

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 1(36)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2013

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., Басва О. В., д-р біол. наук, проф., Сафонова В. Є., д-р екон. наук, Хачатрян Г. Е., д-р екон. наук.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородін 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

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., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф., Бучек А. О., д-р психол. наук, проф.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 11 від 26 грудня 2012 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подолька (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 1 (36). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2013. — 228 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), 2013
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2013

ЗМІСТ

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	5	Кравченко Т. А. <i>Правове забезпечення відкритості державного управління в процесі легітимації публічної влади</i>	64
Гольцов А. Г. <i>Імперська геополітика: сучасні посткласичні тенденції</i>	5	Кравченко Т. А. <i>Легітимність як фактор сучасного державно-правового та управлінського розвитку</i>	70
Дідух Г. Я. <i>Національна держава в умовах другого модерну: міфи і реальність</i>	12	Куттловчі Шекір <i>Правова природа та джерела торгового права Європейського союзу</i>	76
Дікарев О. І. <i>Стратегіми енергетичної дипломатії Китаю на світовому ринку паливно-енергетичних ресурсів</i>	18	Мусаєв Аріз Гюрзалі огли <i>Розвиток державного управління інноваціями в контексті міжнародної інтеграції</i>	81
Медвідь Ф. М., Баран В. В. <i>Культури і релігії у “Чорноморській доктрині” Юрія Липи</i>	28	Соркін Б. В. <i>Державне регулювання підприємницької діяльності в ринкових умовах: методи, засоби та цілі</i>	85
Гумбатов Т. <i>Класифікаційний аналіз феномену тероризму</i>	35	ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	89
ЮРИДИЧНІ НАУКИ	40	Дідур С. В., Бігдаш В. Д. <i>Розвиток банківської системи та фінансових ринків України</i>	89
Зарудний Є. О. <i>Praesumptio vs. opus probandi: проблема курки та яйця</i>	40	Кальянов А. В., Воронков С. О. <i>Інноваційна політика розвитку підприємства в умовах трансформаційної економіки</i>	96
Омельчук В. В. <i>Особливості відчуження церковної власності у Візантійській імперії</i>	45	Лисецький А. С., Амбросенко О. П. <i>Моделі сталого розвитку сільськогосподарського комплексу України</i>	103
Гладько Ю. О. <i>Щодо порядку здійснення заміни кредитора у двосторонніх договорах</i>	48	Романова Л. В., Красовська А. Ф., Кондратенко О. С. <i>Маркетингове планування як складова управління розвитком підприємства</i>	112
Живицький В. А. <i>Інституціоналізація Державної податкової служби України як процес формування правового інституту</i>	53	Шостак Л. Б. <i>Шляхи пом'якшення негативних наслідків світової рецесії для економіки України</i>	121
Кирильчук Є. О. <i>Проблеми національної інформаційної безпеки України в контексті сучасних національних державотворчих процесів та світової інтеграції</i>	60		

Грідчина М. В. Про додану вартість як показник результатів діяльності сучасних корпорацій	126
Гулей А. І. Фінансові інновації як чинники конкурентоспроможності країни	130
Strelchenko N. M., Temnyk I. O. Problem statement in general and its connection with more scientific and practical tasks	138
Шклярчук С. Г. Основні засади венчурного фінансування інноваційних технологій	144
Шмаглій О. Б. Національна економіка України в умовах СОТ: специфіка розвитку продовольчого сектору	150
Бігдаш В. Д. Тенденції розвитку механізмів управління в діяльності страхових компаній України	154
Магеррамзаде Алібала Саттар огли Аналіз здійснення антикризової політики в Україні	162
Воронков С. О. Чинники розвитку інноваційного потенціалу сучасного підприємства	168
Мехметі І. Механізми підтримки аграрного сектору в ЄС	173
Омельченко О. В. Проблеми аналізу економічної ефективності інвестиційних проектів у сферу екології	181
Соркін Б. В. Проблеми і перспективи розвитку державного управління у сфері підприємництва в сучасній Україні	185
Теленько В. В. Економічна безпека підприємства в системі безпеки держави	190
Тищик С. М. Шляхи входження України у світове інформаційне середовище інноваційно-інвестиційної діяльності	195
Шестак М. Л. Економічні моделі розвитку державних підприємств в умовах сучасного ринку (досвід КНР)	201
Бутар Г. М. Розвиток ринку фінансового лізингу в Україні	207
ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	211
Корсак К. В., Тарутіна З. Є. Засоби створення ноопедагогіки у XXI ст.	211
Столярова Т. О. Використання сучасних інформаційних технологій навчання майбутніх фахівців з економіки, прикладної математики та комп'ютерних наук у МАУП	214
Токман А. А. Теоретичні і методологічні основи психології здоров'я	220
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	226

УДК 340

Є. О. ЗАРУДНИЙ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

PRAESUMPTIO VS. ONUS PROBANDI: ПРОБЛЕМА КУРКИ ТА ЯЙЦЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 40–44

Розглянуто співвідношення — у логіці та історично — поняття презумпції та обов'язку доказування у різних видах судочинства національних систем права.

Поняття “презумпція” відоме ще римським громадянам, але лише сьогодні торує собі шлях до правової свідомості громадян українських. Причому відбувається це не в межах правового поля, над орочами якого досі тяжіє радянський спадок, а завдяки суспільним здобуткам у масовій культурі — зрозуміло, західній.

Стосовно найвідомішої з презумпцій — “презумпції невинуватості” — цілковито справедливим є римське *nemo censetur ignorare legem*¹. Але якщо спитати будь-кого про джерело, яке повідомляє про презумпцію невинуватості, то посилення здорового глузду на законодавство виявиться помилковим через системну відсутність там цього поняття. Ані Конституція України, ані Кримінально-процесуальний кодекс України не містять “презумпції невинуватості”², тоді як синтез понят-

тя, виходячи з конституційних (ст. 29, 62) та кримінально-процесуальних (ст. 15, 22) норм, навряд чи до снаги більшості з посполитих умів, які вільно цим поняттям оперують.

Так само винятково через масову культуру правова свідомість українського громадянина поповнилась одним з останніх здобутків світової юридичної думки — “правилом Міранди”.

Як і у випадку з презумпцією невинуватості, аналітичні складові *Miranda Warning* можна знайти в конституційних нормах. Проте, Верховний суд США визнав за необхідне синтетично конкретизувати положення 5-ї поправки (*no person... shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself*³) у такий спосіб, щоб перекласти **обов'язок** (у цьому випадку “знати” — відповідно до презумпції знання закону) з громадянина на представника влади. Лише після виконання останнім свого *onus* починає працювати громадянська *praesumptio* знання закону⁴, а пре-

¹ Ніхто не вважається неосвіченим щодо закону.

² Порівняйте: з 01.07.2002 р. в Кримінально-процесуальному кодексі Російської Федерації ст. 14 називається “Презумпція невинуватості”. Див. також ст. 7 та ст. 17 Кримінального процесуального кодексу України, ухваленого 13.04.2012 р.

³ Нікого не можна примушувати свідчити проти себе.

⁴ Сюди ж можна віднести й максимум про набуття законом чинності лише після його опублікування.

зумпція невинуватості набуває іманентної для неї форми спростовної презумпції.

Цей одиничний особливий (у діалектичному розумінні) випадок демонструє, що в логічному співвідношенні презумпції та обов'язку доказування не все так просто, як можна уявити собі, виходячи з загального та традиційного їх підпорядкування. Тобто такого, коли за очевидне визнається, нібито презумпція невинуватості є логічною та історичною основою обов'язку доказування вини.

Будучи логічно та історично підставою для виникнення обов'язку *Miranda Warning* (який ми розуміємо тут у найзагальніших визначеннях обов'язковості), презумпція невинуватості, як ми пересвідчилися, відповідатиме своєму поняттю лише за (логічної) передумови обов'язку. Тобто, “презумпція – обов'язок – презумпція”.

Проблема першості у послідовності “курка – яйце – курка” у логіці легко вирішується, як тільки постане питання про мету метаморфоз. Відповідь на нього очевидна: яйце для курки, а не навпаки (так само гусінь – для метелика). Тож з точки зору логіки, курка була раніше за яйце – як образ, ідея, для втілення (упредметнення) якої потрібним виявилось таке дивне та несподіване утворення, як яйце.

Але повернемося до *praesumptio* та *onus probandi* й задамося таким саме цільовим питанням.

Дослідження загальних питань, таких як походження та сутність правових презумпцій, вимагає від дослідника порівнювати елементи емпіричної різноманітності й вишукувати спільні та загальні ознаки різноманітного. До таких передусім належить висока ймовірність фактичних припущень, завдяки чому вони, будучи закріпленими законодавцем, набувають статусу презумпцій. Презумпція батьківства відносно дитини, яка народилась у законному шлюбі, є класичним прикладом такої високоїмовірної презумпції.

Розвиваючи цей підхід, автори плідно попрацювали на ниві класифікації та визначення різних презумпцій. Проте, спроби витлумачити у винайдений загальний спо-

сіб і презумпцію невинуватості зіткнулися з очевидними складнощами. Відтак замість узагальнювати, теоретикам довелось урізноманітнювати.

“В праві існують два типи презумпцій: природні (високоїмовірні) та квазіпрезумпції (малоймовірні), – зазначає Ю. Серіков. – Ці презумпції мають різну основу й різні шляхи утворення. Законодавця презумпції цікавлять не самі по собі, вони є правовим механізмом, за допомогою якого можна щонайефективніше врегулювати суспільні відносини й захистити соціальні інтереси. Якщо досягнути зазначених цілей дають можливість загальні припущення, то в праві закріплюються високоїмовірні презумпції. Якщо захистити соціальні інтереси можливо лише використовуючи “штучні” припущення, формулюються квазіпрезумпції, прикладом яких виступає презумпція невинуватості” [1, 45].

Як бачимо, зазначений автор змушений, з одного боку, аналізувати, членувати поняття презумпції, а з другого – синтезувати, підводячи результати аналізу під загальне визначення “врегулювання суспільних відносин” та “захист соціальних інтересів”, поняття яких вочевидь не є юридичними, саме тут визнаючи, що “в юридичному сенсі презумпція батьківства і презумпція невинуватості обвинуваченого у скоєнні злочину є цілковито рівними” [1, 48].

Зважаючи на останнє визнання, видається природним продовжувати понятійний пошук саме в юридичній площині. Необхідно не лише порівнювати різні види презумпцій, а й вдатися до антитези, тобто, в даному випадку, до з'ясування ролі обов'язку доказування.

Логічна підпорядкованість у парі “*praesumptio* – *onus probandi*” визначається авторами майже апріорно – залежно від обраного ними об'єкта дослідження. Так, наприклад, Б. Попов, критикуючи “тенденційне”, за його висловом, пояснення розподілу доказів, яке має виходити з презумпцій, доволі категорично заявляє: “Не з презумпцій належить пояснювати *onus probandi*, а навпаки: певний розподіл доказів між сторонами створює презумпцію правоти на користь вільної від їх надання сторони” [2, 254].

Ю. Серіков нині знаходить два сформованих у минулому підходи до співвідношення *praesumptio ma onus probandi*. “Залежно від тієї позиції, яку займають правознавці із проблеми співвідношення предмета доказування і правових презумпцій, беруть початок дві протилежні процесуальні теорії. Згідно із першою з них, презумпції розглядаються як підстави для розподілу обов’язку доказування. Відповідно до другої, презумпція виступає як одна з підстав для звільнення сторони від доказування” [1, 39]. Проілюструємо цей висновок на прикладі встановлення батьківства.

У першому випадку обов’язок доведення фактів, що підтверджували б позашлюбне батьківство, покладається судом на одну зі сторін. Якщо від батьківства відмовляється чоловік, то він має, як позивач, довести факти, що унеможливають його батьківство (скажімо, неспроможність мати дітей). Коли на батьківство претендує стороння особа чоловічої статі (або законне батьківство заперечує дружина), вона має довести і факт, що спростовує факт-підставу презумпції, і факт, що доводить її (особи) батьківство.

Що змінюється при погляді з другої із вищезазначених процесуальних позицій? На нашу думку, нічого. Презюмований факт є жорстко пов’язаним з фактом-підставою презумпції і перехід від останнього до першого не потребує доведення. З іншого боку, спростування у будь-який спосіб факту-підстави так само невідворотно презумпцію знищує. Презумпція як підстава для розподілу обов’язку доказування — після здійснення такого розподілу — виступає як одна з підстав для звільнення сторони від доказування.

Подібного висновку дійшов і Ю. Серіков, щоправда, надаючи перевагу тому процесуальному підходу, згідно з яким процесуальна функція презумпції зводиться до функції звільнення сторони від доказування. Автор зазначає: “Виокремлення у презумпцій функції розподілу (перерозподілу) обов’язків по доказуванню є помилковим” [1, 123]. І цілком слушно далі: “Спростувати презюмований факт вигідніше стороні, про-

ти якої встановлена презумпція, й сторона ця чинить відповідно, спираючись на вказівку загального правила розподілу обов’язків по доказуванню. На нашу думку, проблема окремого правила розподілу обов’язків по доказуванню відносно правових презумпцій повністю вичерпується наявністю загального правила” [1, 125].

Загальним правилом є — “необхідність доказування завжди покладається на того, хто висуває вимогу”. Саме це загальне правило є логічно відпочатковим та історично первинним стосовно презумпцій⁵. Останні є логічною похідною від обов’язку доказування — у тому числі й “особлива та найвідоміша” презумпція невинуватості.

О. Баулін, розподіляючи між сторонами цивільного процесу обов’язок доказування на підставі загального (римського) правила *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*⁶ і відтак залишаючи презумпціям допоміжну роль перерозподілу обов’язку доказування, заперечує не менш загальне (і не менш римське) уточнення: *in excepiendo reus fit actor*⁷. “Загальне правило розподілу доказових обов’язків не потрібно розуміти буквально, за схемою “хто стверджує, той і доводить”, — підкреслює автор. — Обов’язок доказування є стабільним і не залежить від дій сторін у процесі. Незалежно від того, чи доводить відповідач відсутність фактів підстави позову чи обмежується запереченням, загальне правило розподілу доказових обов’язків залишається незмінним, і обов’язок доказування не зміщується від однієї сторони до другої. Надання доказів для спростування обставин, на які посилається позивач, є правом, але не обов’язком відповідача. Обов’язок же доказувати виникає у відповідача або внаслідок спеціального зобов’язуючого правила, або у зв’язку із поданням правоперешкоджального юридичного факту” [4, 23].

⁵ У цей час (період посткласичного процесу. — *Авт.*) в арсеналі процесуальних правил з’являється фігура презумпції (*praesumptio*), поєднана з розподілом *onus probandi* [3, 226].

⁶ Доводити має той, хто стверджує, а не той, хто заперечує.

⁷ У запереченні позову відповідач стає позивачем.

Щодо обов'язку доведення фактів, обставин, правомірності виникає певна лінгвістично-термінологічна проблема. Російський автор розрізняє *обязанность доказательства* и *бремя доказательства*. Використання першого він вважає неприпустимим, адже така *обязанность* не забезпечена відповідними процесуальними примусами. Бремя є радше право, яке є усвідомленою необхідністю (виграти процес). Українському авторові це здається природним, і за відсутності в українській мові відповідних юридичних евфемізмів для терміну “обов'язок”, він, відповідно, й розуміє обов'язок доказування⁸.

Серйозніші відмінності стосуються тези російського автора про виникнення у відповідача обов'язку доказування внаслідок спеціального зобов'язуючого правила. Одне з таких правил російського законодавства викладено у підрозділі III “Провадження по справах, що виникають з публічних правовідносин” розд. II Цивільного процесуального кодексу РФ. Згідно з 249-ю ст. цього кодексу, обов'язок доказування покладається на органи/посадових осіб, які прийняли оскаржуваний акт/рішення. Цитуючи цю норму, О. Баулін стверджує: “Зазначене правило не є презумпцією, оскільки, закріплюючи його, законодавець не сформулював будь-якого правового положення” [4, 32–33]⁹.

На відміну від російського, український законодавець сформулював окремий від цивільного (у тому числі процесуального) Кодекс адміністративного судочинства й окрему від загальної юрисдикції систему судів

адміністративної юрисдикції. Сформульований в Кодексі адміністративного судочинства України обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень є формулюванням **презумпції винуватості** такого суб'єкта [6].

За наявності презумпції винуватості загальне правило розподілу обов'язку доказування перевертається з *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* на *ei incumbit probatio qui negat, non qui dicit*.

Презумпціальна винуватість суб'єкта владних повноважень є, безумовно, юридичним досягненням новітнього часу. Достатньо лише порівняти християнську богопомазаність влади, з одного боку, а з другого — конституційні заборони уряду Сполучених Штатів Америки, що містяться у поправках до першої в історії людства конституції.



Література

1. Сериков Ю. А. Презумпции в гражданском судопроизводстве. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — 184 с.
2. Попов Б. В. Распределение доказательств между сторонами в гражданском процессе. — Х.: Типогр. и литогр. М. Зильберберг и С-вья, 1905. — 406 с.
3. Дождев Д. В. Римское частное право. — М.: Издат. группа ИНФРА М–НОРМА, 1996. — 704 с.
4. Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / Автореферат дисс. на соиск. науч. степени д-р юрид. наук, спец. 12.00.15 “Гражданский процесс; арбитражный процесс”. — М., 2005. — 42 с.
5. Зарудний Є. О. Предмет та обов'язок доказування: співвідношення понять // Наук. пр. МАУП. — 2011. — № 2 (29). — С. 159–162.
6. Зарудний Є. О. Щодо концепції презумпції вини (на матеріалі конституційного звернення Верховного суду України) // Наук. пр. МАУП. — 2010. — № 4 (27). — С. 124–126.

⁸ Див., наприклад, [5].

⁹ Обґрунтовується, що загальне правило розподілу обов'язку доказування у справах, що виникають з публічних правовідносин, практично не має специфіки порівняно з позовним провадженням (підкреслено *Авт.*).

Розглядаючи презумпцію невинуватості як особливий окремий (у діалектичному розумінні) випадок презумпції, доведено, що praesumptio є логічною похідною від opus probandi. Відповідно, якщо презумпція визначає вину, то загальне правило ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat змінюється на ei incumbit probatio qui negat, non qui dicit.

Rассматривая презумпцию невиновности как отдельный (в диалектическом понимании) случай презумпции, доказано, что praesumptio является

логической производной от *onus probandi*. Соответственно, если презумпция определяет вину, то правило *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* изменяется на *ei incumbit probatio qui negat, non qui dicit*.

Considering the presumption of innocence as a separate case of presumption (in dialectical understanding) it is shown, that presumptio is a logical derivative of onus probandi. Thereafter, if presumption defines guilt, then the rule ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat changes to ei incumbit probatio qui negat, non qui dicit.

Надійшла 23 жовтня 2012 р.

ОСОБЛИВОСТІ ВІДЧУЖЕННЯ ЦЕРКОВНОЇ ВЛАСНОСТІ У ВІЗАНТІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 45–47

Розвідка присвячена одній з гарантій цілісності комплексу землеволодінь церкви та окремих монастирів, які уможлилювали зростання економічних ресурсів церкви. Інститут невідчуження церковної власності розглядається державою як інструмент державної опіки над комплексом церковних землеволодінь, оскільки Константинопольський Патріархат виконував важливі соціогуманітарні функції у Візантійській імперії.

В умовах становлення порівняльного права і державного управління важливого значення набуває вивчення особливостей становлення окремих правових інститутів на різних етапах їх історичного розвитку. В історії держави і права окреме місце займає правова система Візантійської імперії. З огляду на важливість у її структурі норм, які регулювали статус церкви, ми звернули увагу на *особливості інституту відчуження церковної власності*. Окресленої проблеми вже побіжно торкалися А. Каждан, І. Медведев, В. Прозоров. Окремі аспекти становлення правових інститутів Візантійської імперії вже нами розглядалися [6].

Візантійська монархія теоретично мала верховну власність на землю. Держава мала право конфісковувати без суду і слідства будь-яку земельну ділянку. Придушення виступів і виявлення змов тягло за собою масові конфіскації земельних володінь. Церковне майно також не було недоторканим, і у випадку державної потреби імператори відчужували церковні цінності [5, 422]. Разом з тим держава вкрай обережно ставилася до інституту приватної власності, насамперед щодо нерухомості. Фактично юридична теорія візантійського права полягала не в утвердженні засад азійської деспотії (вся нерухомість держави — власність деспота),

а у визнанні класичного принципу римського права (хто володіє, той платить податки) [3, 55]. З огляду на важливість закріплення майна за церквою і за окремими монастирями держава на законодавчому рівні створила гарантії збереження основних комплексів землеволодінь. Будь-яке відчуження (продаж, купівля, міна) церковних володінь, насамперед нерухомості, кліриками без дозволу єпископа та єпископом без схвалення митрополита і собору провінції заборонялося під загрозою скинення, що й передбачалося у каноні 3 Собору в Салоні. Особливо чітко соборне законодавство вимагало дозволу єпископа чи митрополита на продаж церковного майна з V ст. У першій половині VI ст. церква керується цими самими нормами. Собор в Епао (Бургундія, 15 вересня 517 р.) і Орлеанський Собор (7 травня 538 р.) повторюють традиційну формулу відчуження церковної власності. Орлеанський Собор додає припис священикам не накладати на церкву зобов'язання за невігідними контрактами. Клірики та монахи могли укладати угоди лише за згоди єпископа. У випадку забороненого відчуження майно підлягало поверненню, а особа, яка його здійснила, скидалася (зміщувалася). Новий власник, який відмовлявся повернути незаконно набуте майно церкві, відлучався до рішення спору в

суді, або до повернення оскаржуваних володінь церкви.

На імперському рівні, якщо не зважати на законодавство 470 р. імператора Льва стосовно лише Константинопольської церкви, Юстиніан вперше заборонив відчужувати церковну нерухомість, яка приносила дохід. Безплідні й збиткові маєтки до цього розряду не належали, хоча й їх відчуження було можливе лише за умови заподіяння ними шкоди (збитків) церкві. Так, Папа Хіларій (461–468 рр.) згадує занедбані і збиткові маєтки як товар на продаж.

Новели Юстиніана були опубліковані після Собору у Салоні і вже після того, як Далмація у 535 р. стала фактичною частиною Візантійської імперії. У своїй законодавчій діяльності щодо церкви Юстиніан спирається на традицію [7, 50]. З VII новели Юстиніана, виданій у 535 р., відомо, що вже за Анастасія видано постанову, згідно з якою Константинопольський Патріарх не продавав, не дарував та іншим способом не відчужував будинків, земель, колонів, рабів. Юстиніан у цьому питанні намагався піти ще далі й на початку свого правління заборонив будь-яке відчуження церковного майна по всій імперії. Це мало стати на заваді зловживанням з цим майном. Якщо економ здає незможним у емфітевзис церковні землі, він відповідає за завдані збитки (*ἐπιγυνόσκει τὴν βλάβην*). Хартуларії великої церкви не могли отримати церковне нерухоме майно в оренду чи емфітевзис та іншим способом особисто чи через інших осіб. Однак втілити у життя закон про повну заборону відчуження церковного майна не вдалося. Вже з 536 р. Юстиніан робить вилучення й обмеження у цьому законі, пом'якшуючи загальну норму невідчужуваності [2, 15]. Імператор дозволив продаж церковної нерухомості для покриття заборгованості на випадок нестачі для цього рухомого майна. У 537 р. вона була допущена лише винятково за борги скарбниці, а для задоволення приватних кредиторів передбачалася заміна виконання (боржник розраховувався своїм майном по справедливій ціні — 110 % його оціночної вартості) [7, 50].

З 544 р. все законодавство про невідчужуваність церковного майна було перероблено у дусі старого закону Анастасія [2, 16]. Став можливий продаж церковної нерухомості за борги приватним особам. Для того щоб вона була законною, потрібно було дотримуватись таких умов:

1) наявність боргу і підтвердження того, що отримані у позику гроші були справді витрачені на церковні потреби; в іншому випадку погашення заборгованості покладалося на особу чи орган, який зробив позику й управляв церковним майном (саме така ситуація передбачена у кінці канону 2 Салонського Собору, де мова йде про відповідальність боржника і відчуження власного майна за умови порушення встановленого порядку);

2) законно засвідчена комісією з представників кліра, єпископа і митрополита неможливість покриття боргу іншим шляхом, на основі чого презид провінції видав розпорядження про відчуження;

3) попередня (за 20 днів) заява про наступний продаж;

4) дійсне покриття боргу за виручені кошти [7, 50].

У самому Константинополі новела 120 мала зменшити кількість церковного майна, на які поширювався закон про невідчужування майна. За цим законодавством до невідчужуваних не належали безплідні й збиткові землі. Імператорські пожалування кваліфікувалися як умовно невідчужувані. Нормальним способом використання церковних земель було визнано оренду (*ἐκδοσις*). Утримувачами церковних земель не могли бути єретики і органи церковного управління [2, 16]. Окремі церкви набули певного статусу щодо продажу нерухомості. Так, Єрусалимській Патріархії у 536 р. дозволили продавати нерухомість у Єрусалимі з огляду на надприбутковість земельних операцій у місті. Покупці будинків у Єрусалимі пропонували за будинки ціну, яка у 50 разів перевищувала їх реальну вартість, причому зазвичай на придбане майно складався заповіт на користь Єрусалимської церкви. Церква у Мізії мала право продавати свої землі у випадку незахищеності від варварських нападів чи збитковості [2, 17].

Попри принцип невідчужуваності земельної власності правова практика Візантійської імперії дає нам численні приклади оренди, міни і продажу земель монастирями. Так, у 1034 р. ігумен богородичного монастиря у Плакія Герман та його брат монах Петро продали за 20 золотих монет цілину землю ігумену Есфігменського монастиря Феоктисту [1, 50]. Запродажний акт 993 р. з архіву Лаври оформлює продаж двома монахами (Козьмою і Лукою) острова Гімнопелагісія, запустілого й занедбаного внаслідок нападів сарацин, ігуменом Лаври Афанасію [4, 127]. Акт на купівлю 1034 р. фіксує продаж ігуменом монастиря Кацарі запустілого місця [4, 128].

Статут Пандократора згадує землі, які перейшли монастирю міною. Грамота згадує земельні спори між окремими монастирями [1, 50].

Разом з тим, окремі імператори, зокрема Ісаак Комнин (1057–1059 рр.), за потреби конфісковували землі у деяких монастирів [5, 432].

Усе це підкреслює гнучкість нормативно-правової бази Візантійської імперії, яка, попри загальний курс на збереження недоторканності володінь церкви чи окремих монастирів, змушена була передбачати певні винятки, які б уможлилювали позбавлення права власності на майно, володіння яким тягло збитки для власника. Тому нового звучання набувають інститут оренди та міни як такі, що давали б можливість без позбавлення права власності отримувати додаткові

прибутки. Разом з тим, доцільним видається дослідження особливостей відчуження церковної власності у різних регіонах Візантійської імперії.



Література

1. Каждан А. П. Византийский монастырь XI–XII вв. как социальная группа // ВВ. — Т. 31. — 1971. — С. 48–70.
2. Левченко М. В. Церковные имущества V–VII вв. в Восточно-Римской империи // ВВ. — Т. II (XXVII). — 1949. — С. 11–59.
3. Литаврин Г. Г. Проблема государственной собственности в Византии X–XI вв. // ВВ. — Т. 35. — 1973. — С. 51–74.
4. Медведев И. П. Дипломатика частного византийского акта // Проблемы источниковедения западноевропейского средневековья: Сб. ст. и мат.; под ред. В. И. Рутенбурга. — Л.: Наука, Ленинград. отд., 1979. — С. 124–147.
5. Нефедов С. А. Факторный анализ исторического процесса. История Востока. — М.: Территория будущего, 2008. — (Сер. “Университет. биб-ка Александра Погорельского”). — 752 с.
6. Омельчук В. В. Релігійна політика стародавніх і середньовічних держав / В. В. Омельчук, В. М. Лісничка: Навч. посіб. — К.: Персонал, 2011. — (Сер. “Світові традиції державного управління”. — Вип. I). — 608 с.
7. Прозоров В. Б. Собор 530 г. в Салоне и проблема достоверности документов, включенных в “Большую Салонскую историю” // Вестн. Рос. гуманитар. науч. фонда. — 2000. — № 3: 2000 лет христианской культуры. — С. 48–61.

Розкрито особливості розвитку інституту відчуження власності церкви у цілому та окремих монастирів. Приділено увагу процесові зростання церковного землеволодіння як логічного наслідку створення державних гарантій невідчуження нерухомості церкви та окремих монастирів.

Раскрыты особенности развития института отчуждения собственности церкви в целом и отдельных монастырей. Уделено внимание процессу роста церковного землевладения как логического следствия создания государственных гарантий неотчуждения недвижимости церкви и отдельных монастырей.

The features institute of development, alienation and properties of church are exposed on the whole and separate monasteries. Attention the growth process of church landownership is logical spared, creation investigation of state guarantees to not alienation the real estate of church and separate monasteries.

Надійшла 14 листопада 2012 р.

ЩОДО ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАМІНИ КРЕДИТОРА У ДВОСТОРОННІХ ДОГОВОРАХ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 48–52

Попри те, що поняття заміни кредитора та його підстави передбачено законодавством України, на теоретичному та практичному рівнях постають питання щодо можливості заміни кредитора у двосторонніх договорах.

Правова природа поняття заміни кредитора у зобов'язанні чітко не визначена у законодавстві України. В юридичній літературі заміна кредитора розглядається як різновид заміни сторони у зобов'язанні в контексті переходу прав від первісного кредитора до нового. Відповідно до ст. 512 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України): “Кредитор у зобов'язанні може бути замінений іншою особою внаслідок: 1) передання ним своїх прав іншій особі за правочином (відступлення права вимоги); 2) правонаступництва; 3) виконання обов'язку боржника поручителем або заставодавцем (майновим поручителем); 4) виконання обов'язку боржника третьою особою; 5) та в інших випадках, встановлених законом”. З такого трактування вбачається, що заміна кредитора опосередковує обіг прав вимоги, що виникають у зобов'язанні.

Перелік підстав для заміни кредитора є невичерпним, оскільки з розвитком економічних відносин та у зв'язку з вільними ринковими відносинами перелік підстав для заміни кредитора у зобов'язанні може значно розширюватися. Зважаючи на ч. 3 ст. 6 ЦК України, яка закріплює, що “сторони в договорі вправі відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд”, перелік додаткових підстав для заміни кредитора у зобов'язанні може встановлюватися в осно-

вному зобов'язанні чи регулюватися спеціальним нормативно-правовим актом.

Законодавець допускає заміну кредитора практично в усіх зобов'язаннях, крім тих, “які нерозривно пов'язані з особою кредитора, зокрема у зобов'язаннях про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю” (ст. 515 ЦК України).

Попри те, що поняття заміни кредитора та його підстави передбачено законодавством України, на теоретичному та практичному рівнях виникають питання щодо можливості заміни кредитора у двосторонніх договорах.

Усі договори поділяються на односторонні, двосторонні та багатосторонні залежно від кількості наявних прав вимоги однієї сторони і зустрічного обов'язку іншої вчинити певні дії чи утриматися від таких [1, 533]. Нині на теоретичному рівні досить поширена дискусія щодо можливості переходу прав вимоги, які виникають із двосторонніх договорів. Основна проблема: чи можлива заміна кредитора без заміни сторони двостороннього договору в цілому. Серед науковців немає злагодженої позиції. О. А. Підпригора вважає, що у двосторонніх зобов'язаннях заміна осіб означає одночасно уступку вимоги і переведення боргу [2, 18].

В. В. Байбак, аналізуючи це питання, наводить думки науковців, які заперечують можливість переходу такого права до третіх осіб:

а) М. В. Кротов вважає, що заміна осіб у взаємному зобов'язанні потребує також переводу боргу, оскільки за допомогою цесії неможливо розділити зобов'язання та відступити тільки права, зберігши за собою обов'язки;

б) І. В. Єлісеєв дотримується подібної позиції, вважаючи, що у двосторонніх договорах права та обов'язки настільки пов'язані, що відступлення права вимоги без переведення обов'язку, який лежить на цеденті, означає розірвання договору [3, 94];

в) О. Г. Ломідзе стверджує, що передача стороною зобов'язання належного їй права відбувається без переводу зобов'язання, оскільки і виділення стороною зобов'язання із складу належного їй права, і передача окремої правомочності (наприклад, правомочності вимагати оплати) призвели б до порушення визначеної нормами права послідовності розвитку прав та обов'язків сторін [4, 17].

І. М. Трепцін наголошував, що зміст зобов'язань не допускає цесію тоді, коли зобов'язання є двосторонніми. Відступаючи своє право вимоги, кредитор повинен був би відступити і свій обов'язок, а це вже виходить за рамки цесії, оскільки вона застосовується тільки до активної сторони зобов'язання, а не до пасивної [5, 213–214].

На сьогодні більшість зобов'язальних правовідносин є двосторонньо-зобов'язуючі (кожна зі сторін має права та обов'язки). Як зазначає А. В. Пушкіна, можна розділити ці складні правовідносини на двоє простих і матимемо два об'єкти. Г. Ф. Шершеневич зазначав, що увага обох суб'єктів спрямована на те благо, яке одними набувається, а іншими втрачається. Тому об'єктом конкретних простих правовідносин виступатиме благо, потребу в якому правомочна особа задовольняє за допомогою зобов'язаних осіб [6].

Перехід прав вимоги, які виникли на підставі двостороннього договору, до третіх осіб цілком можливий та обґрунтований. При цьому, потрібно враховувати, що перехід прав може здійснюватися не тільки в межах інституту цесії (відступлення права вимоги на підставі правочину), а й на інших підставах, передбачених законом для заміни сторо-

ни у зобов'язанні. Вбачається, що звуження можливості переходу права вимоги тільки до цесії є недоцільним.

У ситуації із переходом прав та обов'язків по двосторонньо-зобов'язуючих договорах, потрібно розмежовувати можливість “заміни кредитора чи боржника у зобов'язанні” та “заміни сторони договору”. Ці поняття не є тотожними, оскільки поняття “заміна кредитора чи боржника у зобов'язанні” може супроводжуватися переходом прав чи обов'язків окремо, чи то до нового кредитора, чи то до нового боржника. Внаслідок чого, кредитор чи боржник у двосторонньому договорі може бути замінений тільки в частині одного зобов'язання, а не цілого договору. У той час як при заміні сторони двостороннього договору відбуватиметься як заміна боржника, так і заміна кредитора, відповідно, до нового кредитора та боржника (які поєднуюватимуться в одній особі) одночасно переходитимуть права та обов'язки.

Якщо мову вести про перехід права вимоги із двостороннього договору на підставі правочину (відступлення права вимоги), то кредитор вправі передати таке право залишаючись при цьому боржником по договору. У цьому випадку не обов'язково, щоб одночасно до третьої особи переходили як права, так і обов'язки, обов'язок може бути виконаний боржником до передачі права вимоги. Наприклад, у справі № 12/559, розглянутій господарським судом Хмельницької області [7], встановлено, що одна сторона виконала свій обов'язок за двостороннім договором повністю до моменту передачі права вимоги за цим договором. Між Ос.-3 (постачальником) та Ос._2 (покупцем) укладено договір поставки, згідно з яким постачальник зобов'язався постачати (передавати) товар у власність покупця для використання його у підприємницькій діяльності, а покупець зобов'язався прийняти зазначений товар та сплатити за нього на умовах договору. Згодом, між Ос.-3 та Ос._1 було укладено договір про відступлення права вимоги, відповідно до якого Ос.-3 передає, а Ос._1 приймає на себе право вимоги першого і стає кредитором по договору поставки.

Як вбачається з матеріалів справи, поставщик (первісний кредитор) у повному обсязі виконав взяті за договором зобов'язання — передав продукцію покупцеві. При відступленні права вимоги відбулася лише заміна кредитора у зобов'язанні. Виконавши обов'язок за поставкою (оплативши товар), покупець передав своє право вимоги за договором новому кредиторові.

Звідси випливає, що права та обов'язки до нової сторони двосторонньо-зобов'язуючого договору можуть переходити як разом, так і окремо. При цьому, не обов'язково, щоб первісний кредитор виконував свій обов'язок, він може передати своє право вимоги за договором, залишившись при цьому боржником за договором. Наприклад, якщо покупець відступив своє право вимоги щодо передачі товару, а в договорі поставки зазначено, що оплата товару здійснюється у п'ятиденний строк після доставки товару покупцеві та на підставі акту приймання-передачі. Фактично, обов'язок по оплаті товару у покупця виникне тільки з моменту доставки товару та підписання акту приймання-передачі. Товар може бути доставлений новому кредиторові (у зв'язку із укладенням відповідного правочину), а оплату за такий товар зобов'язаний здійснити боржник. Таким чином, немає підстав для обмеження переходу прав вимоги, які виникають із двосторонніх договорів в обігу, оскільки заміна кредитора по одному зобов'язанню не супроводжуватиме заміну сторони договору в цілому.

Аналогічна ситуація складатиметься при виконанні поручителем зобов'язань за кредитним договором замість основного боржника. У такому випадку відбувається заміна кредитора у первісному (кредитному) зобов'язанні, де до поручителя переходить увесь спектр прав первісного кредитора.

Потрібно також звернути увагу на специфіку заміни кредитора у договорах оренди. Своєю точкою зору з приводу передачі права оренди землі висловила І. Спасибо-Фатєєва, яка вважає, що "... ст. 512 ЦК містить невичерпний перелік підстав переходу прав кредитора, а тому хоч і не можна стверджувати, що орендар є кредитором і він має право ви-

моги, але виходячи з визначення договору оренди землі у ст. 792 ЦК, за яким *орендодавець зобов'язаний* передати за плату орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, виходить, що орендар є уповноваженою особою, тобто кредитором, а тому на нього поширюється ст. 512 ЦК (з її невичерпним переліком можливості заміни кредитора)" [8, 28].

Вважаємо, що право оренди (користування) можна розглядати з різних позицій:

1) як складову правомочність власника майна щодо користування своїм майном (у тому числі як право власника майна передавати майно в користування третім особам);

2) як складову зобов'язальних правовідносин, яка може містити правомочності орендаря вимагати передачі в користування об'єкта оренди у строк, обумовлений сторонами, надання доступу до такого об'єкта тощо.

У першому випадку право користування (оренди) виступатиме правомочністю власника речі. Таке право є абсолютним, презюмується, що треті особи не вправі посягати на таке право власника. У цій структурі виникають абсолютні правовідносини, де кожен зобов'язаний не порушувати право власника. Замінити кредитора у таких правовідносинах не можна, оскільки чітко не визначено зобов'язаних осіб та й по суті вимога власника майна стосується всіх і кожного, а не конкретно визначеного боржника. Більше того, таке право притаманне власнику та не може відчужуватися окремо від майна. Основними ознаками зазначеного права є те, що йому притаманне право слідування, об'єктом є річ, має безстроковий характер, користується цілковитим захистом [9].

Стосовно другого випадку, то ми розглядаємо право користування (оренди) як складову змісту відносних правовідносин між орендарем та орендодавцем, де чітко визначені сторони та їх права чи обов'язки. У такому випадку заміна сторони кредитора допускається.

У Законі України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 р. (з наступними змінами та доповненнями) [10] законодавець передбачає різні способи переходу права оренди до орендарів:

1) перехід права оренди до спадкоємців чи до осіб, які використовували цю земельну ділянку разом з орендарем і виявили бажання стати орендарями у разі, якщо це не суперечить вимогам Земельного кодексу України та цього Закону;

2) перехід права оренди до одного з членів сім'ї засудженої фізичної особи — орендаря, який виявив бажання і може відповідно до закону стати орендарем, а в разі його відмови або відсутності таких — до осіб, які використовували цю земельну ділянку разом з орендарем, за їхньою згодою, якщо це не суперечить вимогам Земельного кодексу України та цього Закону;

3) перехід права оренди до особи, якій перейшло право власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що розташовані на орендованій земельній ділянці.

Вбачається, що законодавцем чітко не розмежовано, яке саме право оренди переходить до нових орендарів та у якому випадку, що породжує в подальшому правові колізії на практиці. Зокрема, у перших двох способах переходу права оренди мова йде про перехід зобов'язального права вимоги, що виникло на підставі договору оренди землі у попереднього орендаря. У такому разі відбувається заміна кредитора у зобов'язанні, де до нового орендаря переходить увесь спектр прав, які мав попередній орендар. Цей факт також матиме важливе значення при обчисленні строку позовної давності, адже, відповідно до ст. 262 ЦК України, заміна сторін у зобов'язанні не змінює порядку обчислення та перебігу позовної давності. Тоді як при укладенні нового договору оренди строк позовної давності починається спочатку.

Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України “Про оренду землі” “до особи, якій перейшло право власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що розташовані на орендованій земельній ділянці, також переходить право оренди на цю земельну ділянку” [10]. Вважаємо, що в цьому випадку законодавець, передбачаючи перехід права оренди до нового власника майна, мав на увазі не зобов'язальне право оренди (право вимоги щодо користування земельною ділянкою),

а право власника щодо належного користування своїм майном. По-перше, таке право носить абсолютний характер; по-друге, не визначено конкретної зобов'язаної сторони; по-третє, за такого “переходу” попередній орендар втрачає право оренди та згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України “Про оренду землі” “договором, який передбачає набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, припиняється договір оренди земельної ділянки в частині оренди попереднім орендарем земельної ділянки, на якій розташований такий житловий будинок, будівля або споруда”. Припинення договору оренди свідчить про відсутність правонаступника.

У такому випадку заміна сторони кредитора не відбувається, а виникає нове речове право власника будівлі щодо користування земельною ділянкою, на якій вона розташована. Тому пропонуємо внести такі зміни у Закон України “Про оренду землі”, а саме: 1) ч. 3 ст. 7 Закону виключити; 2) ст. 6 Закону доповнити ч. 5 такого змісту: “Особа, яка набула на праві власності житловий будинок, будівлю або споруду, що розташовані на орендованій земельній ділянці, також набуває право оренди на цю земельну ділянку. Договором, який передбачає набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, припиняється договір оренди земельної ділянки в частині оренди попереднім орендарем земельної ділянки, на якій розташований такий житловий будинок, будівля або споруда”.

Враховуючи наведене, доходимо висновку, що заміна кредитора у двосторонніх договорах можлива без заміни сторони договору в цілому та не забороняється законодавством України. Кредитор вправі залишитися боржником за договором, передавши своє право вимоги третій особі.



Література

1. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / За ред. В. М. Коссака. — К.: Істина, 2004. — 976 с.

2. Підпригора О. А. Цивільне право: Підруч. для студ. юрид. вузів та ф-тів. — К.: Вентурі, 1997. — 480 с. // [Електронний ресурс]: — Режим доступу: <http://pravouch.com/page/pidiprigorapravo/ist/ist-14--idz-ax258--nf-6.html>

3. Байбак В. В. Обязательственное требование как объект гражданского оборота. — М.: Статут, 2005. — 222 с.

4. Ломидзе О. Уступка права (цессия) // Российская юстиция. — 1998. — № 5. — С. 17.

5. Трепицын И. Н. Гражданское право губерний Царства Польского и русское в связи с Проектом Гражданского Уложения. Общая часть обязательственного права. — Варшава, 1914. — 345 с.

6. Пушкина А. В. Уступка требования как форма правопреемства в гражданском праве // [Электронный

ресурс]: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — М.: РГБ, 2007. — (Из фондов Российской гос. биб-ки). — 200 с.

7. Рішення господарського суду Хмельницької області від 9 квітня 2009 року // Архів господарського суду Хмельницької області. — Справа № 12/559.

8. Спасибо-Фатеєва І. Науково-правовий висновок про відчуження права оренди // Землевпорядний вісн., 2010. — № 7. — С. 22–29.

9. Яворська О. С. Речові права за римським правом і сучасний рівень законодавчого регулювання // Юриспруденція. — 2006 / [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=354>

10. Про оренду землі: Закон України від 5 червня 2003 року // ВВР України. — 1998. — № 46. — 6 жовт. — Ст. 280.

Питання заміни сторони кредитора у двосторонніх договорах потребує детального регулювання на законодавчому рівні, зокрема щодо порядку здійснення такої заміни, підстав та форми правочинів, на підставі яких вступатиме у правовідносини новий кредитор.

Вопрос замены стороны кредитора в двусторонних договорах требует детального регулирования на законодательном уровне, в частности относительно порядка осуществления такой замены, оснований и формы сделок, на основании которых будет вступать в правоотношения новый кредитор.

Issues replacing the creditors in bilateral treaties require detailed regulation by law, including the exercise of such options, reason and form contracts under which to enter into a new relationship lender.

Надійшла 28 листопада 2012 р.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 53–59

Розглядаються правові механізми становлення державної податкової служби України як правового інституту.

У науковій літературі інститут (від лат. *Institutum* – устрій, організація, установлення, установа) визначається як форма організації та регулювання суспільних відносин і діяльності людини з властивими цій формі метою, функціями та засобами впливу на життя суспільства або окремих його частин; найзагальніший елемент соціальної структури [1, 696].

Під інституціоналізацією розуміється процес організації та регулювання суспільного життя, впорядкування, формалізації та стандартизації суспільних зв'язків і відносин [2, 70].

Інституціоналізм як один із напрямів державознавства та правознавства ХХ ст., пишуть автори “Словника іноземних мов”, розглядає “інституцію” (сім'ю, освіту, науку, державу тощо) як основу проблем, що постають у процесі функціонування суспільства, держави та права [3, 285].

Як доводить російський учений Г. С. Кирдіна, інституціоналізація соціальних зв'язків досягається засобами: а) регламентації, тобто становленням механізмів регуляції достатньо жорсткого характеру, що забезпечує регулярність, передбачуваність і надійність соціальної комунікації її агентів; б) диференціації та структурування функцій, прав і обов'язків; в) безособовості вимог, що обумовлюється визначеністю та однаковістю застосування морально-етичних та правових норм, єдністю прав і обов'язків, раціональ-

ною формою поведінки; г) розподілу праці та професіоналізації виконання функцій [4, 24].

Особливістю функціонування інститутів можна вважати, по-перше, їх соціальний характер, адже їх вплив поширюється, як правило, на великі групи людей – класи, соціальні верстви, населення в цілому, а також окремих індивідів, що дає підстави їх характеризувати як соціальні формування, які діють за певними правилами, нормами і стандартами; контроль за їх діяльністю, що забезпечує передбачуваність їх впливу і характеру поведінки суб'єкта цього впливу. Значене може стосуватися як життєдіяльності держави в цілому, так і окремих суспільних сфер, галузей суспільних відносин.

По-друге, соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості, організаційній системі зв'язків відповідно до домінуючих суспільних інтересів, що знаходить своє відображення в елементному складі, системі зв'язків між елементами, їх підпорядкованості меті та завданням, що обумовлює, з одного боку, їх життєздатність, а з другого – значущість, необхідність для суспільства.

По-третє, діяльність інститутів має враховувати особливості інтересів різних соціальних груп в їхній підпорядкованості завданням формування правової держави і громадянського суспільства, що знаходить своє втілення передусім у частині формування середнього класу як визначальної складової ринкової економіки, демократичної держави.

По-четверте, функціонування інститутів постає як сукупність ролей і функцій, що виконуються ними відповідно до чинних нормативно-правових актів, соціальних норм і традицій, які склалися історично, тощо. Відповідно, їхня діяльність не може не сприяти забезпеченню як індивідуальних, так і колективних потреб різних суб'єктів соціальної дії, які сукупно уособлюють суспільство чи його сфери, окремі сегменти як його складові.

Таким чином, інститут постає комплексом “організацій, установ, індивідів, що володіють певними засобами, ресурсами і виконують конкретні правові, соціальні, політичні функції (держава, суд, політичні партії), є способом “організації політичної, економічної, соціальної, правової та іншої діяльності людей через чіткий поділ функцій”. Звідси можна стверджувати, що інститут може бути визначений як “комплекс норм, що регулюють соціально-правові відносини” відповідно до чинної “системи правил і норм, контролю за їх виконанням” [1, 696].

Становлення інституціонального підходу в історії історико-правової науки, вивченні особливостей функціонування суспільства, його окремих сфер, життєдіяльності людини пов'язано з іменами видатних мислителів, зокрема, О. Контом, Г. Спенсером, Е. Дюркгеймом, М. Вебером, Т. Вебленом, Т. Парсонсом, Я. Щепанським та ін.

О. Конт розглядав основні соціальні інститути, передусім сім'ю, державу, релігію, як засоби забезпечення процесів соціальної інтеграції, виконання покладених на суспільство функцій. Основу для такого твердження О. Конт вбачав у тому, що інститути, вірування і моральні цінності суспільства, будучи взаємопов'язаними, допоможуть пояснити будь-яке соціальне явище в його системному зв'язку з іншими подіями, фактами чи процесами відповідно до закономірностей розвитку суспільства. Як відомо, запропонований ним інституційний підхід до з'ясування сутності соціальних явищ, системи зв'язків та відносин обумовлювався специфікою позитивного методу як механізму забезпечення солідарності, суспільної злагоди. “Для нової філософії, — писав він, — порядок завжди

складає умову прогресу і, навпаки, прогрес є необхідною метою порядку” [5, 44].

Інституціональний підхід до вивчення суспільства, його окремих структурних компонентів отримав розвиток у працях американського вченого Г. Спенсера, який, власне, вперше запропонував термін “соціальний інститут”, пов'язуючи його соціальну необхідність із завданнями нормативної протидії ускладненню структур суспільства та боротьби за виживання. Будь-який соціальний інститут формується, на його думку, як стійка структура соціальної дії, що виконує певні, наперед визначені функції — регулятивну, продуктивну (виробничу) та розподільчу. Відповідно, соціальні інститути він класифікує на інститути спорідненості (шлюб та сім'я), економічні (розподільчі) та регулюючі — релігія, політичні організації [6, 56].

У працях одного із засновників американської школи інституціоналізму Т. Веблена суспільство розглядається як сукупність інститутів, які задовольняють потреби людей та є результатом їхньої діяльності. Становлення нових інститутів учений безпосередньо пов'язує зі зміною загальноприйнятих зразків поведінки та навичок мислення, а розвиток суспільства розглядав як процес природного відбору соціальних інститутів. [1, 696].

П. Бергер призначення інститутів вбачав у забезпеченні процедур упорядкування поведінки людей та спонуканні до суспільно значущих дій [7, 84].

Дослідження функціональної значущості соціальних інститутів як засобів самореалізації особистості, формування механізмів солідарності за умов ринкового розподілу праці, діяльності корпорацій як професійних організацій пов'язується з іменем французького вченого Е. Дюркгейма. Саме корпорації, що включають роботодавців і робітників, спроможні постати школою дисципліни, структурою з належним престижем і владою.

Німецький дослідник М. Вебер, вивчаючи функціональні можливості соціальних інститутів, порівнював їх призначення, зокрема держави, релігії, права тощо, з діяльністю групи осіб, на які покладено виконання життєво важливих соціальних функцій.

Аналізуючи визначення сутності соціальних інститутів, їх функціонального, статусного та цілеорієнтованого призначення в суспільстві, доцільно наголосити на основній тенденції їх еволюції, яка полягає в посиленні стійкості нормативно-правової регламентації соціальних зв'язків та організаційних засад, конкретних форм регулювання поведінки суб'єктів соціально-правової дії. При цьому зазначена характеристика поширюється як на регламентацію дій держави, так і платників податків, що надає їй комплексності та багатофункціональності, системності щодо забезпечення життєдіяльності суспільства, його окремих членів. Так, зокрема, американський дослідник Н. Смелзер соціальний інститут визначає як комплекс норм і процедур, що охоплює, з одного боку, сукупність нормативно та ціннісно обумовлених ролей та статусів, з другого — соціальне утворення, призначенням якого є використання ресурсів суспільства для задоволення потреб його членів” [8, 79–81].

Одну з найвдаліших спроб класифікації інститутів здійснив польський учений Я. Щепанський, виокремивши економічні, політичні, виховні та культурні, соціальні та релігійні інститути [1, 696].

Сучасні підходи щодо визначення сутності поняття “інститут” пов'язуються:

а) з їх характеристикою як “ціннісно-нормативних комплексів”, що дає змогу спрямовувати та контролювати дії людей у життєво важливих сферах — економіці, політиці, культурі, сім'ї тощо [9, 194];

б) з визначенням їх місця (як центрально- чи другорядного, допоміжного) в системно-структурному забезпеченні функціонування суспільного життя [10, 183–192];

в) з передбаченням, а з часом й утвердженням свідомо регульованої, організованої форми діяльності великих груп людей, відтворенням та успадкуванням усталених зразків поведінки, звичаїв, традицій тощо;

г) з нормативно-правовою та морально-етичною реалізацією ціледосягальної функції як однієї з визначальних у процесі інституціоналізації [11, 118].

Сутність соціальних інститутів, на думку Н. П. Осипової, проявляється у двох основних значеннях:

а) як специфічних, історично обумовлених форм організації спільної діяльності людей, які забезпечують певну стійкість зв'язків і відносин, форми організації та регулювання суспільного життя. У такому розумінні призначення соціальних інститутів ми вбачаємо у забезпеченні стійкості, надійності, регулярності задоволення потреб людини, певних суб'єктів діяльності, соціальних груп, суспільства в цілому;

б) як різного роду впорядкування, формалізація суспільних відносин на засадах забезпечення постійності та міцності взаємодії між його суб'єктами з чітким визначенням функцій, прав та обов'язків, регламентацією та контролем за взаємодією його суб'єктів [2, 70].

Своєрідним результатом реалізації зазначених вище підходів можна розглядати, на наш погляд, запропоноване російським ученим С. С. Фроловим визначення соціального інституту як організованої системи зв'язків і соціальних норм, що об'єднують важливі суспільні цінності і процедури, які задовольняють основні потреби суспільства. При цьому, як зазначає автор, під суспільними цінностями необхідно розуміти розподіл думок і цілей, тоді як суспільні процедури постають як зразки поведінки у масових чи групових процесах. І насамкінець, система соціальних зв'язків є єдністю, переплетінням соціальних ролей і статусів, завдячуючи яким ця поведінка формується, реалізується та забезпечується [12, 143–144].

Вітчизняний дослідник В. Г. Воронкова обґрунтовує такі функції¹ соціальних інсти-

¹ Функція (від лат. *function* — виконання, звершення) — діяльність, обов'язок, робота. Призначення або роль, яку виконує певний соціальний інститут, структура або процес, який здійснюється щодо певного системного цілого. Загальну функцію соціального інституту можна визначити як користь, благо, які він приносить суспільству. Інакше кажучи, функція є сукупністю дій, що спрямовані на вирішення певних питань, реалізацію визначених завдань, досягнення сформульованих цілей, встановлення взаємозв'язків, дотримання певного режиму, порядку чи організації діяльності тощо.

тутів: а) закріплення й відтворення суспільних відносин; б) інтеграції та згуртування суспільства на засадах систематизації основних норм і правил поведінки, відбору й утвердження суспільних цінностей; в) регулювання та соціальний контроль; г) комунікативну [1, 696].

До структурних елементів, що формують каркас соціальних інститутів, обумовлюють їх елементну частину, вітчизняні науковці відносять, зокрема: а) ціль та сферу діяльності інституту; б) функції, що “працюють” на досягнення цілей; в) нормативно визначені соціальні ролі і статуси; г) засоби та установи, що спрямовані на досягнення цілей, реалізацію функцій, у тому числі відповідні санкції [2, 71].

У зарубіжній науковій літературі з цього приводу висловлюються дещо інші думки. Так, скажімо, С. С. Фролов, зважаючи на наявність ознак, що притаманні діяльності будь-якого соціального інституту, вважає за доцільне виокремлювати основні групи ознак, передусім: а) настанови та зразки поведінки; б) символи та культурологічні ознаки; в) утилітарні культурні ознаки; г) кодекси усні та письмові; д) ідеологія [12, 306–326].

Тоді як Дж. Бернارد і Л. Томпсон віддають пріоритет елементній побудові структури соціального інституту, наголошуючи на: а) цілях та завданнях діяльності, які пов’язуються з виконанням покладених на інститут функцій; б) зразках, або правилах поведінки; в) символічних ознаках; г) утилітарних ознаках; д) усних і письмових традиціях [13, 130].

Виникнення, становлення, розвиток та вдосконалення організаційно-правових засад Державної податкової служби України є основою її формування як соціального інституту країни. Процеси, що відбуваються у цьому напрямі розбудови інфраструктури соціального інституту, відповідають усім притаманним його класичному визначенню ознакам.

Оскільки мова йде про правову основу як базовий аспект організації ДПС України як соціального інституту, то предметом його розгляду є становлення, розвиток та вдосконалення податкової нормативно-правової

бази в її динаміці та взаємозв’язках із процесами соціально-економічного розвитку країни. Тому задовольняючи потребу суспільства у створенні податкової системи як механізму забезпечення фінансами, його значення трансформуватиметься через ефективність застосування у сфері регулювання виробництва, розподілу та перерозподілу суспільно виробленого продукту (внутрішнього валового продукту – ВВП). При цьому важливе значення має ефективність використання властивостей податків як економічної категорії через їх функції: розподільчу, соціальну, регулятивну тощо.

Нормативно-правова база визначає структуру системи органів ДПС (ДПА України, ДПА в Автономній Республіці Крим, ДПА в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, міжрайонні та об’єднані ДПП). На рівні законів встановлюється структурна визначеність та підпорядкування системи податкових органів як по вертикалі, так і по горизонталі, їх функції, відповідальність тощо. Крім того, у сфері податкових правовідносин основна (визначальна) роль надається іншим учасникам – платникам податків (фізичним та юридичним особам).

У цьому аспекті здійснюється чітке розмежування ролей за ознаками інституційного розвитку та формалізуються всі сторони їх поведінки: платника податків щодо виконання свого конституційного обов’язку по своєчасній та в повному обсязі сплаті податків і зборів (обов’язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів і податкових органів щодо здійснення контролю за дотриманням вимог податкового законодавства платниками податків. Тут проявляються інтереси держави – у постійному надходженні фінансових ресурсів до бюджету; суспільства – у забезпеченні належного рівня соціально-економічного розвитку; платників податків – у можливості обрання виду діяльності для отримання прибутків тощо.

ДПС України як правовий інститут характеризується наявністю:

а) формалізованої організації з визначеними на законодавчому рівні структурою, повноваженнями, системою ієрархічних

зв'язків та порядком підпорядкування по вертикалі й горизонталі, а також належних приписів щодо дотримання субординації та координації у процесі виконання завдань діяльності;

б) сукупності, певної послідовності специфічних норм та приписів, що регулюють поведінку структурних елементів у межах податкової системи, визначають види податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів, встановлюють коло суб'єктів — органів ДПС, платників податків, інших установ і організацій, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з функціонуванням цього інституту, обумовлюють порядок справляння податків, а також визначають поведінку учасників правовідносин, що притаманна лише зазначеній сфері;

в) визначеного кола суб'єктів, діяльність яких набуває стійкого характеру за вихідними нормативно-правовими та морально-етичними засадами, повноваженнями та завданнями діяльності;

г) соціально значущих функцій діяльності кожного зі структурних елементів податкової системи, які їх (елементи) інтегрують у межах єдиного цілого, даючи змогу, тим самим, ієрархії податкових органів постати впорядкованою ієрархічною організацією з системою як внутрішніх, так і зовнішніх взаємозв'язків;

д) інструментів та засобів поширення впливу на великі групи людей як платників податків, що дає підстави стверджувати про функцію правової соціалізації, яка де-факто виконується податковою системою.

Формування ДПС України як різновиду правового інституту має свою історію становлення та розвитку, яка пов'язується не лише з певною послідовністю організаційних та нормативно-правових змін, а й формуванням системи взаємовідносин і зв'язків між її елементами, податковими органами і платниками податків у частині набуття упорядкованості, нормативності, системності, залучення нових груп платників податків, розширення кола учасників. Зазначений процес може аналізуватися за різними ознаками — право-

вими, організаційними, суб'єктними, функціональними, однак не підлягає сумніву та обставина, що для досягнення цілей діяльності ДПС України спочатку виробляються першопочаткові правила та норми поведінки податкових органів держави та платників податків, які з часом упорядковуються, набуваючи системного характеру як у плані досягнення цілей діяльності, так і розв'язанні можливих конфліктних ситуацій. Формується, таким чином, ціла система соціальних зв'язків, систем регулювання відносин, правил та порядку їх забезпечення, відповідно до яких відбувається розподіл обов'язків, ролей (функцій), статусів, відповідальності та контролю тощо.

Для захисту інтересів платників податків — фізичних і юридичних осіб — створюються та наділяються певними повноваженнями відповідні органи, які мають їх захищати від порушень, утисків та інших можливих протиправних дій, що знаходять своє втілення в діяльності різних професійних організацій, передусім профспілок.

Відповідно, ДПС України як різновид соціального інституту можна визначити як розвинену, структуровану, формалізовану, стійку сукупність певного кола суб'єктів з визначеними функціями, завданнями, ієрархічною структурою, правами, обов'язками та відповідальністю. При цьому їхня діяльність є, безумовно, спрямованою на забезпечення потреб, захист законних інтересів держави і суспільства, підприємницьких кіл, громадян країни.

ДПС України розглядається як різновид соціального інституту з її спроможністю до тісного зв'язку діяльності та формування нових суспільних відносин, платника податків як суб'єкта процесу модернізаційних змін податкової системи. Зазначене дає підстави стверджувати, що правовий інститут як самостійне суспільне утворення має власну логіку розвитку, формується цілеспрямовано за змістовними, функціональними та ціледосягальними ознаками [14, 330]. Це перше.

По-друге, особливого значення набуває визначення соціальних позицій індивідів, окремих груп платників податків за критері-

ями доходів і, відповідно, статусу і ролі. Саме зазначені критерії мають визначати місце груп платників податків.

По-третє, нормативне врегулювання поведінки платників податків, визначення можливих санкцій чи винагород.

По-четверте, інтегративна функція правового інституту реалізує себе у поєднанні — повному чи частковому — цілей власної діяльності та завдань розвитку суспільства, що забезпечується у практиці функціонування органів ДПС України двояким чином — шляхом їх підпорядкування певній меті — наповнення бюджету, а також реалізації загально-суспільного інтересу. Відповідно, інтеграція платників податку в організаційну структуру, різних його груп — у соціальну систему, а останньої — у міждержавний чи міжнародний правопорядок має характеризувати внутрішню природу соціального інституту, його життєву важливість, стійкість, ефективність як спроможність до забезпечення процесу модернізації суспільства та основних сфер його життєдіяльності.

На процесах інтегративної спроможності правового інституту не може не позначатися міра врахування останнім динаміки формування ціннісних орієнтацій особистості, окремих соціальних груп, їх очікувань, ринкової свідомості в цілому.

Інституціоналізація процесу формування податкової системи України полягала в необхідності створення ДПС як організаційно-правового механізму забезпечення поступового переходу до ринкової економіки шляхом відмови від радянських зразків оподаткування громадян за місцем роботи, до ринкових методів адміністрування податків шляхом добровільно-примусової сплати останніх різними групами платників — юридичними та фізичними особами. Відповідно до цих завдань визначалася організаційна структура органів ДПС, їх повноваження, функції, організація та контроль за дотриманням визначеного законом порядку справляння податків, зборів та обов'язкових платежів. Останні поділялись відповідно до їх призначення на загальнодержавні та місцеві, що мало своїм наслідком розподіл ролей органів ДПС, за-

безпечення правомірної поведінки податкових органів і платників податків за характером, природою походження податкових платежів, їх спрямування для забезпечення потреб держави, соціальних груп, суспільства в цілому. Прийняття Верховною Радою України законів “Про систему оподаткування”, “Про державну податкову службу в Україні”, “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” дало можливість встановити порядок сплати податків, права й обов'язки, структуру та відповідальність податкових органів і платників податків за порушення податкового законодавства тощо, що сприяло формалізації відносин між зазначеними вище суб'єктами соціальних відносин, заклало надійні нормативно-правові підвалини процесу гуманізації відносин держави і громадян країни. При цьому визначальним протиріччям процесу формування ДПС України, так само як і подальшого її вдосконалення, є суперечність між потребами у надходженні податків та можливістю їх отримання.

Для врегулювання відносин між вітчизняними та зарубіжними учасниками податкових відносин створено відповідні органи у складі ДПС, які виконують функції з міжнародних зв'язків. Були визначені також ролі і статуси посадових осіб ДПС.

Таким чином, становлення податкової системи відбувалося на засадах правонаступництва, шляхом реформування колишнього (радянського) її різновиду, що зумовило використання попередньої економічної та правової бази, а також розробки новітнього законодавства, що характеризує стан стосунків держави і платників податків за умов трансформаційного процесу соціальних змін в Україні.



Література

1. Воронкова В. Г. Інститут // Юрид. енцикл.: У 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 2: Д-Й. — К.: Укр. енцикл., 1999. — С. 696–697.

2. Осипова Н. П. Соціологія: Підруч. / Н. П. Осипова, В. Д. Воднік, Г. П. Клімова та ін. — К.: 2003. — 339 с.
3. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. — К.: Голов. ред. УРЕ, 1977. — 543 с.
4. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kirdina.ru>
5. Конт О. Курс позитивной философии. В 6 т. — СПб.: 1899–1900. — 176 с.
6. Spenser H. The principles of ethic. — N.Y. — 1904. — Vol. 1.
7. Бергер П. Л. Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива: Пер. с англ. / Под ред. Г. С. Батыгина, П. Л. Бергер. — М.: 1996. — 332 с.
8. Смелзер Н. Социология: Пер. с англ. — М.: Феникс, 1994. — 688 с.
9. Комаров М. С. О понятии социального института // Введение в социол. — М.: Наука, 1994. — 317 с.
10. Кравченко А. И. Социология: Учеб. — М.: Академ. проект, 2001. — 508 с.
11. Осипов Г. В. Институциональная социология / Г. В. Осипов, А. И. Кравченко // Современная западная социол. Словарь. — М.: Политиздат, 1990. — С. 117–119.
12. Фролов С. С. Социология: Учеб. — М.: Гардарики, 2003. — 344 с.
13. Bernard J., Thompson L. F. Sociology. Nurses and their patients in a modern society. Saint Louis: The C.V. Mosby Co., 1970. — 130 p.
14. Гавриленко І. М. Соціальний розвиток: Навч. посіб. / І. М. Гавриленко, П. В. Мельник, М. П. Недюха. — Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. — 484 с.

Становлення податкової системи відбувалося на засадах правонаступництва, шляхом реформування колишнього (радянського) її різновиду, що зумовило використання попередньої економічної та правової бази, а також розробки новітнього законодавства, що характеризує стан стосунків держави і платників податків за умов трансформаційного процесу соціальних змін в Україні.

Становление налоговой системы происходило на основе правопреемничества, путем реформирования бывшей (советской) ее разновидности, что обусловило использование предыдущей экономической и правовой базы, а также разработка новейшего законодательства, характеризующего состояние отношений государства и налогоплательщиков в условиях трансформационного процесса социальных изменений в Украине.

Its rise tax system was based on the succession of the reform of the former (Soviet) of its kind, which resulted in the use of previous economic and legal framework and the development of modern law that characterizes the state of relations between State and taxpayers under transformational social change in Ukraine.

Надійшла 28 листопада 2012 р.

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ НАЦІОНАЛЬНИХ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ТА СВІТОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 60–63

Розглядаються концептуальні засади національної інформаційної безпеки України в сучасному глобалізаційному світі та шляхи її зміцнення й захисту.

Інформаційна безпека будь-якої країни нині є об'єктивною потребою, зумовленою гострим інформаційним протистоянням — політичних, владних сил, країн, і навіть континентів. У ході такого протистояння виграє той, хто зможе нав'язати власну інформаційну атмосферу максимально великій кількості людей, а то й усьому народові певної держави. Відтак, поряд з інтенсивним розвитком інформації загалом, формуванням інформаційних суспільств, надто загострюється і питання інформаційного захисту, інформаційної безпеки не лише окремих громадян, а й великих соціумів, держав [2–4; 7; 9].

Виходимо з того, що інформаційна безпека, це “стан захищеності національного інформаційного простору, який забезпечує його формування і розвиток в інтересах громадян, організацій і держави в цілому. Захист від неправомірного зовнішнього і внутрішнього втручання; стан інформаційної інфраструктури, процесів, за яких інформація використовується суворо за призначенням і не впливає негативно на інформаційну чи іншу системи як самої держави, так й інших країн при її використанні” [5, 137].

Наведене визначення не поодиноким, є багато інших, однак від цього сутнісні особливості феномену “інформаційна безпека” фактично не міняються. Так, більш широке, об'ємне визначення поняття “інформаційна безпека” дає український управлінець І. В. Клименко.

Він пише: “Інформаційна безпека — система апаратних, програмних, організаційних та законодавчих засобів, спрямованих на забезпечення захисту інформаційного простору України від небажаного інформаційного впливу; національних інформаційних ресурсів, функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем та інформації, що циркулює в них” [6, 294].

У кожній державі об'єктами інформаційної безпеки виступають передусім люди (усі громадяни) і держава, як цілісність, а основним каналом інформаційного впливу завжди є свідомість, психіка людини, свідомість (переконання, утвердження і т. ін.) великого етносу. Звідси й терміни “національна інформаційна безпека”, “інформаційне суспільство” та ін.

Інформаційна безпека для багатьох країн у сучасних умовах, особливо в стані глобалізації суспільств і відносин між ними, обумовлена рядом об'єктивних факторів, серед яких маємо виокремити такі.

Перше. За даними фахівців нині понад 70 % світового сукупного національного продукту так чи інакше залежить від інформації, і саме через причини інформаційної вразливості західні кампанії світу втрачають щорічно сотні мільярдів доларів.

Друге. Інформаційні технології нині дають можливість значно швидше поширювати інформацію, ніж приймати управлінські рі-

шення, які корелюють, уточнюють і т. ін. таку інформацію. Тобто власне сама інформація виступає своєрідним рішенням для того, хто нею володіє. “Перевага в царині інформаційних технологій, — пише, зокрема, Ю. В. Бондар, — дає змогу здійснювати не лише економічну, а й культурну експансію, що приховує небезпеку витіснення традиційних укладів, уподобань і смаків, втрати цілими співтовариствами культурної і національної самобутності” [5, 65].

У зв’язку з посиленням ролі інформації, інформаційних технологій у формуванні громадської думки з кінця ХХ — на початку ХХІ ст. терміни “інформаційна агресія”, “інформаційна війна” та ін. міцно ввійшли у політичний, соціальний лексикон. Коли ведуть мову про інформаційні суспільства, то такі терміни є необхідними й обов’язковими його елементами. Це вповні стосується й інформаційного терору, який має власну, надто велику специфіку. “Інформаційний терор, — пише білоруський учений В. В. Мироненко, — у чистому вигляді передбачає реалізацію “теракту” уже не в реальності, а в головах. Власне, робота великих медіа-організацій ведеться саме таким чином, щоб тероризувати тих, кому належить невдячна роль споживача інформації; такий споживач перебуває у завчасно пасивному статусі, найрадикальніша контрдія, яку він може вчинити, — натиснути кнопку вимикача на дистанційному пульті управління” [10, 42].

Коли ведуть мову про захист національного інформаційного простору, як такого, то мають на увазі насамперед державний інформаційний суверенітет, тобто належне володіння й розповсюдження всією спільнотою у державі відповідних національних інформаційних ресурсів. Інформаційний суверенітет, — це виняткове право держави на формування й використання усіх інформаційних засобів, створених на засадах і за державний кошт. Часто, і особливо тепер, зазіхання (порушення) на державний інформаційний суверенітет спричиняє серйозні й складні інформаційні війни.

Забезпечення інформаційної безпеки в Україні має відбуватися шляхом практичної

реалізації державної політики у цій галузі і за рахунок:

а) дотримання й забезпечення реальних прав і свобод кожного громадянина України, але найперше, щодо його прав на інформацію та користування нею;

б) максимально доступної інформаційної політики для всіх користувачів нею поза межами України;

в) захисту національного інформаційного простору та потужного розвитку інформаційних технологій, інформаційної індустрії у самій Україні.

Наведені вище складові є згрупованими, найважливішими.

Українська дослідниця Т. П. Макаровська зазначає, що “безсистемність процесів формування інформаційної інфраструктури України зумовлює складність розв’язання проблеми інформаційної безпеки, захисту інформаційних ресурсів на рівні як держави, так і окремої організації, підприємства, фірми” [8, 45].

Отже, неважко дійти висновку, що основним і надто актуальним завданням у забезпеченні безпекового життя в Україні є створення розгалуженого та захищеного інформаційного простору, захист національних інтересів України в умовах формування світових інформаційних мереж, захист економічного потенціалу держави від незаконного використання інформаційних ресурсів, реалізація прав громадян, установ і самої держави на отримання, поширення та використання інформації як такої.

Для забезпечення національної інформаційної безпеки України істотне значення має Закон України “Про основи національної безпеки України” [1]. У ньому (ст. 8) визначені такі напрями державної політики в інформаційній сфері:

- забезпечення інформаційного суверенітету України;
- удосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури і ресурсів, упровадження

новітніх технологій у цій сфері, наповнення внутрішнього і світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну;

- активне залучення засобів масової інформації до боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем, іншими явищами, які загрожують національній безпеці України;
- забезпечення неухильного дотримання права громадян на свободу слова, доступу до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації, дискримінації в інформаційній сфері й переслідування журналістів за політичні позиції;
- вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору і протидії монополізації інформаційної сфери України.

При цьому зазначимо, що інформаційний суверенітет України має забезпечуватися за рахунок:

- а) виняткового права власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів з державного бюджету;
- б) створення відповідних національних систем інформації;
- в) встановлення режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України;
- г) використання інформаційних ресурсів на засадах рівноправного співробітництва з іншими державами.

Таким чином, можна сформулювати кілька висновків принципового характеру.

По-перше, національна інформаційна безпека України нині постає як одне з найважливіших завдань, від успішного розв'язання якого залежить цілісність, суверенітет, суспільний прогрес України.

По-друге, практичне забезпечення національної інформаційної безпеки можливе за рахунок єдності усіх факторів — політичного, економічного, правового, організаційного та ін.

По-третє, національна інформаційна безпека — реальний фактор успішної геостратегічної політики України, водночас з демократичним суспільним розвитком українського соціуму.



Література

1. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. // ВВР України. — 2003. — № 39.
2. Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XVII // Укр. законодавство: засоби масової інформації. — К., 2007.
3. Бебик В. М. Інформаційно-комунікативний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшинз. — К., МАУП, 2005. — 138 с.
4. Бондар Ю. В. Національний інформаційний простір новітньої України: становлення та функціонування у процесі політичної трансформації суспільства. — К.: МАУП, 2007. — 271 с.
5. Бондар Ю. В. Енциклопедія для видавця та журналіста / Ю. В. Бондар, М. Ф. Головатий, М. І. Сенченко; МАУП, Книж. Палата України. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2010. — 400 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
7. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи. — К., 2004. — 231 с.
8. Макаровська Т. П. Інформаційна безпека України, як передумова її вступу до СОТ // Наук. пр. МАУП / Редкол.: М. Ф. Головатий (голов. ред.) та ін. — К.: МАУП, 2001. — Вип. 1.
9. Мас-медіа у термінах і визначеннях: Короткий словник-довідник. — К., 2005. — 249 с.
10. Мироненко В. В. Информационная агрессия и информационное противостояние // Діалог цивілізацій чи четверта світова війна: Матеріали П'ятої Всесвітньої конф. Київ, 25 травня 2006 р. — К.: МАУП, 2007. — С. 40–46.
11. Сагач Г. М. Інформаційний тероризм антириторики реклами у лотосфері сучасної України // Діалог цивілізацій чи четверта світова війна: Матеріали П'ятої Всесвітньої конф. Київ, 25 травня 2006 р. — К.: МАУП, 2007. — С. 99–105.
12. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества. Проблемы и перспективы. — М.: Основы, 2003. — 395 с.

Практичне забезпечення національної інформаційної безпеки можливе за рахунок єдності усіх факторів — політичного, економічного, правового, організаційного та ін. Національна інформаційна безпека — реальний фактор успішної геостратегічної політики України, водночас з демократичним суспільним розвитком українського соціуму.

Практическое обеспечение национальной информационной безопасности возможно за счет единства всех факторов — политического, экономического, правового, организационного и др. Национальная информационная безопасность — реальный фактор успешной геостратегической политики Украины, с одновременным демократическим общественным развитием украинского социума.

Practice of national security information is possible due to the unity of all factors — political, economic, legal, institutional and others. National Information Security — the real success factor geostrategic policy of Ukraine, while democratic social development of Ukrainian society.

Надійшла 27 грудня 2012 р.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ЛЕГІТИМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 64–69

З огляду на визначення таких державотворчих і правотворчих орієнтирів, як правова і демократична державність, які чітко проголошені в Конституції України, актуалізується проблема не лише нормативного оформлення та інституціоналізації тієї чи іншої системи державної влади, а й набуття цією владою ознак та властивостей легітимності.

Проблема забезпечення легітимності державної влади може бути охарактеризована як одна з ключових та найбільш теоретично значущих для сучасної юридичної науки. Справді, з огляду на визначення таких державотворчих і правотворчих орієнтирів, як правова і демократична державність, які чітко проголошені в Конституції України, актуалізується проблема не лише власне нормативного оформлення та інституціоналізації тієї чи іншої системи державної влади, а й набуття цією владою ознак та властивостей легітимності. Тобто якщо раніше питання легітимності державної влади переважно вивчалось у межах політичної теорії, то сьогодні засвідчуємо істотне зростання її ролі у сфері державно-правових досліджень. Адже легітимність влади стає однією з невід'ємних її ознак у будь-якій державі, що намагається на практиці реалізувати цілі та базові принципи демократії. При цьому, говорячи про легітимність державної влади, а також діючої системи державного управління, необхідно визнати, що існує цілий ряд передумов, які водночас є умовами та критеріями будь-яких процесів легітимациї. Однією з них є вимога прозорості державної влади та відкритості державного управління. На думку як вітчизняних, так і міжнародних експертів, це питання для сучасної України має винятково високий рівень актуальності. При цьому

реалізація ряду законодавчих кроків у частині сприяння підвищення рівня відкритості державної влади в Україні є важливим завданням як для самої Української держави, так і для громадянського суспільства, якому потрібно мати достовірну та об'єктивну інформацію не тільки про поточну діяльність органів державної влади, а й про їх цілі тактичного і стратегічного характеру в частині забезпечення сталого суспільного і державного розвитку.

Важливою вимогою процесу легітимациї системи державного управління виступає забезпечення його прозорості та відкритості. Її значущість зумовлюється тим, що в основі переконання у справедливості й належності державної влади, які формують основу її легітимності, має лежати не тільки віра в це, а й чітке знання того, що чинна публічна влада є насправді справедливою і належною. В умовах демократичних систем державного управління головним критерієм справедливості державної влади є її відповідність потребам та інтересам народу. Адже відомо, що практично в усіх без винятку сучасних конституціях проголошується принцип народного суверенітету, відповідно до якого саме народ виступає джерелом влади і носієм суверенітету, а її належності — відповідність процесу набуття владних повноважень встановленій конституцією та законами процеду-

рі. Очевидно, що формування на суспільному рівні зазначеного раціонального знання про справедливість і належність влади можливе лише за умови прозорості цієї влади та гласності всіх її дій. За винятком, хіба що, доволі вузького спектру дій, що пов'язані з питаннями національної безпеки. Причому, як слушно зазначає О. Тодика, держава повинна бути відкритою не тільки сама для себе, а й насамперед для суспільства і громадянина [1, 43].

У цьому плані не можна не згадати й відому працю Р. А. Даля “Про демократію”, у якій він прямо зазначав, що легітимність державної влади в умовах демократії безпосередньо корелює з можливістю контролювати дії цієї влади шляхом отримання об'єктивної інформації про них, а також через передбачені інститути контролю з боку громадянського суспільства. Більше того, перераховуючи критерії демократичного процесу, він називає з-поміж них і такий, як “розуміння, що засноване на поінформованості”. Зміст цього критерію Р. А. Даль формулює так: “У межах розумного кожен член асоціації повинен отримати рівні й реальні можливості для ознайомлення з політичними альтернативами та їх вірогідними наслідками” [2, 41]. Таким чином, для Р. А. Даля прозорість і раціональність влади включають в себе принаймні два ключові елементи: а) прозорість структури державної влади, коли громадяни чітко знають, або за бажання можуть безперешкодно дізнатись, про склад органів державної влади, їх компетенцію, права та обов'язки, а також про дії, які можуть бути вчинені щодо оскарження прийнятих ними рішень; б) прозорість дій органів державної влади, коли в суспільстві існує наявна інформація про прийняті органами державної влади закони та інші підзаконні нормативно-правові акти, а самі громадяни можуть дізнаватись про мотиви прийняття тих чи інших управлінських рішень.

Утім, на сьогодні в Україні ситуація із забезпеченням прозорості, особливо в частині прозорості дій органів державної влади і місцевого самоврядування, залишається доволі складною. Як справедливо відмічає П. Дороний: “Незважаючи на зусилля окремих

органів держави, дуже сильними залишаються відголоски радянської системи управління з її чиновниками, жодним чином не зацікавленими у відкритості і прозорості своєї діяльності, що, зазвичай, є нормальним для радянської моделі управління і абсолютно неприпустимим для демократичної” [3, 198]. Разом з тим, не можна не згадати і практику прийняття нормативно-правових актів під грифом “не для публікації”, коли за допомогою них, тобто через інструменти та повноваження державної влади, створюються різноманітні тіньові схеми, які не тільки не підвищують рівень прозорості влади, а й істотно трансформують увесь механізм державного управління. Зрозуміло, що влада, яка приховує свої дії від громадян і намагається функціонувати “в тіні”, стрімко втрачає у своїй легітимності. Більше того, навіть у тих випадках, якщо непрозора влада діятиме в суспільних інтересах (що є вкрай мало вірогідним), то сама атмосфера утаємниченості породжуватиме у громадян підозри в тому, що дії влади відповідають інтересам громадян. Справді, як саме можна визначити відповідність дій державної влади суспільним потребам, якщо ці дії є невідомими, утаємниченими або просто незрозумілими для широкого загалу?

Однак, зважаючи на сучасну державно-політичну ситуацію в Україні, не можна не відзначити і структурний аспект прозорості державної влади. Маємо на увазі те, що внаслідок запровадженої у 2004 р. політичної реформи, яка через внесення змін до Конституції України трансформувала систему організації державної влади, було змістовно порушено ту більш-менш чітку структуру прав, повноважень та обов'язків, що існували між різними гілками державної влади України та відносно окремих органів державної влади. Зважаючи на те, що доволі докладний аналіз переважної більшості цих проблем на науковому рівні було представлено в колективній монографії “Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні” (2006 р.) [4, 106–163], зупинимось виключно на тих питаннях, які безпосередньо стосуються зазначеної теми. Справді, прозорість організа-

ції системи державного управління означає не тільки формальну можливість для громадян ознайомитися з тим, у який саме спосіб визначено компетенцію тих чи інших органів державної влади, а й переконатися в “якості” визначення цієї компетенції. У цьому плані мусимо констатувати, що в результаті політичної реформи, яку рішенням Конституційного Суду України у 2010 р. було фактично скасовано, повноваження між різними органами державної влади (особливо зважаючи на те, що ці органи представляють різні гілки державної влади) було порозподілено вкрай невдало, що стало причиною того, що кількість державно-правових конфліктів не лише не зменшилась, а навпаки — значно збільшилась. Причому, головною проблемою цих конфліктів було те, що вони не могли бути вирішені в суто правовому полі, оскільки саме право і закон не давали достатніх підстав чітко визначити компетенцію, права та повноваження окремих органів державної влади. Ще раз наголосимо: зараз ми не обговорюємо потрібна чи непотрібна політична реформа, так само як і правильність рішення Конституційного Суду України, який фактично перетворився з тлумача конституції на її творця. Йдеться лише про те, що якість реалізації політичної реформи знизила рівень зрозумілості для широких верств населення того, як саме все ж таки була організована державна влада в Україні, а головне — хто і за що ніс відповідальність.

До певної міри юридичним кроком частині вдосконалення нормативної бази підвищення рівня відкритості державної влади стало прийняття у 2011 р. Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Як зазначалось у ст. 3 цього закону, право на доступ до публічної інформації гарантується: 1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання

інформації; 4) доступом до засідань колегіальних суб’єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Водночас, згідно зі ст. 15 Закону розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати: 1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб’єктів владних повноважень. Проте, як засвідчила державно-правова практика 2011–2012 рр., цей закон не вирішив усіх тих завдань, що на нього покладались, адже у багатьох своїх пунктах він так і залишився юридичною декларацією та не перетворився на реально забезпечені у суспільній практиці правові норми.

Тісно пов'язаною з проблемою прозорості системи державного управління є процес формування механізмів розв'язання політичних конфліктів. У цьому сенсі цілком правий А. Француз, який відзначав, що реальна проблема сучасної системи державної влади України полягає не в тому, що державно-правові конфлікти взагалі виникають, а в тому, що немає ефективних механізмів їх розв'язання [5, 129–136]. Говорячи про формування механізмів розв'язання державно-правових конфліктів як одного з елементів демократизації системи державного управління, ми спираємося, в першу чергу, на дослідження Р. Дарендорфа, який, аналізуючи соціальні конфлікти, дійшов висновку, що сам стан появи та конфронтації різноманітних інтересів і потреб, які виникають у суспільно-політичній сфері, є нормальним явищем для будь-якої системи державного управління [6]. Більше того, у разі дослідження демократичних систем державного управління, такий конфлікт є просто неминучим, оскільки демократична спільнота за визначенням є гетерогенною. Причому, кожна її частина має рівні права щодо артикуляції, забезпечення та захисту своїх інтересів і потреб. Звісно, якщо останні мають законний характер. Тому в процесі демократизації системи державного управління необхідно забезпечити перехід від домінування силових способів розв'язання державно-правових конфліктів, до конституювання інституціоналізованої системи, яка б, не знищуючи причини конфліктів чи їх суб'єктів, тим не менш, гарантувала б знаходження певного консенсуального рішення. Зазначений момент є важливим і з огляду на процеси легітимації державної влади.

Доволі часто, коли йдеться про традиційний або харизматичний тип панування, державна влада діє шляхом нівеляції суспільних інтересів, якщо вони не збігаються з інтересами тих, хто здійснює функції державного управління, або ж шляхом штучної селекції цих державно-правових інтересів, коли серед усієї гами суспільних інтересів обирається такий, який відповідає настановам та планам політичних еліт. Зрозуміло, що за таких

умов спостерігається процес знищення суспільного базису не лише для зростання рівня легітимності державної влади, а й навіть до простого підтримання рівня цієї легітимності на заданому рівні. Оскільки у разі нівеляції суспільних інтересів чи маніпуляції ними збільшуватиметься розрив між суспільством і державою, посилюватиметься відчуженість громадян від державного управління, а отже й знижуватиметься рівень довіри громадян до влади та тих рішень, які нею приймаються. На відміну від цього, у разі якщо вирішення державно-правових конфліктів відбуватиметься відкритим шляхом пошуку певного консенсуального рішення, яке забезпечує інтереси більшості, але, при цьому, не нехтує інтересами меншості, громадяни чітко розумітимуть причини того, чому на рівні державної політики було надано перевагу одним цілям, інтересам, потребам перед іншими. На жаль, в Україні такі інституційні механізми розв'язання державно-правових конфліктів перебувають у зародковому стані. Це безпосередньо засвідчила і політична криза 2006 р., коли рівень легітимності практично всіх без винятку органів державної влади (парламент, президент, уряд, конституційний суд, Центральна виборча комісія тощо) почав стрімко знижуватись саме через відсутність будь-яких механізмів консенсуального розв'язання державно-правової кризи, і передвиборча ситуація 2012 р. Тобто органи державної влади наразі постають як такі, що нездатні самостійно вирішити державно-правовий конфлікт, породжений діями самих же цих органів державної влади та їх посадових осіб, а отже й як такі, що не можуть належно виконувати притаманні їм функції, представляти суспільні інтереси, діяти справедливо та в інтересах усіх громадян.

Звісно, що процес демократизації системи державного управління є значно більш складним і багатограним, ніж це було сказано вище. Однак, метою було дослідити лише окремі його аспекти, враховуючи той вплив, який вони мають на підтримання легітимності державної влади. Сформулюємо ряд важливих з точки зору проблематики легітимності державної влади положень.

По-перше, підтримання й забезпечення легітимності державної влади процесуально відбувається в змінюваному соціальному середовищі, яке, виступаючи одним з елементів системи державного управління, здатне оцінювати як методи і цілі державного управління, так і його конкретні результати. У результаті чого, в процес легітимації державної влади включається не лише суто емоційно-іраціональний момент, коли легітимність засновується виключно на вірі, що не підтверджується будь-якими раціональними мотивами, а й його раціональна складова. Це означає, що показник рівня легітимності державної влади не є випадковою величиною, яка коливається разом із емоційними вподобаннями суспільства. Легітимність конституюється також і на раціональному рівні. За рахунок чого віра в справедливість та належність державної влади істотно посилюється знанням про її справедливість і належність. У цьому контексті процес легітимації державної влади виявляє свій глибинний взаємозв'язок із загальним процесом демократизації державного управління. По-друге, кожна зі складових процесу демократизації державного управління, а саме: формування інститутів та механізмів взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, забезпечення прозорості та публічності дій державної влади, налагодження дієвих механізмів розв'язання політичних конфліктів, належить до підтримання легітимності державної влади. Разом взяті, вони вирішують такі завдання: дають можливість здолати розрив між державою і суспільством, забезпечують політичну участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, сприяють розповсюдженню в суспільстві об'єктивної інформації про дії державної влади та їх результативність, посилюють раціональну мо-

тивацію і політичну активність громадян. Таким чином, кожен з описаних нами аспектів демократизації системи державного управління робить свій внесок у загальний процес підтримання легітимності державної влади.

На завершення слід наголосити, що проблема демократизації системи політичного управління станом на кінець 2012 р. надзвичайно гостро стоїть перед сучасною Україною. Вона полягає в тому, що громадяни просто не розуміють, а отже й не підтримують того, що відбувається в процесі державного управління. У результаті чого, не забезпечуються навіть ті мінімальні вимоги, які б могли сприяти підвищенню рівня легітимності державної влади, підвищенню її ефективності та зменшенню відстані між нею й суспільством.



Література

1. Тодика О. Ю. Концепція “відкритої держави” і проблеми здійснення народовладдя // Вісн. Акад. правових наук України. — 2006. — № 2 (45). — С. 43–51.
2. Даль Р. А. О демократии. — М.: Аспект Пресс, 2000.
3. Дородний П. Г. Відкритість і прозорість діяльності органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування // Бюл. Мін-ва юстиції України. — 2007. — № 5. — С. 198–200.
4. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні / За ред. І. О. Кресіної. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006.
5. Француз А. Й. Правові механізми врегулювання політичних конфліктів // Держава і право: 36. наук. пр. Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — Вип. 26. — С. 129–136.
6. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. — М.: РОССПЭН, 2002.

Досліджено процес легітимації державної влади як обов'язковий елемент формування демократичної системи державного управління в Україні. Висвітлено взаємозв'язок таких факторів, як відкритість державної влади та прозорість її діяльності. З нових позицій аналізуються механізми розв'язання державно-правових конфліктів, що притаманні демократичній і правовій державі.

Исследован процесс легитимации государственной власти как обязательный элемент формирования демократической системы государствен-

ного управления в Украине. Освещена взаимосвязь таких факторов, как открытость государственной власти и прозрачность ее деятельности. С новых позиций анализируются механизмы решения государственно-правовых конфликтов, присущих демократическому и правовому государству.

The process of legitimation of state power as required elements forming a democratic system of governance in Ukraine are investigated. Relationship factors such as openness and transparency in government activities are covered. The resolving mechanisms of state legal conflicts, that are inherent in the democratic and legal state, are analyzed with the new positions.

Надійшла 29 грудня 2012 р.

ЛЕГІТИМНІСТЬ ЯК ФАКТОР СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ТА УПРАВЛІНСЬКОГО РОЗВИТКУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 70–75

Досліджується поняття легітимності як фактор сучасного державно-правового розвитку і важлива детермінанта формування демократичної системи державного управління. Аналізуються юридичні аспекти процесу легітимації державної влади. Увага зосереджується на правових інститутах, що забезпечують цей процес в умовах демократії.

Актуальність дослідження процесів легітимації державної влади, а також постійне забезпечення її легітимності, є одним з найактуальніших та важливих завдань сучасної державно-правової теорії. Справді, говорячи про стабільність систем державної влади, стабільність та сталість державно-правового розвитку, гармонізацію відносин між державою і суспільством, а також окремими громадянами, ми обов'язково включаємо до переліку критеріїв поняття легітимності державної влади, оскільки лише легітимна влада здатна виступити тим надійним фундаментом, на якому ефективно розвиватимуться владні відносини, як на мікрополітичному, так і на макрополітичному рівні. Більше того, якщо звузити поле науково-теоретичного пошуку і сконцентрувати увагу на вивченні виключно демократичних систем державної влади, то тоді одним з перших імперативів їх існування обов'язково визнається легітимність державної влади. Таким чином, актуальність дослідження проблеми легітимності безпосередньо пов'язана з тим, що саме завдяки ній формуються теоретико-методологічні основи для комплексного аналізу як державної влади, так і процесів її правової взаємодії з громадянським суспільством. Однак, якщо у випадку недемократичних політичних систем сучасні фахівці, як правило, вказують на брак легітимності чи на її штучний характер

(адже, як наочно продемонстрував У. Біттем, нині потрібно зважати на процес “породження” легітимності, оскільки наразі рішення про легітимність чи нелегітимність можуть прийматись самими ж владними елітами, і потім “прищеплюватись” суспільству через специфічні PR-технології, експансію в інформаційний простір тощо), то в умовах демократії легітимність державної влади є саме тим, без чого не можна робити висновок ані про демократизм державно-правового режиму, ані про його стабільність.

Але крім суто класичного способу дослідження проблематики легітимних типів панування, коли основним предметом уваги стає зв'язок між типом легітимності та способом організації управлінської системи (М. Вебер), нині можна спостерігати чималу кількість цікавих державно-правових розвідок, у яких піднімається значно ширше коло питань. Зокрема, мова йде про специфіку взаємозв'язку між процесами легітимації державної влади та тими змінами, які відбуваються в процесі організації системи державної влади і її функціонування. Причому, якщо для М. Вебера головним предметом уваги був насамперед спосіб детермінації системи управління тим чи іншим з визначених ним ідеальних типів легітимного панування, то в сучасних юридичних дослідженнях питання ставиться вже в дещо іншому ракурсі.

Адже не лише тип легітимності визначає специфіку перебігу управлінських процесів та організації системи державного управління, а й властивості цієї системи та цих процесів зумовлюють рівень легітимності державної влади. Справді, серед причин делегітимації публічної влади однією з перших часто називають саме неузгодженість між суспільством та правлячою елітою, коли спосіб забезпечення процесів організації і реалізації публічної влади є незрозумілим для суспільства [1, 97]. Саме через цю причину досліджуватимемо проблему взаємовідношення та взаємовпливу таких двох важливих для сучасних систем державного управління процесів, як легітимація державної влади та раціоналізація системи державної влади. Значущість дослідження цього взаємозв'язку значно підвищується в усіх тих випадках, коли маємо справу з процесами модернізації державної влади. Нагадаємо, що відповідно до дефініції В. Горбатенка модернізація державної влади — це практичне втілення елементів раціоналізації влади і політичної бюрократії шляхом органічного поєднання політичних чинників соціального розвитку; зростання здатності політичної системи постійно й успішно адаптуватись до нових зразків соціальних цілей; диференціація політичної структури, орієнтованої на створення ефективної інституціонально-рольової системи; ослаблення і заміна традиційних еліт модернізаторськими; подолання відчуження населення від політичного життя й забезпечення його групової та індивідуальної участі в ньому; постійне вдосконалення нормативної і ціннісної системи суспільства [2, 25]. Таким чином, по мірі державно-правової модернізації, коли державна влада намагається сягнути вищих рівнів легітимності, або принаймні перейти до нового раціонально-правового типу легітимності, можна засвідчити і процес поступової раціоналізації системи публічного управління, коли легітимуючі норми одночасно стають і нормами-принципами функціонування системи державного управління. Більше того, як вихідну гіпотезу дослідження, можна зафіксувати вихідне положення про взаємну детермінацію процесу раціона-

лізації системи державного управління та легітимації державної влади.

Утім, наразі, слід зробити кілька важливих уточнень методологічного характеру. По-перше, вживаючи поняття “легітимність державної влади”, ми не вважатимемо його тотожним поняттю “легальність державної влади”, оскільки останнє фіксує винятково відповідність державної влади чинним законам та передбаченим ним процедурам, тоді як легітимність — це в першу чергу ставлення суспільства до державної влади, чи, точніше сказати, — сприйняття суспільством державної влади та її дій як справедливих, а також як таких, які вчиняються в загальносуспільних інтересах та заради суспільного блага. Як зазначає В. Сердюк, розрив між легальністю та легітимністю може виникати внаслідок того, що “не всі закони, прийняті відповідно до встановленої процедури, можуть оцінюватись населенням як справедливі, а законно обрана влада у випадку невиконання своїх обіцянок, проведення невдалого економічного курсу, що призвів до різкого падіння рівня життя, може втратити довіру з боку суспільства... у цьому випадку спостерігається процес делегітимації влади” [3, 10]. Хоча, попри цю нетотожність легальності та легітимності зовсім протиставляти ці поняття було б некоректно, оскільки за умов демократичних державно-правових режимів саме легальність та процедура легалізації виступають тією необхідною умовою, яка дає підстави конститувати народну довіру до того чи іншого органу державної влади. Так само, навіть у випадку неадекватних дій тих чи інших органів державної влади, саме їх легальність часто служить тим стримуючим фактором, який не дає гранично впасти рівню їх легітимності. Також слід відмітити, що легітимність завжди передбачає наявність бодай мінімального рівня консенсусу між суспільством і державою [4, 19]. Причому основою цього консенсусу виступає консенсус щодо основних державно-правових цінностей [5, 350], який дає змогу визначати відповідність існуючих в процесі державного управління інститутів і процедур зазначеним цінностям. Тоді як легальність може існувати й поза нього, ви-

нятково ґрунтуючись на інтересах та потребах держави, яка приймає (встановлює) ті чи інші закони. Таким чином, зважаючи на свою специфіку, легальність фіксує виключно юридичний стан речей, тоді як легітимність має справу з фактичним станом речей: наявність/відсутність довіри до державної влади, а також інститутів, що легітимують або делегитимують державну владу.

По-друге, наголос на легітимації державної влади саме як на процесі, а не як на не-сумнівному факті віри у справедливість державної влади, передбачає існування певних кореляцій між способами дій цієї влади. Йдеться про процедури прийняття тих чи інших державно-політичних рішень, про їх зміст, про інспіровану державою систему політичних зв'язків, про сприяння чи не сприяння державою розвитку громадянського суспільства тощо, та рівнем її легітимності. Адже, якщо таких кореляцій немає, то тоді втрачає сенс будь-який науково-юридичний дискурс про легітимацію як про певний процес. Іншими словами, визнання дискретності цього зв'язку означає віру в незмінну та абсолютну легітимність, яка конститується в один з окреслених М. Вебером способів, і після цього залишається константною за будь-яких умов та будь-яких обставин.

По-третє, поняття “раціоналізації” державного управління не означає заперечення наявності певних ірраціональних аспектів та сфер політики. До речі, про їх силу та вплив переконливо пише Дж. Ілстер [6, 181–188]. Натомість, говорячи про раціональну систему державного управління, мається на увазі лише такий “процес узгодження інтересів і установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій” [7, 155], який відбувається в прозорому публічному режимі, на основі об'єктивних потреб розвитку соціуму, в його інтересах, і за умови забезпечення всім учасникам цього процесу права на збирання та отримання адекватної інформації про стан справ у системі державного управління, про цілі, що ставляться в процесі управлінської діяльності. У цьому сенсі, раціональна система держав-

ного управління поставатиме не просто як певна сукупність норм, але як така, у якій зазначені норми мають бути предметом раціонального обґрунтування, а отже — можуть ставати предметом суспільної дискусії. Очевидно, що подібна раціональна система державного управління може існувати лише у “сфері відкритості” (Ю. Габермас), коли “*voluntas ratio*, що встановлюється у відкритості конкуренції приватних аргументів, переводиться у консенсус, через який встановлюється практично необхідне у загальних інтересах” [8, 129].

Таким чином, досліджуючи процеси, які відбуваються на рівні системи державного управління, засвідчуємо, що в найзагальнішій формі вони охоплюють взаємодію двох основних суб'єктів, якими є державна влада (органи державної влади та державного управління), з одного боку, і суспільство (громадянське суспільство) — з другого. З цими ж самими суб'єктами маємо справу і в процесі легітимації державної влади, коли сама легітимність постає як своєрідна реакція суспільства на дії або бездіяльність держави. Тобто влада “виправдовується” не лише через те, що вона є владою і була сформована у легальний (законний) спосіб, але й через свої дії, через свою здатність адекватно, швидко та ефективно вирішувати найважливіші суспільні проблеми, реагувати на ті чи інші суспільні потреби, досягати консенсусу між різновекторними суспільними (груповими та індивідуальними) інтересами. Виходячи з цього розуміння легітимності як узагальнюючого результату взаємодії державної влади та громадянського суспільства, коли влада чи отримує підтримку в суспільстві й визнається виправданою і справедливою, чи втрачає її, маємо зазначити, що її рівень напряду залежатиме від успішності функціонування системи державного управління. Більше того, сама ця “успішність” має не лише свій емоційно-вольовий вираз (він, поза всяким сумнівом, є, і його значення ми жодною мірою не заперечуємо), а й своє суто раціональне наповнення, яке може бути експліковано в процесі аналізу ряду вимог та гарантій успішності політичного управління. Першою

та найважливішою серед них, на нашу думку, виступає вимога раціональності державного управління.

У її основі лежить ідея побудови системи взаємодії держави і громадянського суспільства, яка включає в себе необхідні інститути і процедури, які дають змогу громадянам та їх організаціям впливати на дії держави, а державі — реалізовувати ту чи іншу державну політику. По суті, у разі відсутності таких інститутів і процедур, як зазначає російський дослідник А. Бобилев, як правило втрачає сенс не лише поняття “громадянське суспільство”, а й поняття “демократичне управління”, оскільки суцільно автономна держава і повністю автономне суспільство ніколи не можуть сформувати політичну систему [9, 71–72]. На цей же момент звертає увагу О. Петришин [10, 7], коли наголошує, що “громадянське суспільство й держава в її інституціональному розумінні являють собою дві невід’ємні складові частини одного явища — сучасного соціуму, які в реальності не можуть існувати одне без одного”. Невипадково, що й сама система державної влади, якщо звернутись до класичних праць Д. Істона, описується як постійний процес взаємних впливів (*inputs/outputs*) між державою, як ядром цієї системи, суспільством та навколишнім середовищем [11, 51–62]. В умовах демократичних систем державної влади такі інститути взаємодії покликані забезпечити можливість участі для громадян у державному управлінні. При цьому максимальною вимогою виступає якомога більш широка раціональна політична участь суспільства в процесі державного управління, а мінімальною — формально-юридична інституціоналізація процедур, які б цю політичну участь забезпечували і гарантували. Для того щоб пояснити це положення, можна розглянути такий демократичний інститут, який традиційно досліджується в контексті проблематики політичної участі, як вибори. Нагадаємо, що за своїм доктринальним визначенням вибори постають як процес формування органів державної влади, в якому має право брати участь переважна кількість громадян [12, 9]. Тобто за своїм змістом та характером

впливу на державну владу вибори є одним з властивих демократії засобів впливу громадян і громадянського суспільства в цілому на державну владу [13, 6].

Як відомо, фактична реалізація права вибору відбувається завдяки процедурі голосування. Проте, доволі часто ми стаємо свідками такої ситуації, коли попри наявність виборчих законів, а також усіх технічних та організаційних елементів забезпечення виборчого процесу, громадяни, тим не менш, не йдуть голосувати і не беруть участі у виборах. Доволі часто в сучасній політології це окреслюється поняттям “виборчий абсентизм” (хоча, при цьому, причини неучасті можуть бути різними, у тому числі й мотиви політичного протесту). Таким чином, якщо ми розглядатимемо вибори з точки зору максимальних вимог політичної участі, то слід зазначити, що це забезпечене законом право громадянина обирати та бути обраним, а також реальні дії громадян щодо участі у виборчому процесі. Тобто, забезпечене державою право має бути у певний спосіб, передбачений законом, реалізовано. Зокрема, це відбувається через багатоступеневий та регламентований законом виборчий процес, який являє собою процес здійснення визначеними законом суб’єктами передбаченим виборчих процедур [14, 214]. Якщо ж ми, навпаки, розглядатимемо їх з погляду мінімальних вимог політичної участі, то зацентруємо увагу виключно на факті формальної наявності юридичних правил і процедур, які регламентують виборчий процес, не беручи до уваги реальний відсоток участі громадян у виборах.

Зазначена проблема співвідношення мінімальних і максимальних вимог політичної участі відіграє надзвичайно важливу роль у дослідженні процесів легітимації державної влади. Справді, влада сприйматиметься виправданою і справедливою, а отже й легітимною, якщо кожен громадянин знатиме, що йому особисто, так само як і іншим громадянам, було надано право (причому, це право не є відчужуваним) обрати цю владу, а також визначати, яка саме з представлених йому політичних програм є найпридатнішою для того,

щоб бути покладеною в основу державної політики. У цьому сенсі в політичній теорії навіть вживається таке поняття, як “ідеальна легітимність”. За допомогою нього моделюється така політична ситуація, коли всі без винятку активні громадяни висловили свою позицію щодо сформованих на основі виборів органів державної влади і місцевого самоврядування. Зрозуміло, що на практиці ця модель ніколи остаточно не реалізується і можна говорити лише про відносні числа участі громадян у виборах, тобто йдеться про відносно високу та відносно низьку участь виборців. Але з методологічного погляду вона є доволі корисною, оскільки з її допомогою можна встановити рівень довіри громадян до виборних органів влади, а також рівень (принаймні початковий) підтримки цих органів. Те ж саме стосується співвідношення мінімальних і максимальних вимог політичної участі, оскільки разом із наближенням до максимальних показників можна дізнатись і про підвищення рівня легітимності влади в цілому.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, в сучасних умовах демократичного розвитку фактор легітимності державної влади відіграє одну з основних ролей, оскільки саме він дає можливість зафіксувати як базові властивості самої державної влади (наприклад, — її відкритість, рівень її раціональності, характер суспільної підтримки тощо), так і встановити коло тих регулятивних та управлінських методів, які використовуються державою в процесі регулювання суспільних відносин. По-друге, легітимність як фактор сучасного державно-правового розвитку передбачає побудову специфічної системи взаємодії держави і громадянського суспільства, яка включає в себе необхідні інститути і процедури, які дають змогу громадянам та їх організаціям впливати на дії держави, а державі — реалізувати ту чи іншу державну політику. Тобто легітимна державна влада в сучасних умовах демократичного розвитку завжди постає лише як така система, яка не лише зазнає на собі вплив з боку громадян, а й безпосеред-

ньо конститується як результат їх свідомої участі та волевиявлення. По-третє, з погляду дослідження процесів розвитку системи державного управління, слід визнати, що легітимна державна влада в умовах демократії, це не тільки така влада, яка користується підтримкою з боку громадян і є раціонально побудованою, але й обов’язково-ефективна влада. Тобто система державної влади в процесі реалізації своїх управлінських функцій (у найрізноманітніших сферах суспільного життя та соціального розвитку) в умовах демократії має діяти максимально ефективно, для того щоб не тільки декларувати, а й реально забезпечувати права і свободи громадян, їх фундаментальні потреби та законні інтереси.

Отже, можемо стверджувати, що подальші процеси демократизації державної влади в Україні, запровадження конституційно-правової реформи тощо нерозривно пов’язані з перспективами створення надійних каналів та механізмів легітимації державної влади, причому всі ці механізми мають свою, чітко виражену правову природу, що істотно підносить роль юридичної науки в процесі розробки та обґрунтування нових моделей забезпечення легітимності державної влади в сучасній Україні.



Література

1. *Політологія* / Кер. авт. кол. М. І. Панова. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2005. — 520 с.
2. *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. — К.: Вид. центр “Академія”, 1999. — 240 с.
3. *Сердюк В.* Легітимність влади як один з її основних атрибутів // *Юрид. Україна*. — 2006. — № 11. — С.10–15.
4. *Легитимность и легитимация власти в России* / Под ред. С. А. Ланцова. — СПб.: Б.и., 1995. — 245 с.
5. *Денисюк Н. П.* Политология / Н. П. Денисюк, Т. Г. Соловей, Л. В. Старовойтова. — Минск: Тетра систем, 1997. — 384 с.
6. *Современная политическая теория* / Авт.-сост. Д. Хелд. — М.: NOTA BENE, 2001. — 480 с.
7. *Малиновський В. Я.* Державне управління. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.

8. Габермас Ю. Структури перетворення у сфері відкритості. — Л.: Літопис, 2000. — 320 с.

9. Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 1. — С. 70–79.

10. Петришин О. В. Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин // Вісн. Акад. правових наук України. — 2006. — № 4 (47). — С. 3–12.

11. Easton D. A. Framework of Political Analysis / D. A. Easton. — N. Y.: Englewood Cliffs, 1965. — 412 p.

12. Зарубежное избирательное право / Отв. ред. В. В. Маклаков — М.: Изд-во НОРМА, 2003. — 288 с.

13. Ладиченко В. Гуманістична парадигма організації державної влади // Юрид. Україна. — 2005. — № 9. — С. 4–10.

14. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.

Подальші процеси демократизації державної влади в Україні, запровадження конституційно-правової реформи тощо нерозривно пов'язані з перспективами створення надійних каналів та механізмів легітимації державної влади.

Дальнейшие процессы демократизации государственной власти в Украине, введение конституционно-правовой реформы и т. д. неразрывно связаны с перспективами создания надежных каналов и механизмов легитимации государственной власти.

Further democratization of state power in Ukraine, the introduction of constitutional and legal reform, etc., are inextricably linked with the prospects of establishing reliable channels and mechanisms of legitimation of state power.

Надійшла 8 листопада 2012 р.

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ДЖЕРЕЛА ТОРГОВОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 76–80

Досліджуються питання сутності правової природи принципів торгового права ЄС, джерел, що їх закріплюють та механізмів, які забезпечують їх реалізацію.

Сучасний етап історичного розвитку характеризується якісним перетворенням багатьох традиційних засад суспільного життя. Не стоїть осторонь від цього процесу і політико-правова організація суспільства, її центральний компонент — держава. Під впливом інтеграційних тенденцій усе більше країн планети добровільно погоджуються на обмеження власного суверенітету, передачу суверенних прав у компетенцію наднаціональних утворень міжнародного характеру. Європейський Союз на сьогодні є найбільш ефективною, авторитетною і динамічною з числа подібних наддержавних “конструкцій”, а його досягнення представляють значний інтерес для досліджень [1, 84–85].

ЄС є таким міждержавним інтеграційним об'єднанням наднаціонального характеру, яке поєднує риси міжнародної організації з рисами державоподібного утворення, еволюціонує в бік здійснення його компетенції на федеративній основі. Одним із визначальних факторів, що надає стабільності функціонуванню Євросоюзу, є його правопорядок, який являє собою якісно нову унікальну форму, передусім форму торгово-економічної інтеграції держав, правову основу якого становить спільний добробок (*acquis communautaire*), який регулює здебільшого не політичну, а економічну сферу інтеграційної діяльності ЄС як міждержавно об'єднання *sui generis* [2, 80].

Варто відмітити, що ЄС, подібно до держави, здійснює не тільки свої внутрішні, а й

зовнішні функції. Так, відповідно до ст. 207 Договору про функціонування Європейського Союзу (*Treaty on the Functioning of the European Union*), в рамках своєї виключної компетенції у зовнішньоторговельній політиці ЄС взаємодіє з третіми країнами та різними міжнародними організаціями, реалізуючи тим самим повний обсяг своєї міжнародної правосуб'єктності. Проте, на думку македонської дослідниці Олівери Костоскі: “Виняткова компетенція Спільноти діє тільки відносно торгових і тарифних договорів у класичному розумінні цього слова. У подібній ситуації еволюція Спільної торгової політики (СТП) багато в чому залежить від того, як складуться взаємини органів ЄЕС з державами-членами, а також від прагнення останніх зберегти свій суверенітет у зовнішній сфері” [3, 18].

З метою більш чіткого розмежування компетенції, між зазначеними суб'єктами визначено їх різні категорії. Категорії компетенції Союзу відрізняються між собою обсягом повноважень, наданих ЄС, і співвідношенням цих повноважень з тими, які зберігаються за державами-членами. Відповідно до п. 1 ст. 2 ДФ ЄС в редакції Лісабонського договору (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) [4], найширші повноваження Союзу і, відповідно, найзначніші обмеження суверенних прав держав-членів притаманні виключній компетенції ЄС. У

рамках цієї категорії компетенції, національні влади позбавлені права приймати рішення, якщо тільки вони спеціально не уповноважені на це Євросоюзом, або не діють на виконання прийнятих ним правових актів.

Потрібно зауважити, що право ЄС є одним з виняткових та складних явищ у сучасній юридичній науці. Така унікальність пояснюється специфікою конструкції його правової природи та наявними тенденціями до подальшого розвитку. Особливо актуальним питанням європейського права є торгове право Євросоюзу.

Під поняттям “торгове право ЄС” розуміємо новий юридичний феномен, який почав своє формування, головним чином, з 1957 р. Особливістю цієї галузі права є те, що їй одночасно властиві риси наднаціонального права і внутрішнього права, що застосовується у всіх країнах – членах ЄС. Воно відрізняється від класичного міжнародного права, оскільки утворює автономний міжнародний правовий режим, інтегрований в право країн – членів ЄС, внаслідок чого це право безпосередньо застосовується політичними керівниками і судовими органами цих держав.

Правовий базис торгового права ЄС був сформований шляхом поєднання міжнародного торгового права з узгодженими між державами-членами правовими нормами, які викладені в установчих договорах Союзу. Зокрема, В. А. Астапенко зазначає, що сформований у рамках Європейських співтовариств автономний правопорядок являв собою симбіоз міжнародно-правових та національних правових норм, що зумовило логічний висновок, відповідно до якого право ЄС виходить за рамки правових режимів традиційних міжнародних організацій і його можна порівняти з правовими режимами конфедеративних або навіть федеративних утворень [5, 12].

Так, основою торгового права Євросоюзу є принципи ГАТТ, проте, на сьогодні, як зазначають аналітики, ЄС є одним з ключових гравців у рамках Світової організації торгівлі (СОТ), оскільки ЄС сформував спільну торговельну політику, яка здійснюється на основі загальносоюзних правових норм торгового

права Євросоюзу. Таким чином, ЄС є однією з рушійних сил нинішнього раунду багатосторонніх торгових переговорів у СОТ, який включає подальше відкриття ринку і додаткових рішень, які, головним чином, виходять з ідеї, що міжнародна торгівля має боротися з бідністю [6].

Забезпечення загальних норм торгового права Євросоюзу для всіх держав-членів відбувається шляхом гармонізації (зближення) норм торгового права ЄС та національних норм торгового права держав – членів ЄС, що є основним методом торгового права Союзу.

Поряд з цим гармонізація торгового права ЄС, відповідно до ДФ ЄС, може бути вибірковою. Зокрема, у випадках, коли після вжиття заходів щодо гармонізації торгового законодавства ЄП та Радою, Радою або КЄС держава – член Союзу вважатиме за необхідне залишити в силі національні положення, які є виправданими внаслідок важливих потреб, то держава-член має поінформувати про ці положення Комісію із зазначенням причин залишення їх у силі. Такі “важливі потреби” європейський законодавець визначає у ст. 36 Договору, яка дозволяє кількісні обмеження на імпорт, а також будь-які заходи еквівалентної дії між державами-членами в процесі здійснення ними торгівлі. Виходячи з цього правила, держава-член може заборонити чи обмежити імпорт, експорт або транзит, якщо це є виправданим. Проте, такі заборони або обмеження не повинні виступати засобом довільної дискримінації або прихованого обмеження торгівлі між державами-членами.

Для унеможливлення зловживання цією нормою, КЄС протягом шести місяців після повідомлення держави-члена про “важливі потреби” обмеження чи заборони експорту, імпорту чи транзиту схвалює або відхиляє відповідні національні положення, перевіряючи спочатку, чи не є ці положення засобом довільної дискримінації або прихованого обмеження торгівлі між державами-членами і чи не є вони перешкодою для функціонування внутрішнього ринку.

Поряд з цим, особливо ефективним засобом, який усував технічні бар’єри в торгівлі

між державами-учасницями, є прийняття Директив ЄС, що володіють юридичною природою норм прямої дії. Так, якщо в Директиві є посилання на євронорму чи/або на технічний регламент, це автоматично стає підставою для того, щоб вважати цей документ когентним для всіх держав – членів Союзу. Отже, якщо в окремому питанні держави – члени Євросоюзу не мають єдиного підходу щодо його вирішення, то директива є найефективнішим нормативно-правовим актом, що врегульовує це питання [7, 24–25].

Так, зокрема, Декларація, що включена в текст Лісабонського договору, підтверджує принцип примату права ЄС над правом держав-членів, що підтверджує базовий принцип європейської інтеграції, який раніше застосовувався лише у сферах компетенції Договору та у випадках, коли інститути ЄС діяли у межах компетенції, визначених правом ЄС [3].

Визнання пріоритету колективної норми над національною є технічно логічним здебільшого тому, що прийняті в рамках ЄС нормативно-правові акти на території держав-учасниць закономірно зумовлюють можливість виникнення колізійного питання про те, яку норму застосовувати в тому разі, коли будь-яке положення торгового права ЄС, що має силу прямої дії, суперечить нормі внутрішнього національного права тієї чи іншої держави-учасниці. Зокрема, македонська дослідниця Олівера Костоска зазначає, що якби був визнаний пріоритет внутрішніх норм над союзними, то ЄС навряд чи був би в змозі виконати ті завдання, які на нього поклалися державами-учасницями на момент створення. Тобто в такому випадку здатність ЄС до нормального функціонування була б поставлена під загрозу, а ідея побудови “об’єднаної Європи”, на яку поклалися особливі надії, навряд чи будь-коли була б досягнута [3].

Варто відзначити, що торгове право ЄС формується та розвивається в тісному взаємозв’язку із митним правом ЄС. Так, якщо під сферу регулювання митного права підпадають, головним чином, питання тарифного регулювання (правила збору мита та відповідні процедури митного оформлен-

ня), то торгове право ЄС охоплює широке коло питань щодо застосування нетарифних заходів у зовнішній торгівлі – контролю за імпортом та експортом товарів, кількісних обмежень, заходів підтримки експорту, заходів захисту від демпінгу, субсидування та торгових бар’єрів, торгових преференцій. Крім імпорту та експорту товарів у сферу регулювання торгового права ЄС входять питання інтелектуальної власності в міжнародній торгівлі [8, 9–10].

Таким чином, торгове право ЄС, що було створено на основі міжнародних торгових принципів, на сьогодні є автономним правопорядком, який регламентується нормами первинного та вторинного права Союзу, а ряд норм цих нормативно-правових актів мають пряму дію у внутрішніх правопорядках держав-членів.

Разом з цим, потрібно відмітити, що рядом рішень Суду ЄС був визнаний автономний характер права ЄС щодо міжнародної та національної правових систем. Цими рішеннями відзначалось, що право ЄС має свої специфічні особливості і тому відрізняється від міжнародного та національного права [3].

Варто також відмітити, що дослідження принципів торгового права ЄС як автономного правопорядку не може бути повним без формування чіткого уявлення, як саме вони утворилися та на чому ґрунтуються, тобто без вивчення основних джерел принципів торгового права Євросоюзу.

Положення міжнародних угод, що укладаються інститутами ЄС, не повинні суперечити установчим договорам. Відповідний контроль здійснюється в попередньому порядку Судом ЄС за запитом органів ЄС чи держав-членів.

Торгівля між країнами – учасницями ЄС підпорядковується внутрішньому законодавству ЄС, тоді як торгівля країн Союзу з країнами, які не є членами ЄС, у рамках спільної торгової політики потрапляє під відносно новий режим, передбачений законодавством і договорами ЄС [9, 133].

Сучасне торгове право ЄС регламентується головним чином такими документами:

1) Міжнародні договори. При дотриманні ряду умов, інститути ЄС мають право укласти міжнародні договори. На угоди, укладені ЄС, а також спільно ЄС та державами-членами з третіми країнами та міжнародними організаціями повною мірою поширюються принципи міжнародного права, такі як *pauci sunt servanda*, незмінюваність в односторонньому порядку, примат міжнародного права. Разом з тим, якщо в договорі беруть участь ЄС і держави-члени, то кожен з них виконує покладені на нього зобов'язання в рамках своєї юрисдикції [10, 8].

2) Акти первинного права ЄС, що становлять так звану “Конституцію Спільноти” (Паризький договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі 1951 р. (ЄОВС), Римський договір 1957 р. про заснування Європейської економічної спільноти (ЄЕС) та Договір про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергетики 1957 р. (“Євратом”) (Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Euratom) [11], Єдиний європейський акт 1987 р. (ЄЕА) [12], Маастрихтський договір 1992 р. про ЄС, Амстердамський договір 1997 р. [13], Ніццький договір 2003 р. [14] та Лісабонський договір [15], а також договори про приєднання нових членів). Ці нормативно-правові документи мають найвищу юридичну силу в системі джерел європейського права. Усі інші похідні норми європейського права не повинні суперечити принципам установчих угод. Їх норми, що носять, як правило, загальний характер чи характер норм-принципів, можуть володіти, відповідно до Рішення № 26/62, прямою дією, якщо вони адресовані безпосередньо суб'єктам правовідносин [16], або чинять непрямий вплив, якщо вони звернені до держав-членів.

3) Акти вторинного права ЄС (похідні норми). Під поняттям “секундарне право ЄС” потрібно розуміти сукупність правових джерел, які приймаються інститутами ЄС. Вторинність його визначається тим, що: його нормативні джерела є результатом діяльності самих інститутів Співтовариств (а не держав-членів); зазначені інститути природно обмежені рамками їх компетенції, загальни-

ми умовами та принципами установчих договорів ЄС [2].

4) Прецедентна практика Суду ЄС. Низка рішень Європейського суду як наднаціонального органу [17, 103], головним чином, у сфері торгового регулювання, є важливим джерелом торгового права, особливо в питанні регулювання зовнішньої торгівлі Союзу з країнами, що не є його членами. Саме тому ряд рішень Суду в питаннях митних правовідносин набули значної ваги в процесі закріплення наднаціонального характеру європейського права.

Потрібно відмітити, що Судом ЄС було створено свій власний “телеологічний” підхід до інтерпретації права. Так, Суд не керується метою прийняття того чи іншого акта, а розглядає конкретну норму в контексті і трактує з точки зору кінцевої мети норми в ситуації, що склалася.

Рішення Суду ЄС носять характер судового прецеденту, оскільки є обов'язковими при винесенні рішень судовими органами держав-членів. Крім цього, сам Суд ЄС приймає рішення, аналогічні своїм минулим рішенням в аналогічних справах (хоча не зобов'язаний це робити, тобто його рішення формально не є прецедентами). Багато рішень Суду у сфері регулювання митного союзу ЄС лягли в основу наступних нормативно-правових актів Співтовариства (зокрема, рішення Суду, що дають визначення заходів, які мають рівнозначний ефект митних зборів і кількісних обмежень) [8].

Таким чином, торговим правом ЄС створено новий юридичний феномен, що набув рис наднаціонального й водночас внутрішнього права, притаманного усім країнам – членам ЄС. На відміну від класичного міжнародного права, торгове право ЄС утворює автономний міжнародний правовий режим, що інтегрований у правову систему країн – членів ЄС.



Література

1. Капустин А. Я. Проблемы международной правосубъектности Европейского союза // Вестник Рос-

сийского ун-та дружбы народов. — Сер. “Юрид. науки”, 1998. — № 3–4. — С. 83–88.

2. Фалалеева Л. Г. Перспективи розвитку правового регулювання торговельних відносин між Україною та Європейським Союзом // Зовнішня торгівля: право та економіка. — № 4 (27). — 2006. — С. 80–84.

3. Олівера Костоска “Understanding the New Global Landscape” во рамките на летната школа “Make a difference — become a ‘green’ EU leader”, (организирана од страна на Тренинг центарот за Европска интеграција (ЕИТЦ) при Економскиот факултет — Скопје, Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Скопје и АИЕСЕК ЛК Скопје), Охрид, Република Македонија, 2010.

4. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union, C 306/01, 17.12.2007. — 227 p.

5. Астапенко В. А. Эволюция Европейского Союза: Амстердамский договор 1999 года: Автореф. диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Специальность 12.00.10 — Междунар. право. — М. — 26 с.

6. EU and WTO // [Електронний ресурс]: Офіц. веб-сайт Делегациі Єврокомісії в Японії. — Режим доступу: http://www.deljpn.ec.europa.eu/union/showpage_en_union.external.wto.php

7. Dankers C. Private standards in the United States and European Union markets for fruit and vegetables: implications for developing countries / C. Dankers — Rome: Food & Agriculture Org., 2007 — 150 p.

8. Наку Ф. Ф., Вишняков О. К. Торговое право ЕС: Навч. посіб. — К.: ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2003. — 190 с.

9. Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения: Право. — М.: Прогресс, 1987. — 368 с.

10. Афанасьев Ю. А. Источники таможенного права Европейского Союза // Финанс. право зарубежных стран. Исследования, рефераты, законодательные акты / Под ред. А. Н. Козырина, А. А. Ялбулганова, Ю. А. Афанасьева. — М.: Готика, 2005. — 444 с.

11. Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM) and connected documents. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, [s.d.]. — P. 7–131.

12. Единый Европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — М.: Право, 1994. — 247 с.

13. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. — М.: Интердиалект, 1991. — 191 с.

14. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (Kyoto Convention) // [Електронний ресурс]: Веб-сайт reliefweb.int. — Режим доступу: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/kyoto.html

15. Customs Convention on the “ATA Carnet” for the Temporary Admission of Goods. Brussels, 6 December 1961 // [Електронний ресурс]: Веб-сайт austlii.edu.au. — Режим доступу: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1967/20.html>

16. Convention on Temporary Admission signed in Istanbul on 26 June 1990 // [Електронний ресурс]: Веб-сайт wcoomd.org. — Режим доступу: http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Istanbul_legal_text_Eng.pdf

17. Haltern U. Was bedeutet Souveränität / U. Haltern — Tübingen: Mohr Siebeck, 2007. — 136 s.

Доведено, що під поняттям “торгове право ЄС” потрібно розуміти новий юридичний феномен, якому водночас властиві риси наднаціонального права і внутрішнього права, що застосовується в усіх країнах — членах ЄС. Торговим правом ЄС утворюється автономний міжнародний правовий режим, інтегрований у право країн — членів ЄС.

Доказано, что под понятием “торговое право ЕС” нужно понимать новый юридический феномен, которому одновременно присущи черты сверхнационального права и внутреннего права, которое применяется во всех странах — членах ЕС. Торговым правом ЕС создается автономный международный правовой режим, интегрированный в право стран — членов ЕС.

It is proved that the concept of “commercial law EU” must understand new legal phenomenon, which both characteristic features supranational law and domestic law applicable in all countries — EU member states. Merchants EU law formed an autonomous international legal regime, integrated in the right countries — EU members.

Надійшла 29 грудня 2012 р.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 81–84

Проблеми розвитку системи державного управління інноваціями в умовах швидких змін на глобальному рівні стають предметом не лише змістовних обговорень у фаховому середовищі, а й важливих наукових досліджень у галузі теорії державного управління, теорії міжнародних відносин тощо.

Наразі можна говорити про появу цілого комплексу нових проблем, які фактично поєднали дві сфери, які в класичній теорії управління досліджувались самостійно одна від одної. Йдеться про сфери національної політики державного управління інноваціями, та міжнародного інноваційного розвитку. Тобто під впливом процесів міжнародної інтеграції і глобалізації ці питання постали як тісно пов'язані, що істотно посилює значущість розробки нових теорій, які б дали змогу адекватно описувати процеси розвитку національних систем державного управління інноваціями в умовах міжнародної інтеграції та міжнародної співпраці.

Утім, говорячи про загальну наукову значущість зазначених питань, необхідно привернути особливу увагу й до тих причин, які роблять подібний аналіз актуальним як у теоретичному, так і у власне практичному плані. Істотно знизилась інтенсивність цілого ряду важливих дій у напрямі забезпечення глобальної конкурентоспроможності України. Насамперед одним з них є проведення й забезпечення ефективної національної інноваційної політики, яка наразі визнається багатьма фахівцями як ключовий фактор успішної міжнародної інтеграції при збереженні національних інтересів та сильної державницької позиції у сфері міжнародних відносин. По-друге, в умовах інтенсивності конкуренції інновації стають фактором ви-

живання, а не фактором отримання додаткового прибутку. Фактично це означає необхідність формування безперервних процесів нововведень як складової стратегії розвитку економіки країни в цілому. По-третє, невідомість та недостатня увага до проблем розвитку національної системи державного управління інноваціями може спричинити те, що в економічному плані міжнародна інтеграція України означатиме ніщо інше, як перспективу продажу дешевих напівфабрикатів, робочих рук та сировини до багатших сусідів, при зворотному отриманні в готовому вигляді високотехнологічних виробів, кредитів, освітніх стандартів і продукцію індустрії розваг. Очевидно, що в такому випадку Україна виходитиме на міжнародну арену не як рівноправний партнер високорозвинених держав, а як звичайна фабрика дешевої робочої сили та некваліфікованої праці. З цього погляду, питання розвитку та забезпечення функціонування системи державного управління інноваціями є питанням загальнонаціонального значення, яке фактично визначає майбутнє не лише тих чи інших галузей виробництва або економіки, а й Української держави і суспільства в цілому. Усе зазначене вище зумовлює актуальність та наукове й практичне значення досліджуваного питання.

Отже, ставлячи на меті нашої статті критичний аналіз процесів розвитку системи

державного управління інноваціями в Україні в контексті її міжнародної інтеграції, маємо вирішити такі завдання: а) охарактеризувати основні тенденції розвитку системи державного управління інноваціями; б) визначити основні детермінанти сучасної міжнародної інтеграції України; в) встановити головні небезпеки, які зумовлюються активною міжнародною інтеграцією в частині зниження активності Української держави в інноваційній сфері [1, 507].

До сьогодні основною формою міждержавного співробітництва в економічній сфері залишається обмін товарами та послугами. Його обсяги зростають швидше за зростання національних економік, тобто частка зовнішньоекономічного обігу до ВВП в більшості країн зростає. За даними ООН, щорічні темпи зростання глобального експорту за останнє десятиліття перевищили 6 % — вдвоє більше, ніж зростання виробництва. В Україні сформувалася модель економічного розвитку, яка нібито характеризується доволі високим рівнем відкритості відносно зовнішньої торгівлі: обсяг експорту відносно ВВП досяг 50–60 %. Утім, варто нагадати, що нині технічний стан основних експортно орієнтованих галузей настільки застарілий фізично й морально, що їх продукція реалізується за цінами, трохи вищими за ціни природної сировини, нерідко — нижчими за доволі високу виробничу собівартість. Підприємства-експортери, які нібито збагачують Україну валютними надходженнями, насправді виснажують країну, не мають змоги розплатитися з власними постачальниками та бюджетом. Так, вироби, які належать до розділу зовнішньоекономічної класифікації “машини і механізми”, мають питому вагу в загальному експорті лише 10 % (9,8), але всередині цього переліку котли та інші машини й устаткування становлять 7,1 %, а електричні машини та устаткування — 2,7 %. Так само і з підрозділом “транспортні засоби” — в цілому — його питома вага в сукупному експорті становить 3,8 %, але майже половину (1,7 %) займають залізничні локомотиви; зате аерокосмічні апарати, випуск яких є гордістю України, в її загальному експорті становлять лише 0,6 % [2, 4].

Безсумнівно, щоб справді зайняти місце серед розвинених держав, треба повністю відповідати сучасним світовим вимогам науково-технологічного рівня продукції, що вироблюється. Його не можна кардинально підвищити, спираючись на дрібні підприємства та індивідуальний бізнес. Необхідно звернути увагу на структуру національного виробництва, місце в ньому крупних підприємств, здатних перебувати й рухатись на гребені технічного прогресу. Як і очікували, зовнішній світ не докладає зусиль для нашого розвитку. Радше навпаки — у співпраці з зарубіжними партнерами у науково-технічній сфері спостерігаються випадки нав'язування іноземними контрагентами несправедливих умов у договорах на здійснення науково-технічних робіт, згідно з якими при укладанні угоди українською стороною передаються права власності не лише на інтелектуальну власність, що створена під час реалізації проекту, а й на всі попередні розробки [2, 4]. Саме в цьому плані шкідливою для нашої держави іноді стає будь-яка нібито “благодійна” діяльність різноманітних зарубіжних фондів.

Не принесла ніякої користі нашій державі і допомога МВФ, яка не призначена для вкладень у розвиток виробництва та науки в країні, оскільки всі кредити МВФ цільовим спрямуванням призначені виключно для поповнення валютних резервів Національного банку. У цьому сенсі особливої ролі набуває розвиток системи державного управління інноваціями.

Разом з тим, говорячи про максимальну нейтралізацію негативних ефектів міжнародної інтеграції та глобалізації на розвиток економіки України, не слід забувати про ті численні переваги, які здатна принести Україні міжнародна співпраця. У цьому сенсі необхідно чітко зафіксувати засади щодо розробки, прийняття та вжиття заходів державного впливу на процеси становлення інноваційної моделі розвитку [3, 16–17]. До них необхідно віднести: узгодження державних, приватних і громадських інтересів на основі визнання пріоритетності суспільної потреби в модернізації економіки України шляхом введення її на інноваційну модель розвитку

[4, 264]; поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості; посилення ролі держави у становленні економіки інноваційного типу [5, 30–33]; створення й підтримка державних гарантій соціальної спрямованості економіки; розвиток механізмів державно-приватного партнерства в інноваційній сфері; підтримка вітчизняного товаровиробника; раціональне використання природних ресурсів; забезпечення соціальних та соціально-економічних прав громадян; усунення диспропорцій регіонального та галузевого розвитку [6, 10–11]; багатоукладність економіки, забезпечення економічної багатоманітності; прийняття рішень на основі залучення громадськості, прозорості державного управління в інноваційній сфері; поєднання загальнодержавних, регіональних і галузевих потреб та інтересів.

Отже, підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна зробити такі висновки. По-перше, наразі в Україні необхідно здійснити глибокий і реалістичний порівняльний аналіз наявних досягнень і подальших перспектив у кожному напрямі державного управління інноваціями, адже Україна на шляху інноваційного розвитку має розраховувати лише на власні сили. Як засвідчує досвід останніх років, благодійна допомога та співробітництво з міжнародними організаціями часто не приносять очікуваної користі [7, 114]. Тому, навіть застосовуючи досвід інших країн, варто робити це не в порядку виконання порад, тим більше вказівок зарубіжних фахівців та установ, а після детального вивчення його придатності для українських умов. По-друге, успішність державної інноваційної політики дасть можливість Україні не тільки увійти до спільноти високорозвинених країн сучасного світу, а й істотно посилить її конкурентоспроможність, а отже і її позиції на економічній та політичній світовій арені. У цьому сенсі Україна стає одним із глобальних гравців, що може викликати відповідну протидію з боку інших країн. Тому, просуваючись вперед, Україні необхідно насамперед дбати про національні інте-

реси та підвищувати ефективність державного управління інноваціями, оскільки це впливає на розвиток української економіки, Української держави суспільства. По-третє, міжнародна інтеграція та зближення економік й економічних зв'язків як на загальному, так і на регіональному міжнародному рівні, істотно посилює роль інновацій як одного з головних факторів економічного зростання в сучасних умовах. Тому посилення ефективності державної інноваційної політики, її наукової обґрунтованості перетворюється на один із факторів національної безпеки і водночас — на гарантію стабільного державного та соціального розвитку України. З цього погляду, питання правового забезпечення державної інноваційної політики набувають першочергової ваги і мають вирішуватись максимально професійно та оперативно з огляду на швидкі зміни та реалії глобального інформаційного суспільства.



Література

1. Економічна теорія: Політекономія: Підруч. / За ред. В. Д. Базилевича. — К.: Знання-Прес, 2001.
2. Удовик С. Нашу інноваційну політику краще назвати деноваційною // Дзеркало тижня. — 2002. — 12 жовт.
3. Фонотов А. Г. Теоретико-методологические подходы к разработке инновационной политики. — М.: РЭНС, 1992.
4. Радченко В. В. Світовий досвід підвищення ефективності державного регулювання інноваційного процесу // Соц.-економіч. дослідження в перехідний період. — Л., 2000. — Вип. 16. — С. 259–265.
5. Бжилянская Л. Инновационная деятельность: тенденции развития и меры государственного регулирования // Экономист. — 1996. — № 3. — С. 22–33.
6. Амоша О. І. Регіональні проблеми інноваційної політики та її активізації: наукова доповідь / О. І. Амоша, С. М. Капура, М. Г. Чумаченко та ін. — Донецьк: ІЕП НАН України, 1999.
7. Тупчієнко Л. С. Інновація як складова наукового обґрунтування зовнішньої політики // Наук. вісн. — К.: Дипломатична акад. України, 1998. — Вип. 1. — С. 110–117.

Досліджено трансформацію національних систем державного управління інноваціями в контексті процесів міжнародної інтеграції та міжнародної співпраці. Проаналізовано сучасний стан інноваційної діяльності в Україні, головні тенденції розвитку державної інноваційної політики, а також специфіку її правового забезпечення. Визначено роль державного управління інноваціями як фактора підвищення конкурентоспроможності країни.

Исследованы трансформации национальных систем государственного управления инновациями в контексте процессов международной интеграции и международного сотрудничества. Проанализировано современное состояние инновационной деятельности в Украине, главные тенденции развития государственной инновационной политики, а также специфика ее правового обеспечения. Определена роль государственного управления инновациями как фактора повышения конкурентоспособности страны.

Transformation of national systems of innovation management in the context of international integration and international cooperation is investigated. Current state of innovation in Ukraine and the main trends in innovation policy, as well as its specific legal provision is subject to analysis. The role of government innovation as a factor in the country's competitiveness is defined.

Надійшла 29 грудня 2012 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ: МЕТОДИ, ЗАСОБИ ТА ЦІЛІ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 85–88

Досліджуються специфіка функціонування сучасної держави у сфері сприяння розвитку підприємницької активності та підприємництва в умовах ринкової економіки, засоби державного впливу на підприємницьку діяльність з метою забезпечення вільної конкуренції, а також передбачені законом форми правового регулювання підприємницької діяльності.

Розвиток ринкових відносин та постання ринкової економіки як у сучасній науці державного управління, так і в економічній теорії, наразі тлумачаться не стільки як цілком автономний від держави процес, скільки як спільна активність, у якій держава та органи державної влади беруть на себе обов'язок сформувати необхідне законодавче поле для підприємницької активності, а також гарантувати ефективні умови для регулювання підприємництва. Звісно, що така зміна теоретико-методологічних підходів до тлумачення взаємодії держави і ринкової економіки, яка ґрунтується на відмові від ідей класичного і дещо абсолютизованого лібералізму, змушує науковців розробляти та обґрунтовувати нові моделі державного впливу на розвиток підприємницької активності, які б дали змогу органічно сполучити як активну роль держави (у тих сферах регулювання, де без неї не можна обійтись), так і механізми ринкової саморегуляції та формування дієвого і динамічного підприємницького середовища [1, 15]. У зв'язку з чим проблематика аналізу засобів державного впливу на розвиток підприємницької активності в ринкових умовах набуває неабиякої науково-теоретичної значущості.

Разом з тим, розкриваючи зміст досліджуваної проблематики, необхідно вказати на причини, що зумовлюють актуальність

подібної розвідки. У цьому контексті варто зупинитись на таких аспектах. По-перше, не можна не звернути увагу на той важливий факт, що особливістю розвитку вітчизняного національного господарського комплексу є те, що перебіг численних проблем регулювання господарських процесів усередині економіки України пов'язаний з відсутністю розмежувань явищ підприємницької активності [2, 24]. Справді, на сьогодні розвиток підприємництва в Україні перейшов на таку стадію, коли вдосконалення регуляторної політики держави визначає подальші його перспективи. А отже, істотно актуалізуються питання державного регулювання підприємництва та засобів впливу держави (систем державного управління в цілому) на підприємницьку діяльність та підприємницьку активність. По-друге, необхідно наголосити на тому, що в Україні ще не завершено формування комплексної системи засобів державного регулювання підприємництва. У зв'язку з чим можна засвідчити хаотичні, непослідовні та фрагментарні дії органів державної влади в частині розробки і запровадження сучасної державної політики в галузі підприємництва, яка б відповідала стандартам та умовам ринкової економіки [3, 18]. З огляду на це, наукове дослідження та обґрунтування заходів щодо оптимізації державного впливу на підприємницьку активність стає не тільки тео-

ретично, а й практично актуальним завданням для Української держави та національної економіки. По-третє, необхідно зазначити, що нині об'єктивна потреба регулювання підприємництва в Україні зумовлена насамперед цілями економічної політики, спрямованої на досягнення сталого розвитку держави та її регіонів, забезпечення постійного зростання показників, що характеризують рівень добробуту та якості життя населення країни. При цьому мається на увазі активне формування ринкових відносин, активізація підприємницької діяльності, забезпечення нормальних умов функціонування підприємництва, сприяння насиченню ринку товарами і послугами, забезпеченням стабільності економічного розвитку окремих територій тощо [4, 40–41]. Таким чином, можна стверджувати, що нині успішна реалізація цілей економічної політики нашої держави безпосередньо пов'язана з якістю, оптимальністю та ефективністю державного регулювання підприємницької діяльності. Усе це робить ці питання актуальними і важливими у власне науковому, а також державотворчому та правотворчому аспектах.

Отже, ставлячи на меті дослідження державного регулювання підприємницької діяльності в ринкових умовах, необхідно вирішити такі завдання: а) визначити загальне поняття державного регулювання підприємництва; б) окреслити систему засобів впливу держави на суспільно-економічні відносини в галузі підприємництва та підприємницької діяльності; в) охарактеризувати діяльність органів державної влади та їх функції щодо регулювання підприємницької діяльності в Україні.

На сьогодні у науці державного управління державне регулювання підприємництва прийнято тлумачити як систему правових, організаційних та регуляторно-контрольних заходів держави, спрямованих на створення сприятливого підприємницького середовища й управління державним сектором для забезпечення ефективності та конкурентоспроможності національної економіки. Це означає, що будь-яка сучасна стратегія регулювання господарства й підприємництва має оперувати відповідями на питання про те,

який буде характер розподілу праці, яке місце національного (і регіонального) господарства в цьому розподілі праці, які конкурентні переваги потрібних цьому розподілу праці ресурсів, яка позиція наявного потенціалу ресурсів і як вона може бути зрушена в необхідному напрямі, які очікувані параметри економіки України.

Успішний розвиток підприємництва можливий лише в умовах забезпечення здорової конкуренції, створення сприятливого клімату та раціональної підтримки з боку держави, ефективної дії ринкових механізмів. Основними складовими системи органів державної влади є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва та його регіональні відділення, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, координаційні ради (комітети, комісії) з питань розвитку підприємництва при місцевих державних адміністраціях.

Потрібно особливо наголосити на тому, що державне регулювання процесу підприємництва є складовою економічної політики як центральних органів державного управління, так і регіональних та місцевих владних структур [5, 120]. Основна мета регуляторної політики — це забезпечення оптимального рівня втручання органів регіонального управління та місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів підприємництва, вибір таких механізмів регулювання, які сприяли б як розвитку підприємницьких структур, так й економічному зростанню в державі. Основне завдання вдосконалення регуляторної політики — це усунення правових, адміністративних та економічних перешкод у розвитку підприємництва. Загалом основними методами державного регулювання можна визнати: а) правові — закони та підзаконні акти, що регулюють правила поведінки суб'єктів господарювання; б) адміністративні — вказівки, розпорядження виконавчих органів та посадових осіб, які дозволяють, забороняють, обмежують чи нормують окремі види господарської діяльності; в) економічні — макроекономічне планування, держав-

ний бюджет, податки, гроші, ціни, заробітна плата. Методи державного регулювання ґрунтуються на використанні ряду засобів та інструментів (важелів або регуляторів) державного регулювання. Різниця між ними полягає у тому, що засіб є конкретним способом дії, який є неодмінною умовою для реалізації мети щодо регулювання розвитку підприємництва, а інструмент є комплексним знаряддям для досягнення поставленої мети, який може впливати на підприємництво лише опосередковано і має першочергове значення, насамперед для органів державного управління. Так, правові методи включають насамперед законодавчо-правові засоби (законодавчі акти та підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать також укази та постанови). Квоти, ліцензії, стандарти, норми, податки, кредит, ціни — це радше економічні засоби регулювання. До адміністративних засобів слід зарахувати різні стандарти, дозволи, нормативи тощо. До інструментів державного регулювання можна зарахувати державні та регіональні програми, трудові баланси, прогнозні показники, бюджетні запити.

Аналіз наукової літератури доводить, що методи державного управління реалізуються через засоби та інструменти державного регулювання, тобто через способи державно-управлінського впливу. У переважній більшості наукових досліджень визначаються класично прямі методи державного регулювання (законодавче регулювання, стимулювання створення нових підприємств тощо) та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фіскальна) [6, 134–136].

Таким чином, узагальнюючи, можемо зробити такі висновки. По-перше, боротьба політичних сил за владу в Україні під гаслом “знищення адміністративно-командної (тоталітарної, диктаторської) системи” призвела до того, що в саме поняття “державного”, як правило, вкладається негативний зміст і громадськість нині схильна все державне вважати нераціональним і неприйнятним. Це істотно деформує саму ідею державного регулювання підприємництва, а також її адекватне сприйняття громадянами. Тому одним з важливих завдань удосконалення засобів

державного регулювання підприємницької діяльності є активна робота з громадянами і суспільством з метою пояснення об’єктивної потреби такого регулювання та його суспільної користі. По-друге, Україна як самостійна, незалежна держава на сьогодні юридично гарантує всім підприємцям рівні права і створює однакові можливості для функціонування, доступу до матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів за умови виконання робіт і поставок для державних потреб. Однак далеко не завжди ці юридичні гарантії є реально забезпеченими [7, 21]. З цього погляду, слід визнати, що розробка або вдосконалення засобів державного регулювання підприємницької діяльності мають бути тісно сполучені з формуванням надійної системи реальної правової підтримки всіх незаборонених законом форм підприємницької активності. По-третє, серед методів державного регулювання підприємництва немає непридатних або неефективних, оскільки реально проблема полягає лише у визначенні для кожної економічної зони та ситуації тієї ніші, де їх застосування доцільне. Тому наразі саме обрання правильних методів та засобів державного регулювання підприємницької діяльності є запорукою еволюційного та стабільного розвитку як самого підприємництва, так і ринкової економіки України в цілому.



Література

1. Варналій З. С. Вступ до підприємництва: Навч.-метод. посіб. — К.: Ін-т приватного права та підприємництва АПРН України: Міжнар. ін-т ринкових відносин і підприємництва, 1999.
2. Заблоцький Б. Ф. Національна економіка: Підруч. — Л.: “Новий світ–2000”, 2009.
3. Ковальчук Т. Т. Актуалітети політики розвитку / Т. Т. Ковальчук, В. К. Черняк, В. Я. Шевчук. — К.: Знання, 2009.
4. Економічні системи: Монографія. / За ред. Г. Башнянина. — Л.: Вид-во Львів. комерц. акад., 2006. — Т. 1.
5. Мильнер Б. З. Государственная поддержка предпринимательства; концепция, формы, методы / Б. З. Мильнер, А. И. Архипов // Общество и экономика. — 1996. — № 17. — С. 118–174.

6. Економічний аналіз: Навч. посіб. / М. А. Болюх, В. З. Бурчевський, М. І. Горбаток та ін.; За ред. М. Г. Чумаченко. — К.: КНЕУ, 2003.

7. Єрохін С. А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект): Монографія. — К.: Світ знань. — 2002.

Розробка або вдосконалення засобів державного регулювання підприємницької діяльності мають бути тісно сполучені з формуванням надійної системи реальної правової підтримки всіх незаборонених законом форм підприємницької активності.

Разработка или усовершенствование средств государственного регулирования предпринимательской деятельности должны тесно соединяться с формированием надежной системы реальной правовой поддержки всех не запрещенных законом форм предпринимательской активности.

Developing or improvement of state regulation of business is closely connected with the formation of a reliable system of effective legal support all prohibited by law forms of entrepreneurial activity.

Надійшла 29 грудня 2012 р.