціальні нормативно-правові акти; б) квазі-права, які ґрунтуються на нормах, що визначають умови надання медичної допомоги, які представлені організаціями управління охороною здоров'я; в) неюридичні політичні документи, які, маючи міжнародний статус, тим не менш не завжди спричиняють чіткі юридичні наслідки. По-друге, подальший розвиток системи державного управління охорони здоров'я в Україні в контексті сучасних міжнародних тенденцій передбачає надання особливої уваги таким проблемам, як: судовий і позасудовий захист прав пацієнтів; удосконалення внутрішнього контролю якості медичної допомоги; страхування професійної відповідальності медичних працівників; інформаційне забезпечення пацієнтів у лікувально-профілактичних закладах; організаційні заходи щодо забезпечення конфіденційності інформації; підготовка персоналу медичних закладів з питань медичного права; удосконалення організації медичної допомоги соціально залежним категоріям населення; регламентація використання науково-технічного прогресу; удосконалення організації надання пацієнтам платних медичних послуг; етико-правове регулювання медико-генетичних консультувань. По-третє, наразі визначальними факторами, що заважають ефективній реалізації державного управління в галузі охорони здоров'я в Україні, є відсутність цілісної нормативно-правової бази у сфері

охорони здоров'я, передусім щодо механізмів забезпечення та захисту прав пацієнтів, а також недостатня правова поінформованість суб'єктів медичних правовідносин, яка часто призводить до обмеження прав пацієнтів та знижує загальну ефективність функціонування системи охорони здоров'я.



Література

1. Рабінович П. М. Права людини: діалектика універсалізації найменувань та урізноманітнення змісту й меж // Вісн. Акад. правових наук України. — 2002. — № 3(30). — С. 3–9.

2. Москаленко В. Ф. Принципи побудови оптимальної системи охорони здоров'я: український контекст: Монографія. — К.: "Книга плюс", 2008. — С. 16.

3. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування: Монографія. — К.: УАДУ, 2001. — С. 224–230.

4. Паращич І. М. Організаційно-правові аспекти забезпечення та захисту прав пацієнтів в Україні // Економіка та держава, 2008. — № 2. — С. 93–95.

5. Глуховский В. В. Стандарты и механизмы обеспечения прав пациентов в системах здравоохранения. — М.: ТОВ "Дизайн і поліграфія", 2008.

6. Health Care Systems in the EU. Comparative Study of European Parliament. — Luxembourg, 1998.

7. Пищита А. Н. Правовое регулирование медицинской деятельности в современной России. Теоретико-правовые аспекты. — М.: ЦКБ РАН, 2008. — С. 56–57.

8. Запорожан В. М. Біоетика: Підручник / В. М. Запорожан, М. Л. Аряев. — К.: Здоров'я, 2005. — С. 22–24.

9. Назар П. С., Віленський Ю. Г., Грандо О. А. Основи медичної етики. — К.: Здоров'я, 2002.

Надано комплексне визначення основних цілей та перспектив розвитку системи управління охороною здоров'я в сучасній Україні. Зроблено наголос на важливості процесів міжнародно-правової співпраці у цій галузі, а також аналіз можливості адаптації розроблених у світі моделей управління охороною здоров'я в Україні. Доведено, що ключовим орієнтиром державного управління у цій сфері є максимально повне забезпечення і захист прав пацієнтів.

Дано комплексное определение основных целей и перспектив развития системы управления здравоохранением в современной Украине. Сделан акцент на важности процессов международно-правового сотрудничества в данной области, а также проанализированы возможности адаптации разработанных в мире моделей управления здравоохранением в Украине. Доказано, что ключевым ориентиром государственного управления в этой сфере является максимально полное обеспечение прав пациентов.

It is given a comprehensive definition of the basic objectives and prospects of the healthcare management development in modern Ukraine. Made an accent on the importance of the processes of international legal cooperation in this field, examines the possibility of adapting the international models of health management in Ukraine. It is proved that the major government guidance in this area is the most complete security of patients' rights.

Надійшла 14 червня 2012 р.

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 94–99

Досліджено вплив європейського та міжнародного права на формування і розвиток системи соціального законодавства незалежної України, основні нормативно-правові акти, які визначають основи державного управління у соціальній сфері в Україні, принципи соціального захисту громадян та гарантії їх соціальної безпеки, а також перспективи розвитку національного законодавства в аспекті європейської інтеграції.

Процеси сучасної міжнародної (і зокрема — європейської) інтеграції України тісно пов'язані зі змінами не лише системи національного законодавства в частині його адаптації до принципів та норм міжнародного і європейського права, а й з докорінним переглядом самих основ правового забезпечення державного управління у найважливіших сферах життєдіяльності і розвитку суспільства. Очевидно, що однією з найважливіших сфер суспільного життя є соціальна сфера, що тісно пов'язана з питаннями соціального забезпечення і соціального захисту громадян. З цього погляду наближення України до європейських стандартів життя прямо передбачає й удосконалення системи державного управління соціальним захистом громадян. У зв'язку з чим питання розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції набувають особливої ролі і значення як для сучасної юридичної науки, так і для науки державного управління.

Актуальність дослідження цієї проблематики зумовлюється такими важливими причинами. *По-перше*, оскільки шлях розбудови стабільної соціальної держави в Україні не має альтернатив, загострюється потреба

у концептуальному формуванні засад адекватної правової моделі і правових механізмів [1, 22]. У зв'язку з чим особливого значення набуває дослідження специфіки та перспектив розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції. *По-друге*, Конституція України визнала “людину, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю” та встановила, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави”. Це означає, що Українська “державна відповідь перед людиною за свою діяльність”, тоді як “утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним її обов'язком”. У цьому контексті особливої актуальності набувають питання соціального захисту громадян та державного управління у цій сфері, адже саме з цим процесом пов'язана реалізація цілого ряду прав і свобод людини і громадянина, які, на думку О. Пушкіної [2], мають бути віднесені до групи фундаментальних прав людини у сфері її соціального розвитку. *По-третьє*, розвиток економічної ситуації у сучасному світі, яка пов'язана із усвідомленням обмеженості матеріальних і фінансових ресурсів (що стає особливо очевидним в очікуванні так зва-

ної другої хвилі світової економічної та фінансової кризи), змушує піддати ревізії ряд усталених практик державного управління у сфері соціального захисту громадян, які вже не можуть реалізовуватись у сучасних економічних та політичних умовах. Така ревізія реалізується насамперед шляхом розробки й запровадження нових правових механізмів державного управління соціальним захистом, створення нових, більш ефективних моделей правового гарантування соціальної безпеки та соціального розвитку як на національному, так і на міжнародному рівні.

Отже, ставлячи на меті характеристику процесів розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити правові основи державного управління соціальним захистом громадян у сучасному європейському праві; б) дослідити процес становлення й розвитку національного законодавства України у сфері державного соціального захисту громадян; в) визначити головні проблеми в галузі законодавчого забезпечення державного управління соціальним захистом і запропонувати шляхи їх розв'язання.

У ст. 1 Конституції України чітко визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Від часу проголошення незалежності нашої держави прийнято низку законодавчих актів, які спрямовані на соціальний захист громадян. Зокрема, чіткої моделі соціального спрямування України, цілей та принципів побудови соціальної держави поки що не існує. Поняття “соціальна держава” вперше з'явилося у науковій літературі у середині ХІХ ст. в працях німецьких вчених у результаті аналізу розвитку капіталізму та класової боротьби [3, 80–95]. Одна із ідеологій соціальної держави полягає у становленні громадянської рівноваги та особистої свободи, у піднятті бідних груп населення до середнього рівня проживання. На державу покладається відповідальність здійснювати економічний та громадянський розвиток, забезпечення всіх громадян гідним рівнем проживання, рівний

доступ до освіти, медицини, праці, культури тощо. Разом з тим необхідно звернути увагу на моделі соціальної держави, які мають свої розбіжності. У сучасній світовій практиці все чіткіше проявляються дві основні моделі держави з різними їх модифікаціями. Перша — ліберальна — ґрунтується на мінімізації державної власності і, відповідно, — абсолютизації приватної власності, що має наслідком скорочення соціальної функції держави. Ліберальна модель ґрунтується на принципі самовиживання, формування особистості, що покладається тільки на свої сили. Тобто, це можна виразити словами: “Якщо ти бідний, то ти сам у цьому винен”. Друга модель — соціально-орієнтована, що ґрунтується на вільному існуванні різних форм власності, сильної соціальної функції держави. Соціальна і правова держава виступають як одне ціле, вони тісно взаємопов'язані та не можуть існувати порізно. Ці розбіжності моделей соціальної держави необхідно враховувати та з урахуванням національного законодавства, культури, духовності, визначити спрямованість держави у соціальному захисті громадян України.

Аналіз сучасного європейського та міжнародного права дає підстави для висновку про те, що “право на соціальне забезпечення визнається правом людини, а не громадянина конкретної держави” [4]. Зокрема, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. підтверджується право людини на соціальний захист. Водночас пактом визнано, що “сім'я є основною ланкою суспільства і їй потрібно створювати всі необхідні умови соціального захисту та охорони”. Декларація соціального прогресу і розвитку [5, 324], проголошена резолюцією Генеральної асамблеї ООН 11 грудня 1969 р. узагальнила принципи, що містилися в Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини, Деклараціях прав дитини та деяких резолюціях ООН. У цьому документі було визначено цілі, яких прагне досягти міжнародне співтовариство, а також засоби і методи їх досягнення. Зокрема, з-поміж цілей та завдань управління соціальним розвитком було вка-

зано на такі: “Надання соціального захисту та послуг соціального піклування, створення та поліпшення системи соціального забезпечення і страхування всіх осіб; охорона прав матері і дитини; турботу про виховання і здоров'я дітей, проведення заходів, спрямованих на охорону здоров'я і добробуту жінок; захист прав і забезпечення добробуту дітей, осіб похилого віку та інвалідів; забезпечення захисту тих осіб, які мають фізичні та розумові вади” [6, 328]. Зобов'язання держав щодо дотримання прав людини у сфері соціального захисту містяться також у численних регіональних міжнародних документах, серед яких звернемо увагу передусім на акти Ради Європи та Європейську соціальну Хартію [7, 243–263], що була ухвалена 18 жовтня 1961 р. Україна з 1995 р. належить до держав – членів Ради Європи і для неї є чинними встановлені Хартією засади міжнародного захисту економічних та соціальних прав людини, що містять загалом три категорії зобов'язань: *держава* має прагнути до досягнення умов для ефективної реалізації на її території прав і принципів політики у соціально-економічній галузі, проголошених у першій частині Хартії; *держава* зобов'язана забезпечити реалізацію прав громадян, які перелічені у другій частині Хартії (право на працю, право на справедливі умови праці, право на організацію, право на колективні переговори, на організацію профспілки, право на соціальне забезпечення, право на соціальну і медичну допомогу, право на соціальне обслуговування, право сім'ї на соціальний, правовий і економічний захист, право людей похилого віку на соціальний захист, право на захист від бідності); *держава* має визначити, які додаткові з перелічених у Хартії прав вона захищатиме на своїй території.

Згадуючи про стан і перспективи розвитку системи національного законодавства України у сфері забезпечення державного управління соціальним захистом громадян, слід звернути увагу насамперед на Основний Закон України, ст. 46 якого гарантує “право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалеж-

них від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом”. Водночас, у ст. 48 Конституції України зазначено, що “кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло”. Зазвичай, усього цього людина має досягти завдяки своїй трудовій діяльності. Але у разі, коли людина не зможе себе забезпечити, допомогу бере на себе держава. При цьому критерієм необхідності надання допомоги є офіційно встановлена межа малозабезпеченості. Права громадянина у сфері соціального забезпечення, основи соціального захисту, його форми і види визначаються виключно законами України. Саме так встановлено ст. 92 Конституції України.

Зауважимо, що дотримуючись ієрархічного порядку, основні категорії документів формують основу національного законодавства в галузі державного управління соціальним захистом громадян.

Насамперед згадаємо *закони* “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”. Разом з тим, на розвиток ст. 50 Конституції України було прийнято закони України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” та “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”. Головним законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, який визначив принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Також важливе місце у структурі джерел нормативного регулювання державного управління у сфері соціального забезпечення займають підзаконні нормативні акти. У цьому сенсі першість належить *указам* Президента України. Одним з перших у цій сфері

був Указ “Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін” від 27 грудня 1991 р. Після цього Указом Президента України від 21 серпня 1993 р. “Про невідкладні заходи щодо посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей” було передбачене розроблення проектів законів України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” і Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”, маючи на меті передусім захист військовослужбовців з числа офіцерів запасу та офіцерів у відставці. У цьому самому Указі Президент доручав розробку проекту Державної програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, а також вирішення питань про створення центрів професійної підготовки та перепідготовки кадрів та джерел їх фінансування. Відповідно до Указу Президента України від 18 листопада 1994 р. “Про підвищення розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги з метою соціального захисту малозабезпечених громадян у період лібералізації цін” Кабінетом Міністрів України запроваджено, починаючи з 1 листопада 1994 р., щомісячний перегляд розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги малозабезпеченим громадянам відповідно до змін індексу споживчих цін. Фактично у період 1991–1997 рр. було прийнято низку указів Президента про адресну допомогу з боку держави малозабезпеченим непрацездатним громадянам, про підвищення розмірів сукупного доходу і цільову грошову допомогу малозабезпеченим громадянам, про статус ветеранів військової служби, гарантій їх соціального захисту, які, на нашу думку, не значно, але поліпшили діяльність органів соціального захисту населення та їх фінансування. Ця діяльність Президента продовжувалась і протягом 2000–2011 рр., результатом чого стала поява доволі великої кількості нормативно-правових актів, які мали на меті сприяння розвиткові системи соціального захисту та соціального забезпечення громадян України.

Особливого значення при реалізації політики соціального забезпечення набувають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо коригування розмірів пенсій і допомоги та заходів щодо погашення заборгованості з їх виплат. До них, зокрема, належать *постанови* Кабінету Міністрів України: “Про перерахунок державних пенсій”, “Про додаткове коригування рівня державних пенсій”, “Про підвищення розмірів пенсій”, “Про підвищення розмірів державної допомоги окремим категоріям громадян”, “Про стан погашення заборгованості із виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат у 1997 р. та додаткові заходи щодо прискорення завершення цієї роботи”, “Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету”, “Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення”, “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд” та ін.

У категорії нормативних документів центральних органів державної влади чільне місце посідають правові акти, видані насамперед Міністерством праці та соціальної політики, Пенсійним Фондом, а також відповідними фондами соціального страхування України. Серед таких документів найпоширенішими у галузі соціального забезпечення є *роз’яснення* Міністерства праці та соціальної політики України, що мають характер офіційного тлумачення, конкретизації правових актів і видаються з метою однакового і правильного застосування цих норм усіма суб’єктами права соціального забезпечення на території України. У межах своєї компетенції Міністерство праці та соціальної політики України видає також акти управлінсько-методичного спрямування, що мають форму *наказів, інструкцій, рекомендацій, розпоряджень* тощо з усього спектру питань діяльності підпорядкованих йому структур соціального захисту. Певний обсяг нормативної документації, що

видається Пенсійним Фондом, Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України з питань виплати пенсій і допомоги та сплати внесків, містить також норми, що є обов'язковими для підприємств, установ, організацій та громадян. Такі нормативні акти можуть видаватися у формі наказів, листів, постанов правління, роз'яснень тощо.

Важливим елементом у сфері правового регулювання соціального забезпечення є нормативні акти місцевих органів державної влади. Зокрема, деякі норми соціального забезпечення регулюються *рішеннями* місцевих рад, *розпорядженнями* районних або міських чи обласних державних адміністрацій, зокрема, про надання певним категоріям непрацездатних та малозабезпечених громадян додаткових, крім тих, що передбачені законодавством та актами центральних органів влади, видів соціального забезпечення.

Наведений перелік нормативно-правових актів демонструє активну роботу органів влади з налагодження соціального забезпечення громадян, проте обсяг соціальних проблем в Україні не зменшується, а зростає на тлі низької ефективності реалізації як державної, так і регіональної політики щодо їх подолання. Наочні здобутки з удосконалення правового забезпечення соціального розвитку не дають очікуваних результатів через слабкий рівень державного та регіонального управління та через помилкове уявлення авторів законів і правових норм щодо можливостей їх реалізації. Низький рівень відповідальності бюрократії у державі та її регіонах за соціальний стан на тлі слабого громадянського суспільства в Україні обумовлюють віднесення соціальних пріоритетів розвитку країни до визначальних умов забезпечення національної безпеки України.

Найважливішими правовими та економічними гарантіями належного розвитку системи державного управління соціальним захистом в Україні мають стати: вдосконалення та підвищення ефективності системи соціального захисту на державному та регіо-

нальному рівнях; подолання бідності, істотне підвищення рівня та якості життя населення, створення умов формування середнього класу; запобігання надто контрастному розширенню суспільства за рівнем заможності і соціальним становищем, сприяння формуванню солідарної соціальної структури суспільства; докладання результативних зусиль для поліпшення рівня здоров'я населення; розв'язання демографічних проблем; сприяння зростанню трудового та інтелектуального потенціалу нації.

Вбачається, що основними напрямками державного правового регулювання у сфері соціального захисту громадян на сьогодні мають бути: а) удосконалення законодавства України з соціальних питань для приведення його відповідно до засад та принципів Концепції соціальної держави України; б) удосконалення національного права відповідно до норм міжнародного права для соціальної держави; в) системне формування законодавства з метою впорядкування і систематизації соціальних гарантій.



Література

1. Шульженко Ф. П. Соціально-правова держава в Україні: проблеми становлення та модернізації: Монографія. — К.: КНЕУ, 2007. — 392 с.
2. Пушкіна О. В. Розвиток соціального законодавства та юридичні проблеми забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні // Держава та регіони. Наук.-вироб. журн. Серія: "Право". — 2004. — № 2. — С. 16–21.
3. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — 600 с.
4. Действующее международное право // Сборник документов. — М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. — Т. 2. — 412 с.
5. Международные акты о правах человека // Сборник документов. — М.: Изд. группа "Норма-Инфра-М", 1998. — 607 с.
6. Международная защита прав и свобод человека // Сборник документов. — М.: Юрид. лит., 1990. — 418 с.
7. Теорія та методи соціальної роботи / За ред. Т. Семигіної, І. Григи. — К.: Фенікс, 2004. — 138 с.

Основними напрямками державного правового регулювання у сфері соціального захисту громадян на сьогодні мають бути: вдосконалення чинного законодавства України, внесення змін і доповнень, необхідних для приведення його відповідно до основних положень та принципів Концепції соціальної держави України; приведення національного права відповідно до норм міжнародного права з питань формування та функціонування соціальної держави; формування комплексної галузі соціального законодавства, розробка та прийняття кодифікованого законодавчого акту з метою систематизації і впорядкування соціальних гарантій та пільг.

Основными направлениями государственного правового регулирования в сфере социальной защиты граждан на сегодняшний день должны быть: совершенствование действующего законодательства Украины; внесение изменений и дополнений, необходимых для приведения его в соответствие с основными положениями и принципами Концепции социального государства Украина; приведение национального права в соответствие с нормами международного права по вопросам формирования и функционирования социального государства; формирование комплексной отрасли социального законодательства, разработка и принятие кодифицированного законодательного акта с целью систематизации и упорядочения социальных гарантий и льгот.

The main directions of state regulation in the field of social security today must be: improving the current legislation of Ukraine, the amendment needed to bring it in line with the basic provisions and principles of corporate social state of Ukraine, and to bring national law in conformity with international law on the formation and functioning of the welfare state, formation of the complex field of social legislation, the development and adoption of codified legislation in order to systematize and organize social guarantees and benefits.

Надійшла 20 січня 2012 р.

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 100–105

Досліджуються правові механізми забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління сучасної України.

В умовах активного розвитку системи державного управління, її трансформації та наближення до європейських стандартів особливої ваги та наукового значення набуває питання переорієнтації управлінської діяльності на досягнення таких суспільно значущих цілей, як соціальна стабільність, соціальна безпека, соціальний захист та соціальний розвиток. Зрозуміло, що будь-які зміни системи державного управління у цьому напрямі (мається на увазі не тільки поява нових управлінських інститутів, а й відповідне наукове забезпечення зазначених процесів реформування системи державного управління) не можуть бути успішними, якщо не брати до уваги зміст таких засадничих понять, як “соціальний розвиток”, “механізм управління соціальним розвитком” тощо. Усе це не тільки істотно актуалізує, а й виводить на перший план сучасних наукових досліджень у галузі державного управління питання переорієнтації управлінської діяльності в цілому, наповнення її новим соціально-гуманістичним змістом.

Актуальність досліджуваних питань зумовлюється такими причинами. По-перше, створення та відпрацювання механізму державного управління у тій чи іншій сфері соціальних відносин є наразі однією з основних проблем вітчизняної науки державного управління. Актуалізація цієї проблеми в системі державного управління пов'язана з радикальними змінами, що відбулися у са-

мій структурі суспільних відносин. Справді, не можна заперечувати того визначального впливу на функціонування і розвиток системи державного управління, який мало проголошення України соціальною, правовою і демократичною державою, яка співпрацює з громадянським суспільством та сприяє його розвитку. З цього погляду, та “аксіологічна переорієнтація” державного управління, про яку пишуть провідні вітчизняні дослідники, з необхідністю актуалізувала проблематику соціального розвитку як необхідний вимір існування будь-якого сучасного соціуму. По-друге, варто наголосити, що наразі соціальні функції держави актуалізувалися в умовах уже усталеної правової державності, стрімкого економічного зростання, розвиненого громадянського суспільства. Соціальна держава, діючи в межах правової державності, ставить за мету максимальне забезпечення соціально-економічних прав громадян, соціальної безпеки, матеріальних умов, свободи та гідності кожної людини, без порушення засад ринкової економіки, підприємництва, приватної власності, індивідуальної відповідальності тощо. Запорукою успіху демократичної держави за сучасних умов є оптимальне поєднання в її розвитку правового та соціального принципів. Водночас поєднання цих принципів означає появу нових орієнтирів для всієї системи державного управління. Одним з них є соціальний розвиток суспільства, у зв'язку з чим особливої наукової актуальності набуває

аналіз механізмів забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління сучасної України. По-третє, правові основи соціальної політики держави виходять з правового положення про те, що Україна — це соціальна держава, завдання якої полягають у створенні умов для гідного життя та розвитку людини. У зв'язку з цим постає низка теоретичних і практичних проблем щодо зміни всієї соціальної політики, в тому числі й управління системою соціального розвитку. Для подолання цих проблем необхідно розробити правовий управлінський механізм, спрямований на розв'язання суперечностей та соціальних конфліктів, зумовлених ринковими відносинами, що часто мають некерований характер.

Таким чином, при комплексному аналізі механізмів забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління потрібно вирішити такі конкретні дослідницькі завдання: а) охарактеризувати поняття механізму забезпечення соціального розвитку у сучасному державному управлінні; б) визначити роль права у вдосконаленні механізму забезпечення соціального розвитку в системі державного управління; в) визначити головні проблеми щодо реалізації функції забезпечення сталого соціального розвитку Українською державою та запропонувати засоби їх розв'язання.

На думку переважної більшості фахівців у галузі державного управління, механізм забезпечення соціального розвитку — це спосіб організації та функціонування державних органів, що виражається в обґрунтуванні мети, створенні та розвитку регульовальної системи, покликаної здійснювати у ході державного управління досягнення поставлених цілей у соціальній діяльності державних органів. У широкому розумінні забезпечення соціального розвитку є процесом узгодженого впливу суб'єктів регулювання на явища реальної соціальної діяльності. Зокрема, К. Волинка зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод є єдиним, цілісним і якісно самостійним явищем правової системи, комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів і загаль-

носоціальних умов, які створюють належні юридичні та фактичні можливості для повноцінної реалізації кожним своїх прав і свобод. При цьому автор наголошує, що складові механізму забезпечення свобод особи, до яких належать правовий статус особи, юридичні гарантії прав, свобод і загальносоціальні умови, перебувають у простих односторонніх взаємозв'язках, тобто всі елементи цього механізму взаємно впливають один на одного [1, 30]. Варто погодитись з думкою Г. Шмельової, яка зазначає, що “реальна можливість реалізації та захисту основних прав людини конкретною особою забезпечується, насамперед, юридичними механізмами держави” [2, 49–51]. На нашу думку, складовими елементами цього механізму є: національне законодавство; юридичні процедури реалізації прав людини; юридичні засоби охорони прав людини; юридичні засоби захисту прав людини.

Складність створення юридичних норм у сфері соціального розвитку полягає в тому, що вони мають запобігти соціальному вибуху, сприяти підвищенню загального рівня життя населення. Так, 90-ті роки були досить складним етапом становлення юридичних норм у сфері соціального захисту населення. На початку 90-х років помітно зростає законотвора діяльність у досліджуваній сфері. У цей період вийшли постанови уряду “Про соціальний захист дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 8 лютого 1997 р., “Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії” від 6 липня 1998 р. Водночас усі ці постанови вирізнялися декларативністю та непередуманістю подальшої правової реалізації. І створення юридичних норм (планування на перспективу) у цей період не забезпечило чіткого формулювання виписаних прав та обов'язків інститутів і владних осіб щодо реалізації наявної законодавчої бази. Усе залишилось на початковій стадії формування механізму адміністративно-правового регулювання, бо не було підкріплено системою наступних кроків. На наш погляд, у процесі формування механізму державного управління соціальним розвитком достатньо важ-

ливими є: а) індивідуальні приписи застосування права — об'єктивні результати владних дій судів та інших компетентних органів, які забезпечують реалізацію вимог юридичних норм. Йдеться про владно-примусову форму забезпечення, що передбачає виникнення механізму правовідносин, який гарантує реалізацію прав і обов'язків; б) правовідносини, що є головним засобом, за допомогою якого норми втілюються в життя, інструмент упровадження загальних моделей; в) упровадження у сферу суб'єктивних прав і обов'язків для конкретних суб'єктів; г) акти реалізації прав і обов'язків.

Правовідносини з приводу соціального розвитку мають певну специфіку, що потребує додаткового роз'яснення, без чого неможливий подальший аналіз механізму адміністративно-правового регулювання означеної сфери. Саме вони детермінують зміст норм, акти реалізації та індивідуальні приписи. Реалізація права завжди була і залишиться особливим способом життя юридичної форми суспільних відносин: “Реалізація права — спосіб його буття, існування, дії, виконання ним своєї головної соціальної функції” [3, 201]. Право — ніщо, якщо його положення не знаходять своєї реалізації у діяльності людей і їх організацій, у суспільних відносинах. Державі важливо мати розумне та демократичне законодавство, але воно принесе мало користі, якщо залишиться тільки записаним на папері. Недостатньо визнати в конституції загальні права громадян, необхідно, щоб ці права громадяни могли реалізовувати, реально користуючись тими соціальними благами, які передбачені законом, а отже, мають перебувати під захистом держави. Реалізація права залежить не тільки від досконалості самої юридичної норми, а й більшою мірою від установки на її дотримання суб'єктами права. Поведінка особи, її установки та ціннісні орієнтири визначаються передусім соціальними умовами життя, звичними стандартами поведінки, місцем суб'єкта у соціальній структурі, його роллю у виробництві та споживанні соціальних благ. Нарешті, в юридичному плані значення процесу реалізації права визначається тим, що без нього не може бути

державно-правового регулювання суспільних відносин, тобто найважливішої функції права. Специфіка державно-правового регулювання складається з впливу таких суспільних відносин, що пов'язані з установами юридичних прав і обов'язків їх учасників, з використанням таких прав і виконанням цих обов'язків [4, 208].

Водночас розвинена правова система держави передбачає повну відповідність правових відносин чинним правовим нормам законодавства. На наш погляд, поняття “правовідносини” слід розуміти як різновид суспільних відносин, які за своєю формою виявляються як певний зв'язок компетентних і зобов'язаних осіб, а за змістом є взаємодією осіб, які реалізують свої суб'єктивні права та виконують покладені на них юридичні обов'язки. Правовідносини щодо соціального розвитку розуміються як відносини, що виникли на основі юридичних фактів, щодо матеріального забезпечення і соціального обслуговування людей похилого віку, непрацездатних, родин з дітьми, безробітних та деяких інших категорій громадян, які проживають за межею бідності і потребують соціального захисту з незалежних від них причин. У таких правовідносинах громадяни при дотриманні встановлених законом умов наділені суб'єктивним правом на отримання пенсії, компенсації, послуги або пільги, яку зобов'язаний надати державний орган або орган місцевого самоврядування. Причому міра обов'язку державного і муніципального органу визначається мірою вимоги уповноваженої особи. Це означає, що в односторонньому порядку або за згодою сторін міра обов'язку змінена бути не може. Матеріальні правовідносини щодо соціального розвитку є майновими, оскільки вони виникають з приводу надання окремим громадянам (або родині) певних матеріальних благ у вигляді пенсій, допомоги, послуг. Однак ці блага надаються окремим громадянам (або родині), як вважає В. Яковлев, не у вигляді еквівалентного обміну, як у адміністративно-правових відносинах, не як оплата за живу працю, як у трудових правовідносинах, а в порядку соціальної імплементації. У правовідносинах із соціаль-

ного розвитку опосередковуються відносини щодо використання державних позабюджетних фондів соціального призначення, власником яких є держава. Розподіл названих фондів здійснюється безкоштовно для споживачів у межах, гарантованих державою мінімальних стандартів, безеквівалентно, не в обмін на витрачену суб'єктом працю і не за рахунок сплачених ним страхових внесків, а з частковим відшкодуванням вартості послуг [5, 27]. Зважаючи на цільовий характер фінансових засобів, призначених для соціального захисту, розглянуті відносини виникають, як правило, на недоговірній основі.

Варто наголосити, що в реальному житті не існує єдиних державно-правових відносин з приводу соціального розвитку, що дає можливість громадянинові реалізувати своє суб'єктивне право на отримання усіх або відразу кількох видів соціального забезпечення. Але при настанні певних юридичних фактів громадянин може бути суб'єктом декількох правовідносин, що існують одночасно. Так, інваліди внаслідок військової травми одночасно є суб'єктами двох правовідносин: і з приводу пенсійного забезпечення за віком (або за вислугу років), і по інвалідності. Об'єктом відносин у сфері соціального розвитку і соціального забезпечення є матеріальне благо, що надається громадянину у вигляді пенсії, допомоги, компенсації або певного роду соціальної послуги. Зміст розглянутих відносин полягає у сукупності суб'єктивного права особи одержати той чи інший вид соціального захисту та відповідного юридичного обов'язку уповноваженого органу надати його. При цьому передбачається не тільки можливість одержання певного виду соціального захисту, а й одержання його у встановленому законом порядку, розмірі, а в деяких випадках — і з певною періодичністю (наприклад, щомісяця). Зобов'язаний суб'єкт повинен гарантувати реалізацію суб'єктивного права громадянина у повному обсязі. Підставами виникнення, зміни та припинення відносин у сфері соціального захисту (юридичними фактами) є специфічні життєві обставини. Такими обставинами зазвичай розглядають події — обставини, що виникають

об'єктивно, незалежно від волі людей (стихійні лиха, народження, досягнення певного віку, смерть людини тощо). Це здебільшого юридичні події, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин у сфері соціального захисту.

У цьому контексті вбачаються важливіми і правовідносини процесуального характеру. Так, на наш погляд, правовідносини процесуального характеру можна поділити на три групи: відносини щодо встановлення юридичних фактів (факт інвалідності). Установлення юридичних фактів є необхідною передумовою для подальшого розвитку матеріальних відносин; процедурні відносини, пов'язані з поданням працюючих до призначення пенсії та прийняттям компетентним органом рішення про застосування норми права на той чи інший вид соціального захисту (призначення пенсії); відносини, що виникають у зв'язку із захистом громадянином свого порушеного права на той чи інший вид соціального забезпечення. Оскарження рішення органу або посадової особи, що здійснює соціальне забезпечення, може провадитися як в адміністративному, так і в судовому порядку. Ці відносини регулюються нормами декількох галузей, оскільки розгляд будь-яких суперечок з питань соціального забезпечення не закріплює аналізовані права. З боку громадян суб'єкти процедурних і процесуальних відносин є тими самими, що і в матеріальних правовідносинах. Однак перелік державних та інших органів — суб'єктів іншої сторони матеріальних відносин, може бути доповнений й іншими органами (наприклад, адміністрація підприємства зобов'язана представити працівника до призначення пенсії; у зв'язку з його обігом; експертний орган, компетенція якого є встановлення факту інвалідності) [6, 86–89].

Слід зауважити, що в період з моменту проголошення незалежності української держави з 1991 до 1996 рр. найважливіші елементи механізму державного регулювання ще не були сформовані. Декларування окремих норм, пов'язаних із соціальним розвитком та соціальним захистом, не втілювалося у цілісну програму соціального захисту насе-

лення. Особливо болісною виявилась “криза неплатежів” 1995 р., коли соціальна ситуація була гранично близькою до вибуху і могла призвести до непередбачуваних наслідків. Саме завдяки крайнім заходам уряду вдалося не допустити зрушення основ суспільства. Однак стало зрозумілим, що без цілісної концепції соціального захисту населення будувати соціальну політику та відповідну законодавчу базу виявляється просто неможливим. У 1995–1997 рр. були зроблені перші кроки до побудови такої програми. Розробляються та втілюються в систему юридичних норм програми підтримки материнства і дитинства, соціальної підтримки та соціальної реабілітації інвалідів, “Старше покоління”. Було розроблено комплексну державну програму “Удосконалення діяльності регіональних органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів на період з 1996 до 2000 рр.”. Утім, останнім часом у соціальній політиці України відбуваються істотні зміни в плані пошуку “середнього шляху” між соціально незахищеними та соціально привілейованими групами населення. Виникає і включається в систему юридичних норм ідея переходу від “невизначеної”, загальної соціальної політики, до адресної соціальної підтримки. Держава прагне брати на себе тільки реальні зобов’язання, завдяки чому виникає, як це визначено в першому розділі, тенденція до звуження кола осіб, що користуються соціальним захистом.

Подальші висновки узагальнюють результати проведеного дослідження. По-перше, головними напрямками у сфері забезпечення механізму соціального розвитку в системі державного управління є: підвищення рівня життя населення; зниження соціальної нерівності; забезпечення соціальних стандартів; установлення фінансової стабільності; закріплення ефективної соціальної інфраструктури; скорочення розриву за рівнем добробуту із провідними країнами Європейського союзу та світу. По-друге, аналіз політики держави в соціальній сфері дає підстави зазначити, що в основу реформ управлінського механізму реалізації соціального розвитку населення закладено: пом’якшення негативних наслідків бід-

ності; попередження соціального утримання; підвищення ефективності соціальної допомоги; надання інших форм допомоги неможливим родинам на основі принципу адресності; розширення ринку та підвищення якості наданих соціальних послуг з метою забезпечення волі вибору громадян, що користуються безоплатними або субсидованими соціальними послугами; розширення волі вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидованими соціальними послугами. По-третє, з метою реалізації названих реформ необхідно здійснити конкретні заходи щодо вирішення таких основних соціальних проблем: значна диференціація грошових доходів населення; значне поширення пільг і компенсаційних виплат без обліку потреб одержувачів; недофінансування установ у соціальній сфері; несприятлива демографічна ситуація, що призводить суспільство до передчасного старіння тощо. З огляду на це можна стверджувати, що наразі потрібно докласти чимало зусиль для побудови справедливої системи соціального захисту населення, створення механізму забезпечення соціального розвитку в системі державного управління, гарантування соціальної безпеки та створення надійних основ для сталого соціального розвитку.



Література

1. *Волинка К. Г.* Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти // *Право України*. — 2000. — № 11. — С. 30–33.
2. *Шмельова Г. Ю.* Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) // *Право України*. — 1994. — № 10. — С. 49–51.
3. *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений: Учеб. пособие / Л. С. Явич. — М.: Госюриздат, 1961. — 172 с.
4. *Явич Л. С.* Общая теория права: Учебник. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — 286 с.
5. *Яковлев В. Ф.* Державне регулювання економіки та соціального розвитку регіонів // *Держ. та місцеве самоврядування*. — 2001. — № 2. — С. 25–27.
6. *Буянова М. О.* Право социального обеспечения. Особенная часть: Учеб. пособие / М. О. Буянова, З. А. Кондратьева, С. И. Кобзева. — М., Нолидж, 1997. — 576 с.

Визначено роль реформ управлінського механізму реалізації соціального розвитку як напрямку реалізації державної соціальної політики, надано характеристику правовим основам управлінської діяльності держави щодо гарантування сталого соціального розвитку суспільства.

Определена роль реформ управленческого механизма реализации социального развития как направления реализации государственной социальной политики, дана характеристика правовым основам управленческой деятельности государства по обеспечению устойчивого социального развития общества.

The role of management mechanism reform of social development as the direction of the state social policy is determined, the characteristics of the legal basis of administrative activity of the state in ensuring sustainable social development are given.

Надійшла 20 вересня 2012 р.

Н. М. ТИХОНЕНКО*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 106–109

Досліджено вплив розвитку національного законодавства у сфері приватизації державного майна на систему управління державним майном та забезпечення основних функцій сучасної Української держави.

Забезпечення ефективного розвитку системи державного управління в Україні на загальнонаціональному рівні тісно пов'язане з розробкою і практичним запровадженням дієвих механізмів управління у конкретних галузях, однією з яких є управління державним майном. Роль управління державним майном зумовлюється тим, що зазначений напрям державної діяльності дає змогу не лише максимально ефективно використовувати наявні у її розпорядженні матеріальні та майнові ресурси, а й створює основу для виконання цілого ряду функцій держави в економічній, соціальній і частково політичній сферах. У зв'язку з цим як для вітчизняної юридичної науки, так і для науки державного управління постає складне, але вельми важливе завдання наукового осмислення процесу управління державним майном, а також тих складових, які пов'язані з його практичною реалізацією у діяльності окремих органів державної влади і державного управління.

Актуальність звернення до специфіки правового забезпечення приватизаційних процесів в Україні в аспекті загального розвитку системи управління державним майном зумовлюється кількома важливими причинами. По-перше, як засвідчила практика приватизації в Україні кінця минулого початку нинішнього століття, зазначений інститут так і не став тим ефективним інструментом, який дає змогу не лише оптимізувати систему управ-

ління державним майном, а й залучити додаткові ресурси до бюджету з метою сприяння реалізації програм технологічного розвитку, підвищення рівня соціальних гарантій громадян, удосконалення існуючих виробничих відносин, запровадження передових наукомістких технологій у галузі економіки тощо. На жаль, процес приватизації в Україні відбувався насамперед під впливом політичних чинників, які зумовили домінування політичних інтересів над економічними. Очевидно, що поза виправленням такої ситуації держава втрачає один з найважливіших важелів у сфері управління державним майном, а також позбавляється серйозного ресурсного джерела для свого розвитку. По-друге, актуальність удосконалення правового регулювання приватизаційних процесів в аспекті управління державним майном зумовлена тим, що в умовах насування "другої хвилі" кризи світової економіки особливої важливості набуває правильність державної політики у сфері приватизації, яка може виступити як засобом стабілізації усього спектру суспільних відносин, так і чинником прискорення економічної деградації, руйнації системи управління майном та падіння темпів розвитку. По-третє, звернення до зазначеної теми має ознаки науково-теоретичної актуальності. Справді, до сьогодні серед учених-юристів не вироблено єдиного погляду щодо ролі приватизаційних процесів в управлінні державним майном, а

також єдиного бачення тих напрямів розвитку цієї сфери з метою підвищення ефективності системи управління державним майном у цілому. У зв'язку з цим для сучасної юридичної науки набувають особливої актуальності два фундаментальних завдання, суть яких полягає, з одного боку, в теоретичному з'ясуванні змісту та ролі приватизаційних процесів у системі управління державним майном, а з другого боку – у розробці науково обгрунтованої концепції розвитку державної політики в зазначеній галузі.

Таким чином, ставлячи на меті проведення цілісного дослідження правового регулювання процесу приватизації як фактора розвитку системи управління державним майном в Україні, ми маємо вирішити такі дослідницькі завдання: а) охарактеризувати правову основу приватизації державного майна в Україні, а також головні напрями розвитку законодавства у цій сфері, б) встановити роль приватизації в процесі управління державним майном в сучасній Україні, в) дослідити перспективи вдосконалення державної правової політики у цій галузі з метою оптимізації системи управління державним майном.

Наразі національне законодавство України про приватизацію включає у себе закони України “Про приватизацію державного майна” [1], “Про Державну програму приватизації” (він визначає цілі, пріоритети та умови приватизації у законах, які регулюють особливості приватизації в окремих сферах та галузях економіки) [2], “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” [4], “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” [3], “Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва” [5], а також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Державна програма приватизації, відповідно до ст. 4 Закону України “Про приватизацію державного майна”, визначає цілі, пріоритети та умови приватизації. Утім, як засвідчує практика приватизації останніх років, розробка державної програми приватизації далеко не завжди враховує ті об'єктивні складнощі та потреби, які виникають у сус-

пільстві. Зокрема, чимало проблем виникає в процесі приватизації науково-дослідних і проектно-конструкторських установ, яка теоретично має здійснюватися з урахуванням їх ролі в обслуговуванні економічного сектора та відповідних підприємств, а межі цілісних майнових комплексів коригуватися за результатами аналізу ринку. Однак нині досі триває боротьба за приміщення, що розташовані у центрі великих міст. Це призвело до того, що чимало науково-дослідних інститутів практично ліквідовано, їх колективи викидаються на вулицю, науково-технічна та проектно-кошторисна документація знищується, високотехнологічне експериментальне устаткування багатомільйонної вартості демонтується. Не менш серйозна ситуація склалась в Україні й з приватизацією об'єктів соціально-культурної сфери. Мають місце факти, коли поспіхом, без належного узгодження, без урахування інтересів держави, регіонів, трудових колективів підприємств, установ, організацій, без відповідного прогнозування можливих наслідків приймалися рішення про приватизацію гуртожитків, дитячих садків, таборів відпочинку, туристичних баз тощо. До сумних наслідків призвела суцільна комерціалізація аптек, ідалень, книгарень. Унаслідок непродуманих і неузгоджених дій держава практично залишилася без суспільно важливої інфраструктури, призначеної для формування духовної сфери людей, творчого, наукового, освітнього потенціалу суспільства.

Разом з тим, питання приватизації в Україні пов'язані не лише з проблемами в окремих сферах і галузях, а й з тим, що сучасний стан розвитку ринкових відносин в Україні вимагає перегляду певних принципів і підходів до реформування програми приватизації, визначення комплексу першочергових заходів (Програми) з правового та організаційного забезпечення процесу приватизації державного майна.

Також на правовому рівні необхідно передбачити застосування певних керівних концептуальних підходів:

- орієнтація на підвищення віддачі від приватного використання державного май-

на у вигляді податків, дивідендів, орендних і концесійних платежів, тощо;

- оптимізація витрат на утримання окремих державних об'єктів та переліку таких об'єктів.

Щоправда, закріплення цих положень має супроводжуватись і нормативною фіксацією відповідальності нових власників підприємств, санкцій за порушення умов і процедур проведення приватизації, необхідності здійснення програми заходів щодо підвищення ефективності великих підприємств після їх приватизації. Прийняття такої програми забезпечило б підвищення соціально-економічної ефективності процесу приватизації виробничих підприємств.

Водночас розвиток системи національного законодавства у цій галузі має супроводжуватись удосконаленням вже чинного законодавства. У цьому аспекті законопроекти мають бути спрямовані на вдосконалення законодавства з питань приватизації, досягнення максимальної ефективності продажу державного майна шляхом підвищення прозорості й відкритості приватизації у результаті широкого застосування конкурентних способів, максимального залучення потенційних покупців, врахування особливостей кожного об'єкта приватизації. При цьому необхідно чітко закріпити положення, що метою приватизації є підвищення соціально-економічної ефективності виробництва, забезпечення взаємопов'язаності стратегії приватизації зі стратегією розвитку економіки.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна стверджувати, по-перше, що першочерговим завданням державної влади в Україні є забезпечення ефективного використання державного майна та значне збільшення надходження до державного бюджету від державних підприємств. Для цього уряд повинен припинити практику незаконного відчуження державного майна. Разом з тим приватизація держав-

ного майна має здійснюватися прозоро, з урахуванням національних інтересів, а кошти від приватизації мають використовуватись для блага всього суспільства. По-друге, реалізація зазначених цілей стає можливою за прийняття ефективної Державної програми приватизації, у разі запровадження прозорих способів продажу об'єктів з конкретизацією для різних груп, за чіткими та обґрунтованими критеріями формування груп підприємств, що не підлягають приватизації, за умов запровадження прозорого механізму визначення частки прибутку, що спрямовується до фонду сплати дивідендів акціонерних товариств.



Література

1. Закон України “Про приватизацію державного майна” від 04.03.92 № 2163-XII; ред. від 20.06.2007 // [Електронний ресурс]: Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Закон України “Про Державну програму приватизації” від 18.05.2000 № 1723-III; ред. від 14.01.2006 // [Електронний ресурс]: Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Закон України “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” від 06.03.92 № 2171-XII; ред. від 20.06.2007 // [Електронний ресурс]: Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Закон України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” від 10.07.96 № 290/96-ВР; ред. від 31.03.2005 // [Електронний ресурс]: Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Закон України “Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва” від 14.09.2000 № 1953-III; ред. від 20.06.2007 // [Електронний ресурс]: Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Наведено аналіз сучасного стану законодавства у сфері приватизації державного майна, визначено основні проблеми, пов'язані з його вдосконаленням у контексті оптимізації управління державним майном.

Проведен анализ современного состояния законодательства в сфере приватизации государственного имущества, определены основные проблемы, связанные с его совершенствованием в контексте оптимизации управления государственным имуществом.

The conditions of current legalization on privatization of state property, were analyzed, the main problems associated with its improvement in the context of optimizing the management of state property.

Надійшла 20 січня 2012 р.

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

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 110–115

Проблема забезпечення інформаційної безпеки є одним 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 належать до інформаційних, 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, в 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 цілої низки 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 в режимі ефективної взаємодії і співпраці. Однією з найнебезпечніших загроз, що переконливо продемонструвала практика міжнародних відносин XXI ст., є небезпека у сфері міжнародної інформації,

міжнародної комунікації та інформаційних відносин. Через цю причину 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 праці 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 наразі 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 й безпеки обігу інформації, оскільки самі по собі інформаційні ресурси набули у сучасному світі не меншого значення, ніж людські, військові, фінансові, технічні, природні, матеріальні та інші види ресурсів, які тривалий час визначали основні напрями міжнародного розвитку. Отже, питання інформаційної безпеки і її правового забезпечення на рівні міжнародного права набувають особливого звучання й актуальності у контексті створення надійної системи гарантій міжнародної системи безпеки в цілому.

Таким чином, ставлячи на меті комплексне дослідження правового забезпечення інформаційної безпеки в системі сучасної міжнародної співпраці, маємо вирішити 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.

На сьогодні 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, що пов'язані з міжнародними інформаційними відносинами в частині гарантування інформаційної безпеки, можемо віднести такі: принцип суверенної рівності держав у сфері використання інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційного суверенітету держави та рівноправної участі в 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 мас-медіа, 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 співпрацювати 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 з метою підтримання міжнародного миру і стабільності, що регламентується принципами і нормами статуту ООН. Зазначена система включає в себе: основні принципи міжнародного права; процедури мирного вирішення спорів; спіль-

ні дії та миротворчі операції для попередження загрози миру; повноваження Генеральної Асамблеї ООН та Ради Безпеки ООН з питань роззброєння та обмеження озброєнь. Нормотворча практика ООН внаслідок трансформацій сучасного світу та досягнень нових технологій здійснюється шляхом розробки нових угод та рекомендацій з різних конкретних питань міжнародних відносин, зокрема питань інформаційної безпеки. Норми таких угод та резолюцій утворюють похідний від Статуту ООН рівень міжнародного правопорядку, який ґрунтується на цілях і принципах Статуту ООН і є регуляторною основою міжнародних відносин в галузі 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 й гарантування інформаційної безпеки. Багатогранність інформаційно-комунікаційних технологій у політичному, економічному, безпековому, соціальному та культурному плані, визнання руйнівного чинника нових технологічних озброєнь змусило ООН та інші міжнародні організації включити проблему міжнародної інформаційної безпеки у сферу своїх інтересів та нормотворчої діяльності. У результаті 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, накопичення 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 в себе всі сфери міжна-

родної безпеки: військову, гуманітарну, політичну, економічну, екологічну, інформаційну тощо, а отже в документах цієї організації зазначено, що з того часу, коли був прийнятий Статут ООН, світ значно змінився завдяки процесам всебічної, зокрема економічної та технологічної, а відтак — і політичної, глобалізації, що зміцнило взаємозалежність держав та їх зацікавленість у сприянні миру і безпеці, розуміння необхідності помноження спільних зусиль усіх суб'єктів міжнародних відносин у напрямі гарантування світової безпеки, мирного врегулювання конфліктів та кризових ситуацій з позицій захисту прав людини і основних свобод. Яскравим прикладом такого документа може виступити резолюція Генеральної Асамблеї ООН 42/93 від 1987 р. [2]. Разом з тим, в іншій резолюції 1989 р. № 44/21 Генеральна Асамблея ООН звернулась до всіх держав із закликом сприяти міжнародній співпраці “в усіх напрямках забезпечення міжнародної безпеки, підтвердження дієвості і значення Статуту ООН, необхідності дотримання основних його принципів, висловила за співробітництво в рамках Організації та її основних структур” з метою знайти різноманітні “підходи до зміцнення принципів і систем міжнародної безпеки на основі нормативних документів 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 акта 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 розв'язання проблеми міжнародної інформаційної безпеки і забезпечення міжнародного співробітництва у 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 обговорювалась у 1999 р. на 53-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у ході голосування за резолюцію 53/73 "Роль науки і техніки в контексті міжнародної безпеки і роззброєння". Враховуючи необхідність регулювання передачі новітніх технологій подвійного призначення, було запропоновано встановити жорсткі обмеження на експорт новітніх матеріалів, об-

ладнання та технологій у країни, що розвиваються, для використання у мирних цілях. Також вказувалось на потребу застосування узгоджених на багатосторонній основі, загальноприйнятних принципів, які дають можливість врахувати справедливі оборонні потреби і виконувати завдання з підтримання міжнародного миру та безпеки, а також сприяти використанню досягнень науки і техніки в мирних цілях. Таким чином, резолюція фактично закликала держави – члени ООН взяти додаткових заходів із застосування і впровадження досягнень науки і техніки для розв'язання проблем роззброєння та передачі технологій відповідного характеру, розробити правові засади щодо міжнародної передачі технологій подвійного призначення, а особливо високих технологій воєнного 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. Зважаючи на це, на 54-й сесії Генеральної Асамблеї ООН було ухвалено оновлену резолюцію 54/49 "Досягнення у сфері інформатизації і телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки", на підставі якої концепція світової інформаційної безпеки набула визнання як глобальна проблема сучасності. Мотивацією для прийняття резолюції стало усвідомлення принципово нових потенційних загроз для міжнародного миру під впливом науково-технологічного прогресу та глобальної взаємозалежності усіх сфер життєдіяльності міжнародного співтовариства. У цій резолюції державам-членам було запропоновано висловитися щодо проблем інформаційної безпеки, дослідити технології загроз у цій сфері, у тому числі протиправне застосування інформаційних і комунікаційних систем та ресурсів, розробити загальноприйнятні принципи, спрямовані на зміцнення безпеки та посилення боротьби з інформаційним тероризмом і злочинністю [6].

Під час обговорення цієї резолюції було вказано одразу на декілька важливих напрямів гарантування інформаційної безпеки. Насамперед йшлося про необхідність забезпечення подальшого розвитку інформаційних технологій та їх цивільного використання, а також про визнання потенційними загрозами несанкціоноване втручання або неправомірне використання ІКТ-систем, порушення цілісності критично важливих інформаційних інфраструктур та інформаційних ресурсів як урядових, так і неурядових установ, комерційних організацій, та приватних баз даних. З цього погляду інформаційна безпека охоплює широкий спектр проблем, таких як захист конфіденційності, отримання прав доступу, надійність накопичення і збереження інформації, захист у процесі її обробки. Недостатній захист відповідних систем та ресурсів, що підвищує вразливість національної безпеки держав, може розглядатися і як загроза для міжнародної безпеки.

Таким чином, підбиваючи результати проведеного дослідження, можна зробити такі висновки. По-перше, основною метою сучасного міжнародного співробітництва в галузі інформаційної безпеки є сприяння рівноправному і безпечному інформаційному обміну на засадах загально визнаних принципів міжнародного права. Мають бути узгоджені: заходи з ефективного обмеження загроз міжнародній інформаційній безпеці, правове визначення ознак інформаційних озброєнь і їх класифікація, заходи з обмеження обігу засобів інформаційних атак, а також сформована міжнародно-правова база, яка дасть змогу систематизувати ознаки інформаційної агресії. По-друге, з огляду на триваючі у світі глобалізаційні процеси, важливою гарантією міжнародної інформаційної безпеки є, з одного боку, недопущення, завдяки цілому ряду правових механізмів, застосування інформаційних технологій і засобів з метою агресивного впливу на суспільну свідомість і дестабілізації суспільства і держави, а з дру-

го боку — узгодження процедур взаємного інформування та попередження випадків несанкціонованого транскордонного інформаційного впливу. Сприяти цьому може створення системи міжнародного моніторингу для попередження інформаційних загроз, а також створення міжнародної системи сертифікації технологій і засобів щодо гарантій інформаційної безпеки. По-третє, важливим кроком до правової інституалізації системи гарантій міжнародної інформаційної безпеки стало правове визнання міжнародної відповідальності за неправомірну діяльність в інформаційному просторі, яка здійснюється суб'єктами міжнародного права.



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 современные международные отношения: Учебник / А. В. Крутских, А. В. Торкунов, В. В. Ничков и др.; Под общ. ред. А. В. Крутских. — М.: Просвещение, 2004. — 359 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.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 116–123

Розглянуто процеси організації та необхідності дотримання умов сучасних європейських та світових стандартів при розробці загальної моделі кадрових служб підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства надзвичайних ситуацій України.

Забезпечення державного управління висококваліфікованими спеціалістами — це складний безперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї системи державної служби. Важливим завданням державної кадрової політики є формування генерації професійно підготовлених, високоморальних та порядних державних службовців, які б професійно виконували свої функції та могли на належному рівні забезпечити діяльність державних органів.

На сьогодні процес національного державотворення висуває на перший план проблему кадрового забезпечення реформ, здійснення державної кадрової політики. Україні, як ніколи, потрібна чітка, продумана система роботи з кадрами: створення необхідного потенціалу для висування на посаду, формування персоналу управління, підготовка професійних державних службовців, постійне підвищення їх кваліфікації. За Я. В. Яцубою [19; 20], саме “кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Існує безпосередня залежність від результативності й ефективності управління в державі, від його кадрового потенціалу”.

Також, У. І. Ляхович [21] слушно зазначає, що державну кадрову політику необхідно розглядати “як інструмент досягнення високої функціональної спроможності трудового

потенціалу країни, передусім, через зростання соціально-професійних та морально-етичних якостей людей, що відповідають потребам сучасного етапу розбудови” країни.

Саме державна служба та служба в органах місцевого самоврядування поєднують конституційно зафіксовані наміри й цілі Української держави, її функціональні та організаційні структури, правові настанови та процедури, інші елементи та взаємозв'язки з кадровим потенціалом держави [16, 37].

Кадрова сфера України характеризується значною сукупністю системних проблем, зумовлених як трансформаційними процесами в політичній системі, економіці, соціокультурній сфері, так і певними прорахунками попереднього керівництва держави та недоліками у кадровій роботі нинішньої влади щодо формування та реалізації державної кадрової політики [14; 18]. Нині владні структури звинувачують у “несистемному кадровому комплектуванні апарату державного управління. Усе це є наслідком того, що в Україні ще не склалася цілісна система кадрового забезпечення державного управління. Причин такого стану чимало, одна з них — традиційний емпіризм у роботі з кадрами та недостатня наукова розробленість проблеми кадрового чинника у прийнятті й реалізації державних управлінських рішень” [20].

Визначимо теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики служби цивільного захисту України.

Єдиного визначення державної кадрової політики в літературі та законодавстві не існує. Це, з одного боку, пов'язано з багатозначністю цих понять, а з другого, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики. Поняття “кадрова політика” і “державна кадрова політика” різні за змістом.

Кадрова політика, за Інго Крюгером [12, 10], має бути спрямованою на досягнення рівноваги інтересів як у відносинах керівництва та виконавців, так і між державою й трудовими колективами. Її покликанням є створення умов для належного виконання виробничих завдань, враховуючи інтереси як роботодавців так і працівників, та сприяючи утворенню продуктивної психологічної атмосфери у колективі, розв'язанню конфліктних ситуацій. Основним же суб'єктом державної кадрової політики виступає держава [12], державна кадрова політика є визначальною складовою загальної кадрової політики.

Кадрова політика визначається також цілями, що стоять перед Україною як незалежною державою. Йдеться про кадрове забезпечення виконання статей Конституції, насамперед пов'язаних з вищим інститутом державної влади в країні, який очолюється Президентом (ст. 102): “...Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина” [1, 5]. Таким чином, якщо за Конституцією Президент є гарантом прав і свобод громадян країни, то кадри, і передусім державні службовці, є чинником, що визначає рівень виконання цих гарантій.

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, упровадження нових кадрових технологій. Серед проблем, які потребують невідкладного розв'язання, такі:

- виклики, що обумовлені трансформаційними процесами в державі, оскільки від-

повідний кадровий корпус не підготовлений належною мірою для того, щоб здійснювати аналіз, розробку, відстоювання, реалізацію, вчасне коригування управлінських рішень та нести за них відповідальність;

- брак правового забезпечення кадрової політики з боку законодавчої бази в контексті запровадження європейських стандартів у кадровій сфері;

- недосконалість стратегічного планування щодо підготовки кадрів, прогнозування, планування та оцінювання кадрової ситуації в країні;

- нерозвиненість кадрових інститутів, неупорядкованість та слабка функціональна визначеність кадрових структур;

- недостатня професійна узгодженість підходів поколінь кадрового корпусу державного управління;

- брак наукових підходів та наукових досліджень з упорядкування державної кадрової політики [13, 7].

З огляду на вищезазначені проблеми, О. О. Дьомін та співавтори [10, 65] зазначають, що “розробка концептуальних засад і на їх базі сучасної державної кадрової політики є об'єктивною потребою та важливою умовою успішного реформування адміністративної системи України, переходу до демократичних принципів управління соціальними процесами та ринкових умов господарювання”.

Однією з найважливіших проблем сучасної державної кадрової політики є визначення її суб'єктів, характеру їх взаємодії. Ця проблема набула особливої актуальності в умовах роздержавлення і приватизації власності, децентралізації управління, розвитку різних форм господарювання, становлення місцевого самоврядування та політичного плюралізму в суспільстві. Особливість сучасної кадрової політики полягає в її багатосуб'єктивності та поліоб'єктності.

Суб'єкти кадрової політики — носії визначених повноважень, прав та обов'язків з вироблення та реалізації кадрової політики. Основним суб'єктом розробки і реалізації державної кадрової політики виступає держава. Вона визначає місце і роль кадрів у суспільстві, ставить перед ними завдання,

виробляє критерії оцінки їхньої діяльності, створює систему формування складу кадрів, їх навчання [8, 62]. На сьогодні суб'єктами кадрової політики є:

- народ;
- держава (органи влади та управління);
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти економічної діяльності;
- профспілкові та громадські організації.

Носієм державної кадрової політики є народ. Згідно з Конституцією України народ виступає єдиним джерелом влади, а виходячи з цього — і першоосновою державної кадрової політики. Народ здійснює свої функції і вирішує завдання, які стоять перед ним у сфері кадрової політики як безпосередньо (через референдуми, вибори Президента, народних депутатів та міських голів), так і опосередковано (через представницькі органи, демократичні процедури, врахування суспільної думки). Крім того, народ значною мірою делегує свої повноваження і функції у кадровій політиці державі (її гілкам і структурам) як політичній організації народу, а окремі групи населення — політичним партіям, різним громадським об'єднанням. Через державу та її структури, а також громадські організації та політичні партії народ бере участь в управлінні кадровими процесами.

Дії суб'єктів кадрової політики з регулювання кадрових процесів мають будуватися на основі такого апробованого механізму, як соціальне партнерство. До основних завдань соціального партнерства можна віднести:

- спільне оцінювання кадрової ситуації в країні різними суб'єктами, визначення пріоритетів формування необхідного професійного, кадрового та інтелектуального потенціалу;
- координація ефективного використання трудових ресурсів, створення робочих місць з урахуванням національних соціально-економічних пріоритетів, стратегії структурної перебудови економіки, упровадження нових технологій;
- визначення стратегії формування й розвитку державної служби в Україні.

Об'єкти кадрової політики — те, на що спрямована предметно-практична діяльність

суб'єкта. До них належать національні кадри (кадровий корпус в цілому), кадрова система, кадрові процеси і відносини, інститути і механізми соціального партнерства [11, 76].

Об'єктом безпосереднього регулювання з боку держави та її органів є правляча адміністративна і політична еліта; персонал державної служби; кадри державних установ, підприємств, організацій.

Держава впливає на всі категорії працюючих, усі трудові ресурси, у тому числі і зайнятих у недержавній сфері. Це регулювання і вплив не можуть носити характер адміністрування, втручання у прийняття кадрових рішень, вольового тиску. Державне регулювання кадрових процесів має набрати характер політичного впливу, стимулювання самостійності, виховання відповідальності за кадрові рішення.

Держава може забезпечити конструктивність своєї ролі у розв'язанні кадрових проблем, однак вона не може виступати монополістом у формуванні та реалізації кадрової політики.

Враховуючи спрямованість розвитку держави до Європейського устрою життя, переходу на якісно нові, більш удосконалені методи управління персоналом, зміцнення єдиної за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими й інформаційними засадами державної служби, постановкою нових державних завдань, питання формування якісної системи подолання наслідків аварій та катастроф на території України стоїть як ніколи гостро, і насамперед залежить від якісної роботи кадрових служб.

Указом Президента України “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні” № 599/2000 від 14 квітня 2000 р. [7] вперше звернули увагу на необхідність конструктивних перетворень у системі державної служби в Україні та “створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою та створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату”.

Як зазначено в Законі України “Про державну службу” [2]: “Державна служба в Укра-

їні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Соціальне забезпечення державних службовців виконується державою і закріплено відповідними нормативними актами, які мають вищу юридичну силу. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження”.

Відповідно до Закону України “Про правові засади цивільного захисту” [5]: “Служба цивільного захисту — державна служба особливого характеру, пов’язана із забезпеченням пожежної безпеки, запобіганням і реагуванням на інші надзвичайні ситуації техногенного, природного та військового характеру, ліквідацією їх наслідків, захистом населення і територій від їх негативного впливу” — отже, особи рядового і начальницького складу органів та підрозділів служби цивільного захисту є різновидом державних службовців. Вони виконують управлінські, наглядові та охоронні функції, мають певний статус, який надається їм від імені Держави, та здійснюють від її імені і за її дорученням виконавчорозпорядчі та наглядові повноваження.

Правовою основою діяльності осіб рядового і начальницького складу СЦЗ є Конституція України [1], закони України “Про пожежну безпеку” [4], “Про аварійно-рятувальні служби” [3], “Про правові засади цивільного захисту” [5], “Про державну службу” [2], “Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту” [6], та інші законодавчі акти. Треба зазначити, що відповідно до наведеного, Закон України “Про державну службу” поширюється на осіб рядового та начальницького складу органів та підрозділів служби цивільного захисту для врегулювання питань, що регламентовані спеціальними нормативно-правовими актами.

На тлі здійснення економічних та соціальних перетворень у державі, відповідно до вимог сучасності та законодавства України, основними засадами роботи з кадрами служби цивільного захисту має бути протидія випадковому (без правил) підбору, призначен-

ню, переміщенню та просуванню по службі осіб начальницького складу.

Системна впорядкованість роботи кадрових органів — не самоціль, а запобіжний засіб, засіб підтримки в заданому стані підсистеми “кадри” та засіб удосконалення системи служби цивільного захисту.

Ціль правового регулювання роботи з кадрами — досягти відповідності між поведінкою осіб рядового і начальницького складу, діями підрозділів, служби цивільного захисту в цілому при реалізації функцій системи цивільного захисту. Мірою досягнення цієї цілі визначається ступінь ефективності правового регулювання роботи з кадрами. У зв’язку з цим заслуговують на увагу викладені в багатьох виданнях з управління та роботи з кадрами пропозиції про необхідність комплексного соціологічного забезпечення правотворчості, під яким розуміється впровадження системи конкретних соціологічних та соціально-правових досліджень, які мають проводитися при підготовці проектів нормативно-правових актів для виявлення соціальної обґрунтованості правових норм та їх очікуваної ефективності.

Правове регулювання кадрових процесів, як вид управлінської діяльності, підрозділяється на правотворчість при розробці нормативно-правових актів і реалізацію правових норм при їх упровадженні. Як найнеобхідніші компоненти системи управління найбільш істотне значення мають дві функції права.

Перша функція проявляється в тому, що право є нормативним, державно-владним офіційним засобом вираження та закріплення загальних програм управлінської діяльності і надання їй загальнообов’язкового значення.

Друга функція проявляється в тому, що всі інститути права, “правові механізми”, забезпечують оперативну управлінську діяльність.

Правові норми, які регулюють роботу з кадрами служби цивільного захисту, “являють собою управлінське рішення загального характеру, основу і передумову діяльності суб’єктів управління кадрами. Важливою особливістю цих норм є їх інформаційна сутність, наповненість директивною інформа-

цією, підкріпленою владною силою держави” [9].

Модель управлінського рішення, яке може існувати, має бути закріплена у правовій нормі та реалізовуватися шляхом її дотримання. При цьому можна визначити три основні змінні, які визначають основні напрями впливу на соціальну поведінку осіб:

- соціальна значущість правового розпорядження в системі соціально-економічних відносин;

- рівень соціальної та правової свідомості населення;

- особисті психологічні особливості особи, яка приймає управлінське рішення.

Реалізація норм права в підсистемі “кадри” — це управлінська діяльність, яка пов’язана з прийняттям конкретних специфічних управлінських рішень у рамках правової норми. Однак, на прийняття управлінських рішень у сфері роботи з кадрами вплив здійснюють такі соціальні чинники, як групові та особистісні ціннісні орієнтації, професійна спрямованість та існуючі стереотипи керівників та працівників кадрових органів.

Ефективність правового регулювання роботи з кадрами можна визначити як сукупність ефективності нормативно-правових розпоряджень, та ефективності її реалізації суб’єктами управління. Упровадження наукової складової в управління роботою з кадрами як окремого напрямку повинно мати підґрунтя до впорядкування зв’язків ступенів правового регулювання з метою забезпечення якісного функціонування системи цивільного захисту [17].

Стосовно комплексу нормативних актів про роботу з кадрами служби цивільного захисту правові норми про роботу з кадрами доцільно розділити на такі групи:

- а) ті, що визначають правовий статус керівників органів і підрозділів служби цивільного захисту та кадрових апаратів;

- б) які конкретизують та деталізують конституційно визначене право на працю у сфері суспільно корисної діяльності (правовий статус рядового і начальницького складу служби цивільного захисту);

- в) які регламентують відносини між суб’єктами й об’єктами управління (керівниками і працівниками органів і підрозділів служби цивільного захисту) та тісно пов’язані з ними взаємовідносини при функціонуванні підсистеми “кадри”.

До першої групи належить така норма, як номенклатура посад. За своєю правовою сутністю номенклатура посад — це розподіл управлінських компетенцій при роботі з кадрами (номенклатура міністра, номенклатура начальників головних територіальних управлінь та ін.). Номенклатура будь-якого керівника конкретизує і деталізує управлінські повноваження суб’єкта роботи з кадрами, чітко визначає повноваження тих чи інших керівників при роботі з суб’єктами управління у сфері роботи з кадрами. Зважаючи на викладене, можна зазначити, що правові норми першої групи є нормами компетенційними, та регулюють, залежно від компетенції керівника, порядок реалізації повноваження при здійсненні функцій державного управління.

До норм другої групи можна віднести такі нормативно-правові акти, як Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, які, по суті, закріплюють правове положення рядового та начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту як суб’єктів та об’єктів окремого виду трудових відносин — проходження служби.

Суспільно корисна робота кадрових служб служби цивільного захисту є тією складовою всієї системи, завдяки якій особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту наділяються конкретно означеною адміністративною правосуб’єктністю.

На відміну від загальної системи державної служби, яка передбачає тільки окремі види трудової правосуб’єктності (додаткових причин припинення трудового договору, окремо визначеного порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо), з моменту зарахування в кадри МНС громадянин стає суб’єктом особливих адміністративно-трудова відносин. Причому, необ-

хідно зазначити, що за методами правового регулювання правосуб'єктність рядового та начальницького складу служби цивільного захисту відрізняється від правосуб'єктності особового складу органів внутрішніх справ та військовослужбовців.

Ступінь якісної відокремленості трудових відносин особового складу служби цивільного захисту від трудових відносин працівників та службовців обумовлює особливий спосіб правового регулювання. На зміст трудових відносин працівників та службовців впливає, зокрема, "участь профспілок у розробці і прийнятті нормативних актів про працю, у вирішенні трудових спорів, укладанні колективних договорів, у контролі за дотриманням трудового законодавства" [15].

На відміну від зазначеного вище, кадрові служби цивільного захисту не беруть безпосередньої участі у розробці нормативно-правових актів із визначення умов проходження служби, її виконують інші суб'єкти управління у межах визначеної компетенції. Ознаки влади і підлеглості, притаманні адміністративним правовідносинам, повною мірою проявляються в нормах, які регулюють роботу з кадрами служби цивільного захисту.

Змістом управлінських відносин є особливого роду діяльність людей, яка проявляється у вигляді взаємодії окремих напрямів таких відносин (відносин суб'єктів та об'єктів управління). Правові норми, які регулюють відносини між керівниками (кадровими апаратами) і підрозділами (рядовим та начальницьким складом служби цивільного захисту), опосередковано означають взаємозв'язок та його окремі складові і є динамікою роботи з кадрами.

За характером правових розпоряджень виділяють такі норми по роботі з кадрами служби цивільного захисту: матеріальні норми адміністративного права, адміністративно-процесуальні, організаційно-технічні. Провідну роль становлять матеріально-правові норми, відносно яких адміністративно-процесуальні та організаційно-технічні норми є допоміжними. Необхідно зазначити, що єдність змісту процедури і техніки кадрових відносин є теоретичною і практичною проблемами.

Відповідно до організаційної структури служби цивільного захисту та ієрархічної побудови суб'єктів управління кадрами розрізняють нормативно-правові спільності, які регламентують компетенцію керівників і кадрових апаратів різного рівня. Уточнення спрямованості правових норм, які регламентують роботу з кадрами, передбачає виокремлення сегментів правових норм, які регулюють певні операції при роботі з кадрами (проходження спеціальної перевірки, медичне та психологічне обстеження, проходження атестації і т. д.).

Нормативні акти, які регулюють роботу з кадрами, є підсистемою актів, що регулюють та координують громадські відносини у сфері виконання функцій, які покладені на службу цивільного захисту. Необхідно звернути увагу, що підсистема нормативних актів у тому вигляді, який вона має на сьогодні, це певна цілісність, яка має свою внутрішню структуру, необхідні субординаційні та координаційні зв'язки, що в цілому і забезпечує правову ефективність регулювання роботи з кадрами.

За ієрархією нормативні акти по роботі з кадрами поділяються за ступенем юридичної сили. Можна з упевненістю зазначити, що основним кодифікованим актом у системі нормативних актів по роботі з кадрами є "Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом служби цивільного захисту" [6], але більшість норм цього Положення належить до першопочаткових норм та підлягає подальшій конкретизації та деталізації у відомчих нормативних актах.

При розгляді системи нормативних актів, які регламентують роботу з кадрами, чітко означається характерне об'єднання нормативних актів загального управління, актів управління кадрами та актів управління групами особового складу. Оскільки основною кадровою функцією є забезпечення ефективності управління підрозділами служби цивільного захисту, доволі багато нормативних актів загального характеру містять у собі норми по роботі з кадрами.

Система нормативних актів, що регулює роботу з кадрами, була б неповною, якби не вміщувала в себе витяги з актів загально-

го характеру. Їх місце у системі, що розглядається, визначається характером правових розпоряджень, розділів, пунктів, частин тих або інших норм, що належать до роботи з кадрами. Із усієї системи нормативних актів, які регулюють роботу з кадрами, головна роль належить актам, дія яких поширюється на всіх осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Такі акти є ядром відповідного субінституту та становлять основу оперативної управлінської діяльності кадрових апаратів служби цивільного захисту.

Як бачимо, основною метою вдосконалення правового регулювання можна визначити систематизацію, деталізацію та конкретизацію положень, спрямованих на регулювання правових відносин усієї системи роботи з кадрами з урахуванням вимог міжнародних інститутів права, та унормування статусу особового складу служби цивільного захисту.

Таким чином, правова складова роботи з кадрами як у державній кадровій політиці, так і в кадровій політиці служби цивільного захисту, має стати прискорювачем соціально-демократичних перетворень, центром усього управлінського процесу.



Література

1. Конституція України. — К.: Юрінком, 1996.
2. Закон України “Про державну службу” № 3723 від 16 грудня 1993 р. // ВВР України — 1993. — № 52. — С. 490.
3. Закон України “Про аварійно-рятувальні служби” № 2171-14 від 21 грудня 2000 // ВВР України — 2000. — № 4 — С. 25.
4. Закон України “Про пожежну безпеку” № 3747-12 від 17 грудня 1993 р. // ВВР України — 1994. — № 5. — С. 21.
5. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” № 1859-4 від 24 червня 2004 р. // ВВР України — 2004. — № 39. — С. 488.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту” № 629 від 21 липня 2005 р. // Уряд. кур’єр. — 2005. — № 27.
7. Указ Президента України “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні”

№ 599/2000 від 14 квітня 2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 24.

8. Воронько О. О. Державна кадрова політика України: її формування та принципи // Вісник УАДУ. — 1999. — № 4. — С. 60–68.

9. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / Под общ. ред. С. В. Пирогова. — М.: Изд-во РАГС, 1996. — С. 123.

10. Дьомін О. О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби в Україні / О. О. Дьомін, Г. І. Леліков, В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. — 2001. — № 2. — С. 65–84.

11. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні: Навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 168.

12. Крюгер И. Кадровый менеджмент // Decker's Verlag Huthig, GmbH, Heidelberg. — 1996 R. v.

13. Концепція державної кадрової політики. — К.: Вид-во УАДУ, 2006.

14. Колесніков Б. П. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: Монографія / Б. П. Колесніков, І. Г. Батраченко — Донецьк: ДНУ ДРІДУ, Норд-прес, 2006. — С. 136.

15. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, Б. С. Сичинський. — 6-те вид., допов. і перероб. — К.: А.С.К. — 2005. — С. 976.

16. Нижник Н. Р. Державна кадрова політика як фактор розвитку української держави. Кадрове супроводження регіональних перетворень // Матеріали науково-практичної конференції від 18 квіт. 2002 р. / Н. Р. Нижник — Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. — С. 363.

17. Тихомиров Ю. А. Эффективность деятельности управленческих органов // Сов. государство и право. — 1971. — № 4. — С. 43.

18. Федчун Н. О. Становлення кадрової політики в органах державного управління // Вісн. НАДУ. — 2005. — № 1. — С. 412–421.

19. Яцуба В. Г. Удосконалення кадрового забезпечення органів влади — основа підвищення ефективності державного управління // 36. наук. пр. УАДУ — 1999. — № 1. — С. 107–117.

20. Яцуба В. Г. Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр., 1999.

21. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: Дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — К., 2008.

Визначено основні теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики в контексті створення та розбудови служби цивільного захисту України. Вихідним принциповим питанням здійснення системних цілеспрямованих реформ та створення дієвої служби захисту населення від надзвичайних ситуацій є впровадження сучасних методів, норм та вимог при формуванні кадрової політики служби. Цілі і завдання кадрової політики можуть стати рушійною силою в координації і взаємодії всіх державних, економічних і громадських структур у вирішенні кадрових питань, у формуванні, розвитку і раціональному використанні всього кадрового потенціалу.

Определены основные теоретико-методологические и правовые основы формирования кадровой политики в контексте образования службы гражданской защиты Украины. Исходным принципиальным вопросом осуществления системных целенаправленных реформ и образования действующей службы защиты населения от чрезвычайных ситуаций является введение современных методов, норм и требований при формировании кадровой политики службы. Цели и задачи кадровой политики могут стать движущей силой в координации и взаимодействии всех государственных, экономических и общественных структур в решении кадровых вопросов, формировании, развитии и рациональном использовании всего кадрового потенциала.

The basic theoretical and methodological and legal basics of formation of human resources policy in the context of the creation and development of Civil Protection Service of Ukraine was defined. Initial essential question of systematic focused reforms and creating the effective service of protection from emergency situations is the implementation of modern methods, standards and requirements in the formation human resources policy of the Service. Purposes and principles of personnel policy can become a driving force in coordination and cooperation of all governmental, economic and social structures in dealing with personnel issues, in formation, development and rational using of all human resources.

Надійшла 24 вересня 2012 р.

С. А. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 124–129

Адміністративні процедури у прокурорській діяльності — це визначені нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення діяльності прокуратури, що спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту закріплених у законодавстві України інтересів, прав і свобод особи та держави від неправомірних посягань.

Відповідно до конституційних положень одним із основних завдань, що покладаються на прокуратуру України як на єдину систему, є завдання з представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1]. Окрім цього, вищенаведене повноваження прокуратури закріплено в п. 2 ч.1 ст. 5 (функції прокуратури) Закону України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року [2]. У цьому контексті слід погодитись із В. В. Сухоносом, який у своєму дослідженні, що присвячено проблемам теорії та практики діяльності прокуратури в механізмі української держави наголошує на тому, що метою представництва є забезпечення реалізації інтересів конкретної особи, тоді як завдання прокуратури під час представництва інтересів громадянина або держави в суді є більш широким і полягає у захисті законних прав та інтересів не лише конкретної фізичної чи юридичної особи, а й публічних інтересів суспільства та держави в цілому [3, 155].

Варто зазначити, що загальні проблеми судового представництва, у тому числі того, що здійснюється прокуратурою, досліджували такі відомі вчені-правознавці, як: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, О. М. Бандурка,

Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, О. М. Пасенюк, М. М. Тищенко, О. І. Харитоновна та ін. Разом із тим, незважаючи на широкий та інтенсивний спектр наукових досліджень зазначених вчених, прокурорська діяльність щодо представництва інтересів особи та держави в суді розглядалась у контексті ширшої правової проблематики. Так, питанню адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді увага майже не приділялась. Отже, у зв'язку із вищенаведеним метою даної статті є: по-перше, визначити зміст поняття “адміністративні процедури в прокурорській діяльності”; по-друге, на основі чинної нормативно-правової бази з'ясувати сутність і значення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді.

Початковим етапом визначення поняття “адміністративні процедури в прокурорській діяльності”, безумовно, є з'ясування сутності поняття “адміністративні процедури” та “прокурорська діяльність” взагалі. Так, у

словнику В. І. Даля під словом “процедура” розуміють ходу, хід; будь-яку тривалу, послідовну справу, порядок, обряд; процесію; процес [4, 684]. В українській мові слово “процедура” тлумачать як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [5, 1179]. В юридичній енциклопедії поняття “процедура” (франц. *procedure*, від лат. *procedere* — просувати) розглядають як порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. При цьому особливість правової процедури полягає в тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура у правовому розумінні — це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріального правового відношення, реалізації якого вона служить [6, 185–186].

На нашу думку, заслуговує на увагу визначення поняття “адміністративні процедури” як процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов’язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов’язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади у процесі реалізації своїх функцій [7, 222]. Окрім цього, слід погодитись із А. В. Філатовою, яка у своєму дослідженні, присвяченому регламентам і процедурам у сфері реалізації державного контролю (нагляду), визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [8, 92; 9, 25].

Щодо сутності прокурорської діяльності, варто зазначити, що її зміст розкривається в ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”.

Так, відповідно до вищенаведеної норми діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [2].

Отже, адміністративні процедури у прокурорській діяльності — це визначена нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення діяльності прокуратури, що спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту закріплених у законодавстві України інтересів, прав і свобод особи та держави від неправомірних посягань.

Наступне, що необхідно з’ясувати для визначення сутності адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді, це значення понять “представництво” та “інтереси особи або держави”. У цьому контексті слід зауважити, що, не зважаючи на те, що в законах України досить поширено використовується термін “охоронюваний законом інтерес”, на законодавчому рівні зміст вищенаведеного терміна не розкривається. Разом із тим ситуацію, що склалася, не оминув своєю увагою Конституційний Суд України. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 р. поняття “охоронюваний законом інтерес”,

що вживається в законах України в логічно-смісловому зв'язку з поняттям “права”, треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного та прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції та законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим закладам [10].

Щодо поняття “представництво”, то в розумінні Цивільного Кодексу України представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє [11]. У нашому випадку йдеться про специфічний вид представництва інтересів осіб або держави — представництво в суді. У науково-правовій літературі таке представництво отримало назву “процесуальне представництво”. Практичне значення процесуального представництва полягає, по-перше, у наданні сторонам, третім особам, які беруть участь у розгляді та вирішенні справи, кваліфікованої юридичної допомоги. По-друге, процесуальний представник, як особа, наділений спеціальними знаннями у галузі права, здатний професійно захистити у конкретній справі інтереси зацікавлених у результатах справи осіб [12, 191].

У своєму дослідженні, що присвячено вивченню правових засад, підстав та форм участі в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень, В. М. Бевзенко цілком справедливо зазначає, що практика участі прокурора в судочинстві є доволі поширеною та усталеною. Свідченням цього є як відповідна судова статистика, так і положення чинного процесуального законодавства [13, 392]. І. А. Павлуник у своєму дослідженні, що присвячено представництву в цивільному процесі України, зауважує, що процесуальне представництво — це вчинення в цивільному процесі однією особою (представником)

в межах наданих повноважень юридичних дій від імені іншої особи з метою захисту її прав та законних інтересів та/або реалізації її процесуальних прав чи обов'язків. [14, 40].

Так, згідно із ст. 35 Закону України “Про прокуратуру” підстави для вступу у справу, а також обсяг і межі повноважень прокурора у судовому процесі визначаються цим Законом та процесуальним законодавством України [2]. Щодо процесуального законодавства, то, відповідно до ст. 29 Господарського процесуального кодексу України, прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави [15]. Окрім цього, відповідно до ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України у випадках, визначених законом, з метою представництва інтересів громадянина та держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави [16]. Майже аналогічний зміст має ст. 45 (участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб) Цивільного процесуального кодексу України [17].

Підстави здійснення представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді розкрито в ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру”. Так, відповідно до вивченої норми, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передба-

чених законом. При цьому підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів. Підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави. Представництво інтересів громадянина або держави здійснюється прокурором також на підставі заподіяння громадянину або державі шкоди внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність [2].

Говорячи про адміністративні процедури у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді, варто зазначити, що найважливішою з них виступає видання адміністративних актів. В. Б. Пчелін у своєму дослідженні, що присвячено проблематиці перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, зауважує, що під останніми слід розуміти підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення таких органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин [18, 30]. У цьому контексті зазначимо, що вищенаведене визначення може бути застосовано й по відношенню до органів прокуратури.

Яскравим прикладом прокурорської діяльності з видання адміністративних актів, що стосуються питання здійснення представництва інтересів особи або держави в суді, є прийняття Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” від 28 листопада 2012 р. № 6 гн (далі — Наказ). Зокрема,

вищенаведений адміністративний акт було прийнято з метою забезпечення належної організації роботи щодо ефективного представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень. При цьому пріоритетними напрямками представницької діяльності є:

- захист соціальних прав громадян;
- захист інтересів держави у бюджетній системі та у сфері земельних відносин [19].

Варто зазначити, що за кожним позовом (заявою, поданням), а також за кожною справою за участі прокурора, в яку здійснено вступ шляхом участі або внесення апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, прокурор повинен вести наглядове провадження. При цьому, відповідно до Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, що затверджена Наказом Генерального прокурора України від 15 січня 2013 р. № 3, наглядове провадження — це форма групування документів, що стосуються кримінального провадження, перевірки та листування за зверненнями, представництва інтересів громадян або держави в суді, перевірки законності прийняття процесуального рішення тощо [20].

Згідно із п. 5 Наказу, під час застосування представницьких повноважень прокурор не повинен допускати підміни органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян та держави в суді [19]. Так, наприклад, з аналізу ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України слідує, що у випадках, встановлених законом, окрім прокурора права, свободи та інтереси осіб також можуть захищати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади та органи місцевого самоврядування [16]. Разом із тим, відповідно до п. 5.1 Наказу, в разі виявлення прокурором бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру він повинен вживати відповідні заходи проку-

рорського реагування [19]. Відповідно до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” актом прокурорського реагування на виявлені порушення закону є подання. При цьому подання прокурора може містити вимоги щодо:

1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;

2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності;

3) відшкодування шкоди;

4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом;

5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [2].

Отже, питання про притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності порушуються прокурором у поданні до відповідного органу. У цьому контексті зауважимо, що, відповідно до п. 13.1 Наказу, в разі встановлення прокурором під час здійснення ним представницьких функцій даних про вчинення суддею дисциплінарного проступку прокурорам обласного рівня в межах визначених законом строків застосування дисциплінарного стягнення необхідно ініціювати питання про притягнення судді до відповідальності шляхом звернення у встановленому законом порядку із заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [19]. Як вбачається, вищенаведене положення Наказу суперечить Закону України “Про прокуратуру”, оскільки передбачає заяву як форму звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно притягнення судді до юридичної (дисциплінарної) відповідальності. Окрім цього, відповідно до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” подання прокурора може бути внесено Прем’єр-міністру України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствам та іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, військовим частинам, громадським об’єднанням, органам державного нагляду (контролю), посадовим і службовим особам цих органів, підприємствам, установам та організаціям незалежно

від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичним особам — підприємцям [2]. Разом із тим, як відомо, Вища кваліфікаційна комісія суддів України не має відношення до жодного із вищенаведених органів. Так, відповідно до ст. 90 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України є постійно діючим органом у системі судоустрою України. Таким чином, на нашу думку, логічним є включення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до переліку органів, до яких прокурором може бути внесено подання. Безумовно, дане питання може бути вирішено шляхом внесення відповідних змін до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”. У свою чергу, з урахуванням положень ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”, необхідним є внесення коректив до п. 13.1 Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” від 28 листопада 2012 р. № 6 гн.

Таким чином, адміністративні процедури у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді являють собою визначену нормативно-правовими актами України сукупність дій, що вчиняються прокурором з метою забезпечення захисту інтересів осіб або держави під час здійснення ним процесуального представництва. Не викликає сумніву, що від ефективності здійснення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави безпосередньо залежить ефективність функціонування всього правового механізму із захисту вищезазначених інтересів в цілому.



Література

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про прокуратуру: закон України: від 11 лист. 1991 р. № 1789-XII // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
3. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... доктора

юрид. наук: 12.00.10 / Сухонос Віктор Володимирович. — К., 2009. — 462 с.

4. Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание / В. И. Даль. — М.: Эксмо, 2011. — 896 с. : ил. — (Российская императорская библиотека).

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] — К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. — 1736 с.

6. Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. — К.: Українська енциклопедія, 2003. — Т. 5. — 736 с.

7. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юрайт, 2010. — 444 с.

8. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): Монография / Анна Валериевна Филатова; под ред. Н. М. Конина. — Саратов: Науч. книга, 2009. — 280 с.

9. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Галіцина Наталя Вікторівна. — Запоріжжя, 2010. — 248 с.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного Суду України: від 1 груд. 2004 р. № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — Ст. 3228.

11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. // ВВР України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

12. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.

13. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: Монографія / Бевзенко В. М. — К.: Прецедент, 2010. — 475 с.

14. Павлуник І. А. Представництво в цивільному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Павлуник Ігор Анатолійович. — К., 2002. — 199 с.

15. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України: від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII // ВВР України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України: від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // ВВР України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.

17. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України: від 18 бер. 2004 р. № 1618-IV // ВВР України. — 2004. — № 40–41. — Ст. 492.

18. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. — Х., 2011. — 189 с.

19. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України: від 28 лист. 2012 р. № 6 гн.

20. Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України: від 15 січ. 2013 р. № 3.

Визначається сутність і значення адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді. Розкривається зміст понять “адміністративна процедура”, “процесуальне представництво”, “захист охоронюваних законом інтересів” у прокурорській діяльності. Визначено проблеми нормативно-правового регулювання реалізації адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо представництва інтересів особи або держави в суді.

Определяется сущность и значение административных процедур в прокурорской деятельности по представительству интересов лица или государства в суде. Раскрывается сущность понятий “административная процедура”, “процессуальное представительство”, “защита охраняемых законом интересов” в прокурорской деятельности. Определены проблемы нормативно-правового регулирования реализации административных процедур в прокурорской деятельности по представительству интересов лица или государства в суде.

Determined by the nature and significance of the administrative procedures in the prosecutor's efforts to represent the interests of the individual or the state in court. The essence of the concepts of “administrative procedure”, “Litigation”, “protection of legitimate interests” in the prosecutor's activity. The problems of regulatory implementation of administrative procedures in the prosecutor's efforts to represent the interests of the individual or the state in court.

Надійшла 5 грудня 2012 р.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 130–136

Розглядаються проблемні питання визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

Відносини адміністративної відповідальності є складовою доволі широкого кола правовідносин, які в теорії права мають назву адміністративно-деліктних відносин, у межах яких можна виділити відносини об'єктивної адміністративної відповідальності і відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності. Зміст відносин об'єктивної адміністративної відповідальності полягає у застосуванні уповноваженим суб'єктом адміністративного стягнення до особи, що вчинила адміністративне правопорушення, а зміст відносин суб'єктивної адміністративної відповідальності – у реалізації обов'язку особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення, зазнали певних обмежень внаслідок застосування до неї адміністративного стягнення.

Водночас, чинне законодавство, що регулює адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства, недостатньо повно та неоднозначно визначає поняття та коло суб'єктів адміністративних правопорушень у бюджетній сфері.

Дослідженню проблемних питань визначення поняття та кола суб'єктів адміністративних правопорушень були присвячені наукові дослідження таких відомих вітчизняних та російських науковців, як: В. Б. Аверьянова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронової, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. А. Печеніцина, О. І. Юстус та ін.

Проте результати цих досліджень здійснювались в інших аспектах, ніж фінансово-економічні та бюджетні відносини.

Розглянемо проблемні питання визначення поняття та кола суб'єктів адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

Під суб'єктом правопорушення у вітчизняному правознавстві розуміється фізична чи юридична особа, яка порушила відповідні норми права і якій при цьому притаманні зазначені в законі ознаки (властивості) [1, 8].

Будь-яке правопорушення, виходячи із загальної теорії права, має тягнути за собою застосування певної відповідальності за його скоєння. На жаль, бюджетний кодекс (БК) України обходить стороною питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, визначаючи лише їх перелік. Зокрема, відповідно до ст. 121 БК України особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Разом з тим, визначаючи види відповідальності, ця норма не визначає саме коло осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства. Тому ця норма потребує конкретизації, зокрема щодо визначення кола тих осіб, які можуть бути суб'єктами бюджетного правопорушення.

Варто підкреслити, що коло суб'єктів бюджетних правопорушень, з урахуванням особливості безпосередньо самих бюджетних

правовідносин, є специфічним. Як слушно зазначає Л. К. Воронова, під суб'єктом бюджетно-правових відносин розуміють їх учасників, які виступають як сторони. До суб'єктів бюджетних правовідносин належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні підприємства, установи та організації, що фінансуються за рахунок відповідного бюджету [14, 124].

Визначення суб'єктів бюджетних правопорушень неможливе без виокремлення ознак суб'єктів бюджетних правовідносин, до кола яких правники відносять: участь у розподілі доходів і видатків між бюджетами; суб'єкт є учасником бюджетного процесу на будь-якій його стадії; наявність зв'язку з бюджетом з метою отримання з нього певних сум у вигляді бюджетного фінансування [15, 116].

Особливістю суб'єкта бюджетного правопорушення є те, що він не збігається з суб'єктом бюджетного права, оскільки останній наділений певними правами та обов'язками і може брати активну участь у різних правовідносинах, тобто здійснювати правомірні дії. Водночас, суб'єкт бюджетного правопорушення завжди здійснює неправомірні дії.

Виходячи з визначення бюджетного правопорушення, яке наведено у нормі ст. 116 БК України, його суб'єктом є учасник бюджетного процесу, до кола якого, відповідно до ст. 19, 22 зазначеного Кодексу, належать органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне казначейство України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, органи стягнення (податкові, митні та інші державні органи, яким, відповідно до закону, надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень), Рахункова палата України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради, розпорядники та одержувачі коштів тощо.

Враховуючи зміст складів адміністративних правопорушень, передбачених ст. 164-12

КУпАП, а також ст. 116 БК України, основними суб'єктами адміністративних правопорушень є розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. При цьому нормативне визначення і розпорядника і одержувача бюджетних коштів наведено в ст. 2 БК України.

Безумовно, основним суб'єктом у бюджетних відносинах є розпорядники бюджетних коштів, які, виходячи з аналізу норм БК України, поділяються на: саме головних розпорядників бюджетних коштів, а також розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Градація цих суб'єктів визначається їх компетенцією.

Так, відповідно до п. 47 ст. 2 БК України розпорядником бюджетних коштів є бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Згідно з ч. 1 ст. 22 БК України для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Розвиваючи цей тезис, законодавець у п. 18 ст. 2 БК України зазначив, що головними розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, які, відповідно до статті 22 цього Кодексу, отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень, тобто шляхом визначення їх цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), які мають кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяють надавати бюджетні асигнування.

Законодавцем у ст. 2, 22 БК України в цілому досить об'ємно визначені повноваження і розпорядника бюджетних коштів, і головного розпорядника, тоді як жодна норма БК України не містить ані визначення, ані обсягу повноважень розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Спроба усунення зазначеної прогалини була зроблена в абз. 3 п. 7 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2011 р. № 37, згідно з яким розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня (далі — розпорядник нижчого рівня) — розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та (або) діяльність якого координується через нього [12].

При цьому, враховуючи ієрархічну побудову системи бюджетних правовідносин, цією нормою постанови Кабінету Міністрів України конкретизовано, що розпорядники нижчого рівня, до сфери управління яких належать інші розпорядники нижчого рівня, в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання кошторисів застосовують до них положення цього Порядку, визначені для головних розпорядників.

Але вважаємо необґрунтованим та безпідставним надання визначення важливій правовій категорії у нормах підзаконного нормативно-правового акту. З метою дотримання принципу послідовності та цілісності у нормотворчій діяльності, доцільно внести зміни у ст. 2 БК України, шляхом включення до її змісту норми такого змісту: “Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня (далі — розпорядник нижчого рівня) — розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та (або) діяльність якого координується через нього”.

Ще одним видом суб'єктів бюджетних відносин норми чинного БК України визначають “одержувача бюджетних коштів”, яким, відповідно до п. 38 ст. 2 БК України, є суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Суб'єктами господарювання, згідно з ч. 2 ст. 55 ГК України, є: 1) господарські організації — юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, ко-

мунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; 3) філії, представництва, інші відокремлені підрозділи господарських організацій (структурні одиниці), утворені ними для здійснення господарської діяльності [3].

Глава 18 БК України, яка регулює відповідальність за порушення бюджетного законодавства, пов'язує настання відповідальності з протиправними діями учасників бюджетного процесу, якими, згідно з ч. 3 ст. 19 БК України, є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Відповідно до ст. 121 БК України посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Для визначення суб'єкта адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства доцільно звернутися до теорії адміністративного права, яка традиційно виділяє три види індивідуальних суб'єктів відповідальності: загальний, спеціальний і особливий [2, 59–61].

Загальним суб'єктом відповідальності розглядаються осудні, дієздатні фізичні особи, які досягли віку адміністративної відповідальності. У наявних у КУпАП складах адміністративних правопорушень у сфері бюджету фізичні особи як загальні суб'єкти відповідальності не можуть бути зазначені, оскільки фізичні особи не є розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Індивідуальні суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства містять в собі особливу групу спеціальних суб'єктів, під яким розуміються особи, що, поряд із загальними ознаками (вік, осудність, дієздатність), мають додаткові властивості, що виступають обов'язковими кваліфікуючими елементами адміністративних правопорушень у сфері бюджету (ознаки, що характеризують трудові, службові обов'язки деяких категорій працівників, особливості протиправної поведінки тощо) [8, 43–44].

Спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства насамперед слід виокремити посадових осіб.

Згідно зі ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Узагальнюючий зміст поняття “посадова особа” сформульовано в ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державну службу”, відповідно до якої посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [11]. Таким чином, зазначена правова категорія в загальному сенсі охоплює лише фізичних осіб зі спеціальним статусом — державних службовців. Але, враховуючи, що одержувачами бюджетних коштів можуть бути суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, які не мають статусу бюджетної установи, їх керівники та інші особи, що виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, які не є державними службовцями, не можуть вважатися посадовими особами.

Спроба усунути цю прогалину законодавства була здійснена у Законі України “Про

внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб” від 11.07.1995 р., яким у ст. 164 глави 8 “Посадові злочини” КК України від 28.12.1960 р. [6] внесено зміни, зазначивши в неї, що під посадовими особами розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Під посадовими особами, які займають відповідальне становище, розуміються особи, зазначені у частині 1 цієї статті, посади яких, згідно з ст. 25 Закону України “Про державну службу”, віднесені до третьої, четвертої, п'ятої, шостої категорій, а також судді, прокурори і слідчі. Під посадовими особами, які займають особливо відповідальне становище, розуміються особи, зазначені у частині 1 ст. 9 Закону України “Про державну службу”, та особи, посади яких, згідно зі ст. 25 цього самого Закону, віднесені до першої і другої категорій [10].

Норми КК України від 05.04.2001 р. вже не містять згаданого вище визначення, й взагалі оперують терміном “службова особа” замість “посадова особа”, що не повною мірою відповідає цілям кримінального провадження. Але це не стосується предмета даного дослідження.

Практика нормативного закріплення поняття “посадова особа” для цілей адміністративно-деліктного провадження знайшла свою реалізацію в законодавстві про адміністративні правопорушення Російської Федерації. Так, у примітці до ст. 2.4 КпАП РФ, якою регулюються умови застосування адміністративної відповідальності посадової особи, наведене визначення цієї правової категорії. При конструюванні примітки до ст. 2.4 КпАП РФ, законодавець використовував два критерії віднесення особи до посадової: тимчасовий (постійно, тимчасово або відповідно до спеціальних повноважень);

функціональний (функції представника влади, організаційно-розпорядницькі й адміністративно-господарські функції) [5].

Особливістю визначення посадової особи стосовно адміністративних правопорушень є прирівнювання за критерієм відповідальності до посадових осіб усіх осіб, що виконують управлінські функції як у державних і муніципальних організаціях, так і в організаціях інших форм власності, а також фізичних осіб-підприємців, які використовують працю найманих працівників, й відносно яких виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські та консультативно-дорадчі функції.

Перелік кваліфікаційних характеристик, а також вимог до осіб, які можуть мати статус “посадова особа”, визначається передусім у ст. 4 Закону України “Про державну службу”: наявність відповідної освіти і професійної підготовки та проходження у встановленому порядку конкурсного відбору, або іншої процедури, передбаченої Кабінетом Міністрів України [11].

Як слушно зазначає П. Т. Василенков, термін “посадова особа” зумовлюється не поняттям “посада”, а пов’язується з наявністю особливих, посадових повноважень [13, 120].

Посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, що приводять до юридичних наслідків. Особливим різновидом посадових осіб є представники влади. До них належать працівники, наділені владними повноваженнями публічного характеру, тобто розпорядчою владою поза межами організації, в якій вони працюють, і щодо багатьох організацій і громадян, які організаційно їм не підпорядковані (наприклад, голови обласних державних адміністрацій, міські голови) [7, 432].

Загальний перелік посадових осіб — представників влади та управління — наведений у Державному класифікаторі професій ДК 003:2010. “Законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)”, затвердженому наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327 [4]. Так, до вищих посадових осіб цей класифікатор відносить: законодавців, вищих державних

службовців, керівників, менеджерів (управителів) (клас – 1).

У зв’язку з тим, що бюджетні правовідносини безпосередньо пов’язані з бухгалтерським обліком та фінансовою звітністю, доцільно звернутися до ст. 8 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”, відповідно до якої питання організації бухгалтерського обліку на підприємстві (в установі, іншій організації) належать до компетенції його власника (власників) або уповноваженого органу (посадової особи) відповідно до законодавства та установчих документів. Відповідальність за організацію бухгалтерського обліку та забезпечення фіксування фактів здійснення всіх господарських операцій у первинних документах, збереження оброблених документів, реєстрів і звітності протягом встановленого терміну, але не менше трьох років, несе власник (власники) або уповноважений орган (посадова особа), який здійснює керівництво організацією відповідно до законодавства та установчих документів [9].

При цьому, відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”, для забезпечення ведення бухгалтерського обліку підприємство самостійно обирає форми його організації. Зокрема, цією нормою передбачається введення до штату підприємства посади бухгалтера, або створення бухгалтерської служби на чолі з головним бухгалтером. Таким чином, крім посадових осіб, у такій якості можуть виступати інші працівники організації, наділені організаційно-розпорядницькими або адміністративно-господарськими функціями, перелік посадових обов’язків яких охоплює функції, виконання яких безпосередньо пов’язане з розподілом і використанням бюджетних коштів. При вирішенні питання, хто саме з посадових осіб організації-одержувача бюджетних коштів відповідатиме за конкретне правопорушення, необхідно враховувати внутрішній розподіл службових обов’язків, установлений посадовими інструкціями і наказами організації.

Аналіз практики застосування заходів адміністративної відповідальності за порушен-

ня бюджетного законодавства показує, що досить велика кількість адміністративних правопорушень у сфері бюджету пов'язана тільки із професійною діяльністю головного бухгалтера або посадової особи, яка відповідає за ведення бухгалтерського обліку і звітності певної юридичної особи.

Враховуючи вище наведене, вважаємо за необхідне для цілей застосування заходів адміністративної відповідальності нормативно визначити та закріпити в КУпАП визначення поняття “посадова особа” шляхом доповнення ст. 14 реченням такого змісту: “Посадовими особами є особи, які визначені статтею 2 Закону України “Про державну службу”, постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, адміністративно-господарських та консультативно-дорадчих обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням”.

Варто зауважити, що чинна конструкція норми ст. 164-12 КУпАП щодо суб'єктного складу порушень бюджетного законодавства є не дуже досконалою. Так, ст. 164-12 КУпАП, ч. 3 ст. 19 БК України, порівняно зі ст. 116-119 БК України, звужує склад суб'єктів адміністративної відповідальності, дозволяючи притягати до відповідальності тільки посадових осіб бюджетних та інших організацій.

Водночас, законодавець під час конструювання згаданих норм не врахував, що порушниками бюджетного законодавства можуть бути не тільки посадові особи, а й інші індивідуальні суб'єкти, зокрема фізичні особи-підприємці, що не використовують працю найманих працівників, тобто які не виконують організаційно-розпорядчих функцій і не є посадовими особами, але можуть, за певних умов, витратити бюджетні кошти і порушувати бюджетне законодавство, зокрема, пов'язане з нецільовим використанням бюджетних коштів.

На наш погляд, КУпАП має бути єдиним нормативним правовим актом, що передбачає

відповідальність суб'єктів бюджетних правовідносин і, в першу чергу, одержувачів бюджетних коштів — фізичних осіб.

Отже, суб'єктами адміністративних правопорушень у бюджетній сфері є учасники бюджетних відносин, а саме: розпорядники (головні та нижчого рівня) та одержувачі бюджетних коштів в особі їх посадових осіб, інших працівників організації, наділених організаційно-розпорядницькими або адміністративно-господарськими функціями, перелік посадових обов'язків яких охоплює функції, виконання яких безпосередньо пов'язані з розподілом і використанням бюджетних коштів, а також суб'єктів господарювання — фізичних осіб, які не є посадовими особами.

Вважаємо за доцільне внести зміни до чинного законодавства, а саме:

- доповнити ст. 2 БК України реченням такого змісту: “Розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня (далі — розпорядник нижчого рівня) — розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та (або) діяльність якого координується через нього”;
- доповнити ст. 14 КУпАП реченням такого змісту: “Посадовими особами є особи, які визначені статтею 2 Закону України “Про державну службу”, постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, адміністративно-господарських та консультативно-дорадчих обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням”.



Література

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационной структуры. — К., 1990. — 48 с.
2. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Урал. ин-т, 1989. — 204 с.

3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіц. вісник України. — 2003. — № 11. — С. 462.
4. Класифікатор професій ДК 003:2010. “Законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)”. Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327 // База законодавства “Ліга:Закон”.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 07.01.2002 г. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
6. Кримінальний кодекс УРСР від 28.12.1960 р. // ВВР УРСР. — 1961. — № 2. — Ст.14.
7. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. — Луцьк: Ред.-вид. відділ “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.
8. Печеницин В. А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособие. — Хабаровск: Хабаровск. высш. шк. МВД СССР, 1988. — 60 с.
9. Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 р. // ВВР України. — 1999. — № 40. — Ст. 365.
10. Закон України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб” від 11.07.1995 р. // ВВР України. — 1995. — № 29.— Ст. 216.
11. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. // ВВР України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ” від 24.01.2011 р. № 37// Офіц. вісник України. — 2002. — № 9. — Ст. 414.
13. Советское административное право / Под ред. П. Т. Василенкова. — М., Юрид. лит. — 1990. — 576 с.
14. Фінансове право: Підруч. / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадьякаленко та ін.: Кер. авт. кол. і відпов. ред. Л. К. Воронова. — Х.: Фірма “Консум”, 1998. — 496 с.
15. Финансовое право: Учеб. / Под ред. Н. И. Химичевой. — М.: Изд-во “БЕК”, 1996. — 525 с.

Розглянуто проблемні питання визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

Рассмотрены проблемные вопросы определения субъекта административного правонарушения в бюджетной сфере.

In article it is considered problem questions of definition of the subject of an administrative offence in budgetary sphere.

Надійшла 6 листопада 2012 р.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ У ГОСПОДАРСЬКІЙ СИСТЕМІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 137–141

Доводиться, що інтелектуальна власність є економічною цінністю суспільства, а тому необхідно створити належні умови для реалізації та охорони права інтелектуальної власності. Зростанню інтелектуального потенціалу держави повинно максимально сприяти її законодавство. Право на інтелектуальну власність має бути не лише закріплене законами України, а й охоронятися державою.

Забезпечення ефективного розвитку держави може бути досягнуто за рахунок багатьох чинників, серед яких одним з основних є розвиток інтелектуальної власності. Сучасні світові тенденції розвитку суспільства визначаються такими факторами, як результати інтелектуальної діяльності. Для досягнення високого економічного і соціального рівнів та підвищення добробуту різних верств суспільства, пише В. Г. Паламарчук, кожна країна потребує розвинутої та добре налагодженої системи інтелектуальної власності. Наявність у державі сучасної, визнаної на міжнародному рівні системи охорони інтелектуальної власності є необхідним елементом зрілої державності. Створення саме такої системи має особливе значення для України — країни зі значним науково-технічним та інтелектуальним потенціалом [7, 3]. Справді, в сучасній Україні створені нові конкурентоспроможні ресурсозберігаючі технології, розроблено високотехнологічні процеси, впровадження яких у виробництво могло б принести значний економічний ефект. Світовий рівень мають фундаментальні результати досліджень з математики, теорії побудови нових інтелектуальних інформаційних технологій, розроблення принципів розумної поведінки кібернетичних пристроїв. Серед останніх досягнень слід нагадати дослідження укра-

їнських фізиків із проблем ядерного магнетизму, у галузі матеріалознавства та молекулярної фізіології. Тому в державі необхідно створити такі умови, за яких вона змогла б стати безпосереднім замовником та організатором досліджень і розробок на найсучасніших напрямках науково-технічного прогресу. Тобто прогрес в Україні в подальшому залежатиме від розвитку інтелектуальної діяльності, науки та освіти.

Проте, до проблем інтелектуальної власності зверталися здебільшого фахівці з цивільного права, такі як: О. А. Підпригора, О. О. Підпригора, О. М. Мельник, С. М. Клейменова, І. Р. Калаур, В. Г. Олюха, О. С. Кравченко, О. М. Пастухов, С. А. Дзіс, Є. В. Петров, О. М. Боярчук, Н. Е. Яркіна та ін. Представники науки адміністративного права і процесу також вивчали проблеми інтелектуальної власності, наприклад Г. В. Корчевний та Н. П. Дригаль. Фахівці з теорії та історії держави і права здебільшого зосереджували увагу на понятті, ознаках та властивостях договору, місці нормативно-правового договору у системі джерел сучасного права, а криміналісти, у свою чергу, розглядали об'єкт, суб'єкт, суб'єктивну та об'єктивну сторону незаконного використання інтелектуальної власності.

Проблемам правового регулювання господарсько-договірних відносин в Україні

присвячена праця О. А. Беяневича “Господарський договір та способи його укладання”. Проте, навчальна література з господарського права, в основному, не містить жодної інформації щодо інтелектуальної власності, наприклад, — це підручники з “Господарського права” О. М. Віника, В. С. Щербини та Л. А. Жука. До того ж, автори наукової та навчальної літератури з інтелектуальної власності здебільшого є представниками науки цивільного права. Тому помітних зрушень в удосконаленні господарсько-правового регулювання інтелектуальної діяльності в Україні немає. Навпаки, це призвело до зменшення числа підприємств, які використовують об’єкти промислової власності, скорочення числа зареєстрованих винахідників і раціоналізаторів, істотного зниження надходження заявок на об’єкти промислової власності. Нині становище з охороною прав інтелектуальної власності викликає занепокоєння. У чинному законодавстві міститься чимало неузгоджених положень та прогалін, нечітко сформульованих норм. Крім того, в Україні приймаються закони із запізненням, та й науково-теоретичні дослідження не встигають за розвитком інтелектуальної діяльності у господарській сфері. Наведені фактори свідчать про досить серйозні недоліки в чинному законодавстві, відсутність теоретичного підґрунтя, а отже виникає необхідність удосконалення теоретико-правового забезпечення інтелектуальної діяльності в господарській системі розвитку України. Таким чином, зазначена проблема є актуальною та потребує детального дослідження, особливо нині в період зміни системи адміністративно-правового управління на принципово новий вид державного впливу на господарську діяльність.

Конституція України [4] проголошує право кожної людини на вільний розвиток своєї особистості та гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв’язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Вона визначає принципові засади охорони права інтелектуальної власності. А саме, ко-

жен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, у тому числі і права інтелектуальної власності. Крім того, Конституція України проголошує право на захист прав і свобод людини. Кожному гарантується право оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, у тому числі щодо прав і свобод творців інтелектуальної власності. Проте, проблема охорони права інтелектуальної власності не вирішується національним законодавством. Слід враховувати існування універсальних стандартів, що виражені у міжнародних конвенціях та вимогах співтовариства. Як зазначає С. Бондаренко, у більшості випадків міжнародні системи захисту прав інтелектуальної власності спираються на принцип попереднього використання всіх можливих національних засобів забезпечення прав людини, як необхідної умови включення чи застосування міжнародних регулятивних, контрольних та судових механізмів і процедур [1, 3]. Навіть при тому, пише В. Паламарчук, що міжнародне регулювання рано чи пізно сприймається національними правовими системами, воно все-таки має субсидіарний характер і застосовується як орієнтир при здійсненні правового регулювання національним законодавством із урахуванням реалій економіки, національних традицій, у тому числі, і традицій національної школи права [7, 3]. Отже право на інтелектуальну власність має бути закріплене законами України та охороняти як саме право інтелектуальної власності, так і права власників результатів інтелектуальної діяльності, чи їх законних користувачів.

Конституційні засади прав і свобод людини і громадянина лягли в основу чинного Господарського кодексу України (далі ГКУ) в частині, що стосується права інтелектуальної власності [2]. Проте, ГКУ не містить поняття інтелектуальної власності, його правове ви-

значення передбачено у Цивільному Кодексі України (далі ЦКУ). Згідно зі ст. 418 ЦКУ, право інтелектуальної власності — це право особи на результати інтелектуальної, творчої діяльності або інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом [10]. На жаль, визначення змісту поняття “інтелектуальна власність” міжнародним законодавством не здійснено. Крім того, у навчально-наукових виданнях не міститься визначення інтелектуальної власності. Автори здебільшого не пропонують власного визначення, або ж відсилають до ЦКУ. Тому в підручнику “Право інтелектуальної власності” інтелектуальна власність визначається як частина цивільного права [8, 9]. Проте регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності є складовою господарського права, що зумовлено необхідністю дослідження проблем раціонального використання інтелектуального потенціалу в господарській системі розвитку України також фахівцями з господарського права. Оскільки інтелектуальна власність підвищує ефективність господарської діяльності, — як господарюючих суб'єктів, так і держави в цілому, — тому науковці повинні активно вишукувати та створювати належне теоретичне підґрунтя для реалізації права інтелектуальної власності у господарській діяльності.

На сьогодні в науці господарського права існує проблема встановлення природи прав, що виникають із факту створення результатів інтелектуальної діяльності. Так, Р. Б. Шишка вважає, що особисті немайнові права не можуть бути віднесені до права інтелектуальної власності. Вони є невідчужуваними і такими, що не підлягають передачі. Отже, право інтелектуальної власності становлять лише майнові права [11, 55–58]. Права на результати інтелектуальної діяльності, згідно з чинним законодавством, належать авторам чи особам, або особам, що успадкували ці права, чи тим, яким автори ці права уступили. Але при цьому, як зазначає В. Г. Корчевний [5, 42], держава все-таки зберігає за собою право на примусове відчуження майнових прав у передбачених законом випадках і формах.

Право інтелектуальної власності, відповідно до ЦКУ [10], становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається ЦКУ та іншим законом. Право інтелектуальної власності є непорушним. Ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом. Отже, лише майнові права є обігоздатними, а особисті немайнові — ні.

Відзначимо, що за такої умови виділено такі напрями визначення природи прав інтелектуальної власності: концепція інтелектуальної власності, що ґрунтується на віднесенні майнових і немайнових прав до речових; теорія особистості, що ґрунтується на віднесенні згаданих прав до особистих; теорія інтелектуальних прав, що виходить із віднесення авторських та патентних прав до прав особливого роду, які розташовані поза межами класичного поділу цивільних прав на речові, зобов'язальні та особові; теорія виключних прав, що ґрунтується на ідеї прав автора як виключно суб'єктивних, що дають йому можливість використовувати будь-яким, не забороненим законом способом результат інтелектуальної діяльності. Вони розглядаються у тісному зв'язку із специфічними особовими немайновими правами. На сьогодні у чинному законодавстві України ця концепція є пріоритетною. Кожна з відомих концепцій права інтелектуальної власності містить в собі об'єкт правової охорони, особливості правового статусу суб'єктів, межі, форми і способи втручання держави в особі уповноважених органів у діяльність суб'єктів господарської діяльності у сфері права інтелектуальної власності.

Загальне спрямування змін та доповнень до чинного законодавства чи прийняття нових нормативних актів залежить від прийнятої концепції права інтелектуальної власності. Саме концептуальний підхід до визначення природи цього права, об'єктів його правової охорони, прав та юридичних обов'язків суб'єктів зазначених правовід-

носин підвищить ефективність механізму їх правового регулювання [3, 22], а отже підвищить значення інтелектуальної власності у господарській системі розвитку України.

Завданням інтелектуальної діяльності є формування поваги до її історії, культури, мови, народних звичаїв, де основними цінностями мають бути права і свободи людини, висока особиста та суспільна культура. Витвори інтелектуальної діяльності створюються людьми з широким світоглядом. Тому інтелектуальною діяльністю займаються передусім високоосвічені люди. Інтелектуальний потенціал, наука, високі технології справляють визначальний вплив на розвиток господарської системи сучасної держави. Справді, як зазначає О. М. Мельник, теза про пріоритетність цього виду суспільно корисної діяльності в сучасних умовах не може бути спростована. ХХІ століття — це час інтелектуальної діяльності, рівень якого забезпечить науково-теоретичний стан суспільного виробництва та інших видів суспільно корисної діяльності. Саме розвиток інтелектуальної, творчої діяльності зумовлюватиме стратегію і тактику соціально-економічного розвитку України. Масштаби творчої діяльності визначатимуть не тільки рівень добробуту народу України, а й, передусім, її політичну та економічну незалежність, її суверенітет і територіальну цілісність, безпеку й авторитет держави на міжнародному рівні та інші параметри престижу і процвітання держави [6, 12]. Найвний науково-технічний і творчий потенціал України дає їй можливість посісти у світі належне місце серед країн з високотехнологічним рівнем. Але це може статися за умови опанування інноваційного шляху розвитку, підвалини якого мають складати інтелектуальна, творча діяльність та її результати — інтелектуальна власність. Отже, основою стратегічного курсу, його базовим принципом має стати реалізація державної політики, спрямованої на запровадження інноваційної моделі, утвердження України як високотехнологічної держави [9, 19]. Україна має чимало науково-технічних досягнень, які здатні приносити вагомий прибуток в госпо-

дарській діяльності при раціональній організації їх використання.

Проте, для розвитку інтелектуальної діяльності в Україні, на нашу думку, необхідно створити надійний механізм захисту прав інтелектуальної власності, ефективну схему фінансування інноваційної діяльності за рахунок оптимального поєднання підприємницького капіталу та державної підтримки, забезпечити стимулювання наукових досліджень і розробок та їх впровадження у виробництво. Крім того, необхідно адаптувати національне законодавство з інтелектуальної власності з нормами міжнародного права, що, у свою чергу, дасть змогу забезпечити виконання міжнародних зобов'язань України у сфері інтелектуальної діяльності. Доцільно створити систему правового регулювання інтелектуальної діяльності з урахуванням світового досвіду та динаміки, в якій знаходиться інтелектуальна власність. Законодавство має прийматися в інтересах громадян України, господарюючих суб'єктів, держави в цілому. Потрібно вирішити низку організаційно-правових проблем, які б сприяли розвитку інтелектуальної діяльності в господарській системі розвитку. Практично наша держава має створити нове законодавство з інтелектуальної власності, причому в багатьох випадках засноване на міжнародних принципах та стандартах, які раніше в практиці нашої держави не використовувалися. Виходячи з реальних можливостей інтелектуального, творчого потенціалу України, запропоновані напрями мають бути здійснені якомога швидше, на підґрунті широкого розгортання інтелектуальної діяльності у господарській системі розвитку України.



Література

1. Бондаренко С. Захист авторського права і суміжних прав у національному законодавстві // Інтелектуальна власність. — 2001. — № 1. — С. 28–31.
2. Господарський Кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями. — К.: ПАЛИВОДА А. В., 2009. — 192 с.
3. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір: концептуальні засади

стратегічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” // Урядовий кур’єр. — 2002. — № 100.

4. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.

5. Корчевний Г. В. Адміністративна відповідальність за порушення авторських та суміжних прав: Дис. канд. юрид. наук. — Одеський Нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. — О., 2002. — 178 с.

6. Мельник О. М. Цивільно-правова охорона інтелектуальної власності в Україні: Автореф. дис. д-р. юрид. наук. — К.: Нац. Акад. упр. України, 2004. — 37 с.

7. Паламарчук В. Інтелектуальна власність у правовому вимірі // Інтелектуальна власність. — 2001. — № 1–2. — С. 3.

8. Підпригора О. А. Право інтелектуальної власності: Підруч. / О. Б. Бутнік-Сіверський, П. П. Крайнев, О. М. Мельник та ін.; за заг. ред. О. А. Підпригори. — К.: Концерн “Вид. дім”. — 2004. — 672 с.

9. Послання Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”. — К.: Інформ.-вид. центр Держкомстату України. — 2002. — 74 с.

10. Цивільний кодекс України // ВВР України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

11. Шишка Р. Б. Право інтелектуальної власності: погляд на проблему // Право України. — 1999. — № 1. — С. 55–58.

Доведено, що інтелектуальна власність є економічною цінністю суспільства, а тому необхідно створити належні умови для реалізації та охорони права інтелектуальної власності. Зростанню інтелектуального потенціалу держави повинно максимально сприяти її законодавство. Право на інтелектуальну власність має бути не лише закріплене законами України, а й охоронятися державою.

Доказано, что интеллектуальная собственность является экономической ценностью общества, а потому необходимо создать надлежащие условия для реализации и охраны права интеллектуальной собственности. Увеличению интеллектуального потенциала государства должно максимально содействовать его законодательство. Право на интеллектуальную собственность должно не только быть закреплено законами Украины, но и охраняться государством.

The thesis emphasizes that intellectual property is the economic value of society, thus it is necessary to create appropriate conditions for realization and protection of intellectual property rights. The development of state's intellectual potential should be promoted by its legislation. The author underlines that intellectual property rights should not only be fixed in Ukrainian legislature, but also protected by the state.

Надійшла 14 листопада 2012 р.

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНИХ СПРАВАХ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 142–147

Розглядається процесуальне становище участі прокурора у цивільних справах. Досліджуються форми вступу прокурора у справу. Аналізуються права прокуратури під час представництва законних прав та інтересів громадян під час участі у цивільному процесі.

Запровадження інституту представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді висунуло низку проблем процесуального характеру, особливо щодо юридичної природи цього представництва, оскільки деякі науковці вважають, що положення прокурора в цивільному процесі і представника у справі нічим не відрізняються. Інші ж стверджують, що представництво прокурором “чужих” інтересів у суді є одним з його видів у цивільному процесі.

Якщо інші, передбачені Конституцією України функції прокуратури не викликають істотних суперечок щодо їх новизни, то стосовно представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, а точніше — питання щодо наявності зазначеної функції прокуратури в попередні роки її існування, в науковому світі точаться дискусії.

Цивільне процесуальне законодавство в цілому і юридична доктрина зокрема тривалий час традиційно розглядали інститут участі прокурора в цивільному судочинстві як найважливіший його елемент і як гарантію законності судової діяльності. Цьому насамперед присвячені наукові праці таких учених: С. Кац, Ю. Лутченко, І. Матриненко, Г. Осокіна, В. Перфілєв, В. Сапунков, С. Ківалов, Ю. Червоний, Г. Волосатий, Ю. Полянський, М. Аракелян, Т. Дунас, М. Руденко, І. Марочкін, А. Симонян та ін.

Визначимо теоретичні положення участі прокурора у цивільному процесі, розгля-

немо форми вступу прокурора у цивільну справу.

У ч. 1 ст. 121 Конституції України окреслюється основна функція прокуратури у цивільному процесі — представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом [1], не дає уявлення про форми реалізації цієї функції і відсилає до відповідних законів.

Згідно з п. 1 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України) [2], якою встановлюються основні засади участі у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, у випадках, встановлених законом, прокурор може звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах.

Враховуючи тлумачення поняття “форма участі”, наведене вище, логічним є висновок про те, що у наведеному положенні ЦПК України йдеться саме про форму (чи форми?) участі прокурора у цивільному процесі. Шляхом пред’явлення до суду заяв в інтересах інших осіб або держави та безпосередньої участі у цивільних справах, прокурор реалізує основну конституційну функцію прокуратури. Але в контексті досліджуваної проблематики виникають питання про те, скільки форм участі передбачає п. 1 ст. 45 ЦПК України? Як розуміти конструкцію

“прокурор може звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах”?

Вбачається, що п. 1 ст. 45 ЦПК України може тлумачитися в кількох аспектах, зокрема:

- прокурор має право подавати до суду заяви в інтересах інших осіб або держави та брати участь у цих справах;

- прокурор має право подавати заяви до суду в інтересах інших осіб або держави, а також вступати у вже відкрите провадження у справі, яке він не ініціював, тощо.

Таким чином, цивільний процесуальний закон не дає можливості однозначного уявлення про форми участі прокурора у цивільному процесі.

Характеризуючи конституційну функцію представництва у цивільному процесі, необхідно зазначити, що серед науковців склалося кілька точок зору щодо форм участі прокурора. Так, одні з них визначають такі форми участі прокурора, як досудове провадження (включає в себе підготовку і звернення до суду із заявами та позовами); участь у розгляді в судах цивільних справ; внесення апеляційного та касаційного подання або заяви за нововиявленими і винятковими обставинами.

Досліджуючи питання представництва, М. В. Руденко зазначає, що вся діяльність прокурора в цивільному та господарському процесі, незалежно від стадій судочинства, відбувається у таких двох процесуальних формах: порушення процесу у справі в суді; вступ у процес у справі на будь-якій стадії процесу [3, 9].

Розрізняють такі форми представництва:

- порушення цивільного процесу у справі — звернення до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян та державних інтересів; внесення апеляційного і касаційного подання на рішення, ухвалу суду; подання заяви про перегляд рішення у зв'язку з нововиявленими та винятковими обставинами;

- вступ у цивільний процес у справі на будь-якій стадії для надання висновків з

метою виконання покладених обов'язків (ст. 121 ЦПК України) [4, 52–70]. Точку зору щодо наявності такої форми представництва, як вступ прокурора в процес для надання висновку у справі, поділяє також І. П. Радченко [5].

У ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [6] зазначається, що формами представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді є: звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

І хоча наведені форми представництва прокурором інтересів осіб або держави закріплені законом, яким детально регламентується діяльність прокуратури України в цілому, очевидно, що ці форми не лише не відповідають закріпленим у ЦПК України формам участі прокурора у цивільному процесі, а й за своїм змістом не узгоджуються з основними положеннями теорії цивільного процесуального права.

Зокрема, участь прокурора у розгляді судами справ, — це, згідно зі ст. 27 ЦПК України та ін., процесуальне право будь-якої особи, яка бере участь у справі, в тому числі й прокурора, а не форма реалізації функції представництва.

Стосовно можливості внесення прокурором апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами, то це, згідно зі ст. 13 та інших ЦПК України, — право прокурора, а згідно із ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” та окремих наукових та навчальних джерел — форма його участі у цивільному процесі [7, 120].

Очевидно, що внесення прокурором апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами у випадку, якщо

відкриття провадження у цивільній справі було ініційовано саме ним, це — право прокурора. Якщо ж необхідність у реалізації прокурором зазначених прав виникла вже під час здійснення судочинства у справі, коли позов чи заяву було подано відповідною зацікавленою особою а не прокурором, то подання ним апеляційної (касаційної) скарги в інтересах інших осіб або держави можна розцінювати як форму реалізації функції представництва, але ця форма у цілому за своєю метою (не за змістом) збігається з такою формою участі прокурора у цивільному процесі, як вступ у вже відкрите провадження з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави.

Справді, прокурор, незалежно від того, чи брав він участь у розгляді справи у суді першої інстанції, має право оскаржувати рішення в апеляційному та касаційному порядкух (ч. 1 ст. 292, ч. 1 ст. 324 ЦПК України), але говорити про те, що це — форма участі прокурора у цивільному процесі, не уточнюючи обставини справи, неправильно. Отже, залежно від того, який суб'єкт ініціював відкриття провадження у справі, внесення прокурором апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами може розглядатися: як складова комплексу матеріальних та процесуальних прав, наданих прокурору законодавством, що підтверджує насамперед ст. 13, ч. 1 ст. 27 ЦПК України, а також як одна з форм участі прокурора у цивільному процесі — вступ у вже відкрите провадження з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави.

Стосовно наукових джерел, то в минулому столітті процесуалістами висвітлювались в основному проблеми надання прокурором висновку по справі [8, 117], оскільки така форма участі прокурора у цивільному процесі, як надання висновку по справі, була дуже поширеною і передбачена цивільним процесуальним законодавством (ст. 121 ЦПК України, 1963 р.). Висновок прокурора хоча й мав рекомендаційний характер, фактично

відігравав велику роль при ухваленні судами рішень.

У сучасних наукових дослідженнях, науково-практичних коментарях ЦПК України, навчальній літературі досить поширеною є точка зору про те, що діяльність прокурора у цивільному процесі, незалежно від стадій судочинства, реалізується у двох процесуальних формах:

- порушення цивільної справи в суді;
- вступ у справу на будь-якій стадії процесу для здійснення функції представництва інтересів громадян або держави [9, 109].

У цілому таке тлумачення форм участі прокурора у цивільному процесі є аргументованим, але очевидно, що першу форму участі — “порушення цивільної справи в суді” викладено некоректно, адже порушувати цивільну справу (а на сьогодні за ЦПК України — відкривати провадження у справі) законодавством уповноважений лише суд і ніхто інший. Вважається більш логічним називати цю форму участі прокурора у цивільному процесі зверненням до суду з позовом (заявою) з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави.

Що стосується другої форми участі, то вона визначена не стільки відповідно до ст. 45 ЦПК України, ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру”, скільки є логічним висновком змісту зазначених положень. Але вбачається зайвим вказувати на те, що, лише вступаючи у вже відкрите провадження, прокурор здійснює функції представництва. Хіба він не реалізує цю функцію ініціюючи відкриття провадження у справі шляхом пред'явлення до суду позову (заяви) в інтересах іншої особи або держави?

Потребує також аналізу доволі поширена точка зору про те, що представництво прокурором інтересів особи або держави в суді — форма його участі у цивільному процесі [10, 127].

Враховуючи зміст розд. VII Конституції України, Закон України “Про прокуратуру”, згідно з ч. 2 ст. 5 якого представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, є функцією про-

куратури в суді, виникає логічний висновок про те, що не можна конституційну функцію прокуратури у цивільному процесі — представництво інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави, ототожнювати з формою участі прокурора у цивільному процесі.

Зміст представництва згідно зі ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Тому представництво прокурором інтересів осіб або держави – більш широке поняття, яке включає в себе і форми цього представництва (тобто розкриває питання про те, як саме, у який спосіб може реалізувати прокурор представницькі функції у цивільному судочинстві).

Слід зазначити, що прокуратура не перебирає на себе функцію судових органів, вона сприяє реалізації і захисту прав людини в судовому процесі. Чинить це безкоштовно, що за умов недостатнього матеріального й обмеженого рівня правової культури частини населення має велике значення. Після прийняття Верховною Радою України законів, спрямованих на реалізацію судово-правової реформи в державі, прокурор отримав статус учасника судового процесу з правами позивача або відповідача у справі [11, 117].

Представляючи чи обстоюючи права та законні інтереси найбільш соціально незахищених громадян у суді, прокуратура сприяє реальному поновленню та реалізації цих прав. Саме у співпраці судової гілки влади та органів прокуратури відбивається зміст і спрямованість діяльності держави на утвердження й забезпечення прав людини.

Для прикладу зазначимо, що в правовому регулюванні участі органів прокуратури у цивільному судочинстві окремих іноземних держав сталися певні зміни.

У разі розгляду такої діяльності прокурора, як участь у виконавчому провадженні, зокрема і у випадку розширення повноважень прокурора та надання йому права представництва інтересів громадян та держави на ста-

дії виконання рішення суду у випадках, коли прокурор не брав участі у розгляді справи судом, постає питання про належність зазначеної діяльності до однієї з функцій прокуратури: чи то до наглядової функції, чи до функції представництва. Оскільки ст. 121 Конституції України вказує на представництво інтересів громадянина або держави саме в суді, а діяльність органів виконавчої служби не являє собою процесуальну стадію судового розгляду справ [1].

Визначимо такі форми прокурорського представництва, як:

1) звернення прокурора з відповідною заявою на захист прав та інтересів громадян чи держави;

2) вступ у процес у справі, порушеній за зверненням іншої особи, яка, у свою чергу, може виражатися в таких формах:

- вступ прокурора у справу, розпочату за позовом іншої особи, в суді першої інстанції;
- внесення апеляційного, касаційного подання прокурора на судові рішення, або заяв про їх перегляд за нововиявленими чи винятковими обставинами;

3) участь прокурора у виконавчому провадженні з метою реального виконання рішення суду і поновлення прав чи захисту інтересів громадян та держави.

При цьому слід зазначити, що остання форма прокурорського представництва законодавчо на сьогодні не визначена і є, так би мовити, умовною та перспективною, що потребує новелізації останнього.

Обґрунтованою з цього приводу вбачається позиція науковців, які зазначають, що через охорону інтересів держави органи прокуратури захищають права та свободи людини і, навпаки, забезпечуючи права та свободи громадянина, вони водночас захищають державні інтереси. Тому в представницькій діяльності прокурора інтереси держави не можуть бути протиставлені інтересам громадян. У кожному випадку звернення прокурора до суду з позовом в інтересах держави можна стверджувати, що пред’явлення такого позову має на меті захист прав громадян, населення, держави в цілому [12, 61]. Од-

нак при цьому Закон відзначає, що прокурор вступає у процес з метою надання висновку у справі, не пов'язуючи таке представництво з інтересами громадянина або держави. Водночас, даючи той чи інший висновок, тобто про необхідність надання психіатричної допомоги або про відсутність такої необхідності, прокурор у будь-якому випадку буде представляти громадянина або державу.

У разі вступу прокурора у справу для підтримання цивільного позову про відшкодування збитків, заподіяних злочином (або подання такого позову), закон чітко визначає, що в цьому випадку прокурор може виступати як в інтересах громадян, так і держави.

Участь прокурора у цивільному судочинстві як одна з основних конституційних функцій прокуратури є багатоаспектною та досить проблемною категорією. Невизначеність або неякісна визначеність у законодавстві певних питань з цього приводу може стати наслідком неналежного втілення у практичне життя цього важливого напрямку діяльності органів прокуратури України, що, безумовно, завдасть шкоди інтересам громадян та держави. Отже, формами участі прокурора у цивільному судочинстві є:

- звернення до суду з позовом (заявою) в інтересах інших осіб або держави;
- вступ у вже відкрите провадження з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави (наприклад, з позовом (заявою) з метою захисту прав третіх осіб, з апеляційним поданням).

Незважаючи на те, в якій формі бере участь прокурор у цивільному процесі, він реалізує конституційну функцію прокуратури — представництво інтересів фізичних, юридичних осіб, а також інтересів держави.



Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // ВВР України. — 2004. — № 40–41, 42. — Ст. 492.
3. Руденко М. В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.10 “Судоустрій; прокуратура та адвокатура”. — Х., 2001. — С. 11.
4. Дунас Т. О. Прокурор у цивільному процесі України: Сутність, завдання, повноваження: Навч. та наук.-практ. посіб. / Т. О. Дунас, М. В. Руденко. — Х.: Харків юридичний, 2006. — 340 с.
5. Радченко І. П. Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України // Тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25–26 січ. 2007 р.). — Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2007. — С. 206–209.
6. Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 № 1789-XII // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
7. Цивільний процес України: Підруч. / За ред. Ю. С. Червоного. — К.: Істина, 2007. — 392 с.
8. Цивільний процесуальний кодекс України: Наук.-практ. комент. / С. С. Бичкова, Ю. В. Білоусов, В. І. Бірюков та ін.; за заг. ред. С. С. Бичкової. — К.: Атіка, 2008. — 478 с.
9. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України: Пер. з рос. / С. В. Ківалов, Ю. С. Червоний, Г. С. Волосатий та ін.; за ред. Ю. С. Червоного. — 656 с.
10. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2005. — 624 с.
11. Цивільний процес України: Підруч. / За ред. Ю. С. Червоного. — К.: Істина, 2007. — 392 с.
12. Дунас Т. Завдання представництва прокурора в цивільному процесі / Т. Дунас, М. Руденко // Юрид. ж-л. — 2008. — № 7 (49). — С. 61.

Проаналізовано правовий статус прокурора під час участі у цивільному процесі. Встановлено, що двома формами участі прокурора у цивільному судочинстві є звернення до суду з позовом (заявою) в інтересах інших осіб або держави та вступ у відкрите провадження з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб, а також інтересів держави. Досліджено права прокурора під час звернення до суду та вступу у відкриту справу.

Проанализирован правовой статус прокурора во время участия в гражданском процессе. Установлено, что двумя формами участия прокурора в гражданском судопроизводстве является обращение в суд с иском (заявлением) в интересах других лиц или государства и вступление в открытое производство с целью защиты прав, свобод и интересов лиц, а также интересов государства. Исследованы права прокурора при обращении в суд и вступлении в открытое дело.

It has been analyzed the legal status of the prosecutor during participation in civil proceedings. Found two forms of the prosecutor in civil proceedings, it is to appeal to the court (statement) in the interests of others or the state and the introduction of the open proceedings to protect the rights, freedoms and interests of individuals and the interests of the state. The legal prosecutor during his address to the court and entry into the open case.

Надійшла 12 листопада 2012 р.