



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6
Том 1

Київ • 2017

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 6, том 1, 2017
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія KB № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 12 від 27.12.2017 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів
доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі
Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галуцько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Коросєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 6. – Т. 1. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 230 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppr.in.ua

ISSN 2735-4157

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2017

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.111.5 + 336.143 + 347.156

ГРИЦАЙ І.О.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Наукова стаття присвячена розкриттю поняття гендерно-орієнтованого бюджетування і гендерного бюджету, висвітленню напрямів та учасників процесу гендерно-орієнтованого бюджетування, визначенню сфери застосування національної методики гендерно-орієнтованого бюджетування та можливих ефектів від його запровадження.

Ключові слова: гендерно-орієнтоване бюджетування, гендерний бюджет, видатки бюджету, гендерні ефекти, бюджетні кошти.

Научная статья посвящена раскрытию понятия гендерно-ориентированного бюджетирования и гендерного бюджета, освещению направлений и участников процесса гендерно-ориентированного бюджетирования, определению сферы применения национальной методики гендерно-ориентированного бюджетирования и возможных эффектов от его внедрения.

Ключевые слова: гендерно-ориентированное бюджетирование, гендерный бюджет, расходы бюджета, гендерные эффекты, бюджетные средства.

The scientific article is devoted to interpreting the concept of gender-based budgeting and gender budget, highlighting areas and actors of gender-based budgeting, defining the scope of national methods of gender-based budgeting and the possible effects of its introduction.

Key words: gender-based budgeting, gender budgeting, budget expenditures, gender effects, budget funds.

Вступ. Сьогодні політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. Більшість урядів узяли на себе зобов'язання щодо досягнення цілей гендерної рівності і впровадження гендерних аспектів у державну політику. Одним з таких інструментів є концепція гендерно-орієнтованого бюджетування, що полягає в інтегруванні гендерного підходу до бюджетів. Інтеграція гендерної складової у бюджетний процес та перебудування доходів та витрат таким чином, щоб потреби жінок та чоловіків були відповідно представлені в статтях бюджету, є основними напрямками реалізації цього питання.

Кінцевою метою гендерно-орієнтованого бюджетування в Україні має стати удосконалення бюджетного процесу шляхом застосування гендерного підходу, що сприятиме реформуванню системи управління державними фінансами в Україні. Змістом гендерно-орієнтованого бюджетування є прийняття та виконання бюджетів і програм, в яких враховуються конкретні потреби чоловіків і жінок. Формування бюджету з урахуванням гендерних особливостей робить його прозорим, гроші витрачаються ефективно, послуги отримують усі соціальні та гендерні групи. Гендерно-орієнтоване бюджетування зосереджено на результатах і на ширшому циклі планування, реалізації та оцінюванні політики.

Урахування гендерних аспектів у бюджетному процесі вже не є абсолютно новим напрямом дослідження в науці, але питання гендерного бюджетування залишається проблематичним аспектом пошуків багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців. Питання гендерного аналізу бю-

джетної політики вже тривалий час досліджують такі відомі зарубіжні експерти, як Д. Елсон (D. Elson), Д. Бадлендер (D. Budlender), Р. Шарп (R. Sharp), Д. Мак-Гілл Б'юкенен (J. McGill Buchanan), Ш. Квінн (S. Quinn), Е. Клатцер (E. Klatzer), М. Босніч (M. Bosnich) та інші.

В Україні проблемам підвищення ефективності функціонування бюджетів, зокрема шляхом запровадження гендерного бюджетування, присвячені праці фахівців різних галузей науки: Ж. Белец, В. Близнюк, І. Ворчакової, С.В. Гарашенко, О. Голинської, І. Запатріної, Т. Іваніної, Н.М. Корнієнко, Л. Лобанової, Л. Лисяк, А. Ніколюк, Ю.В. Остріченко, О. Романюк, М. Соколик, І. Ускова, І. Чугунова та інших.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту поняття гендерно-орієнтованого бюджетування і гендерного бюджету, висвітлення напрямів та учасників процесу гендерно-орієнтованого бюджетування, опис сфери застосування національної методики гендерно-орієнтованого бюджетування.

Результати дослідження. Сучасна Україна ставить перед собою низку завдань: бюджетна децентралізація, реформа місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади тощо. Проведення цих та інших реформ мають наблизити країну до європейського рівня. Ефективність і динаміка розвитку економіки кожної країни залежить від того, скільки засобів і яким чином держава вкладає у людський капітал. Врахування гендерного фактору є ключовим аспектом ефективності такого процесу, адже враховуються не тільки загальні потреби людини, а й диференціація потреб з точки зору біологічних, соціальних відмінностей кожного індивіда. Багато важливих явищ, і економічних, і соціальних, таких, як економічний розвиток, безробіття, бідність не є нейтральними з гендерного погляду і по-різному впливають на чоловіків і жінок.

Концепція гендерно-орієнтованого бюджетування була задумана як гнучкий механізм вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення, який дає змогу дослідникам і практикам постійно розширювати її контекст, забезпечуючи її функціонування в якості ефективного інструменту забезпечення соціальної інтеграції та гендерної рівності.

На нормативному рівні поняття «гендерно-орієнтований бюджет» і «гендерно-орієнтоване бюджетування» були запропоновані у Платформі дій, ухваленій на Пекінській конференції в 1995 р. Стратегія комплексного підходу до проблеми гендерної рівності була прийнята більшістю країн світу як найперспективніша і та найефективніша для запровадження гендерної рівності. У Платформі дій наголошується, що уряди повинні докласти усіх зусиль для систематичного вивчення того, яким чином державний сектор витрат приносить користь жінкам, і коригувати бюджети для забезпечення рівного доступу до них [1].

У вітчизняній науковій літературі поняття «гендерний бюджет» використовується з початку 2000-х років, і багато науковців та дослідників намагалися надати визначення цього терміну, але до теперішнього часу у словниках і енциклопедіях його визначення відсутнє.

Зміст поняття «гендерний бюджет» наведено в аналітичному звіті Міжнародного центру перспективних досліджень «Потенціал України та його реалізація» в рамках проекту «Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів і потенціалу». Керівник цього проекту О. Романюк пропонує таке визначення гендерного бюджету – це бюджет, який враховує планування ресурсів країни з урахуванням доходів бюджету, які формуються за рахунок жінок та чоловіків та видатків бюджету, які розподіляються на жінок та чоловіків, спрямований на аналіз будь-яких видів державних видатків або методів залучення державних коштів з урахуванням гендерного компонента, визначаючи наслідки та впливи виконання бюджетних рішень на осіб жіночої та чоловічої статі [2, с. 45].

С.В. Гарашенко запропонувала таке визначення гендерного бюджету – це збалансоване врахування інтересів та потреб кожної зі статей як особливих соціальних груп під час планування та здійснення фінансових (грошових) видатків на надання державних послуг (у сфері освіти, охорони здоров'я тощо) [3].

Отже, гендерний бюджет (гендерно-орієнтований бюджет, гендерно-чутливий бюджет, гендерно-відповідальний бюджет) – всі ці терміни є синонімами. Такий тип бюджету має забезпечувати збалансоване врахування інтересів та потреб жінок та чоловіків. Але слід наголосити, що гендерні бюджети не є окремими для жінок і чоловіків, вони є засобом інтегрування гендерних аспектів до державної політики та бюджетів різних управлінь, відділів і закладів.

Необхідно розрізняти терміни «гендерний бюджет» і «гендерне бюджетування». Гендерне бюджетування є одним із інструментів досягнення гендерної рівності, механізм якого

охоплює політичну, економічну та соціальну сфери забезпечення рівності жінок та чоловіків [4, с. 22].

У процесі реалізації початкових етапів проекту «Гендерне бюджетування в Україні» в межах дослідження наведено авторське визначення змісту поняття гендерно-орієнтованого бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу в бюджетній політиці та бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях, що включає розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також спричиняє посилення прозорості і підконтрольності. Гендерно-орієнтоване бюджетування – це спосіб бюджетування, у центрі якого конкретні люди – жінки та чоловіки з різних соціальних та демографічних груп [5].

Під час висвітлення проблематики гендерної рівності Центром Разумкова надане таке визначення гендерного бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу у бюджетному процесі; аналіз і творення державного/обласного бюджету, орієнтованого на встановлення відмінностей його впливу на різні групи жінок і чоловіків, який передбачає обов'язки держави щодо соціальних статей і перенесення їх у бюджетні обов'язки; інтегрування гендерного підходу у бюджети різних рівнів [6, с. 210]. Гендерно-орієнтоване бюджетування слід розглядати як впливовий елемент управлінської діяльності, пов'язаний із розробкою бюджетів різних рівнів, що надає важливу інформацію фахівцям, які приймають рішення щодо розподілу бюджетних коштів. У широкому розумінні гендерно-орієнтоване бюджетування є інструментом, який дає можливість реалізувати державну політику гарантування рівних прав і можливостей жінок і чоловіків за рахунок бюджетних коштів. Запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування набуває особливого значення для країн, регіонів чи муніципалітетів, які вважають недоцільним продовжувати практику формування та виконання гендерно-нейтральних бюджетів, які часто є «гендерно-сліпими» і не сприяють подоланню гендерної нерівності. Недооцінка впливу бюджету на жінок і чоловіків може призвести до результату, що суперечить поставленим завданням, унеможливити досягнення низки економічних показників [7, с. 8–9].

Отже, гендерно-орієнтоване бюджетування – визнаний у всьому світі ефективний інструмент досягнення гендерної рівності, який сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів [8].

На початку 2000 р., за даними Секретаріату Співдружності Націй, понад 50 країн світу певним чином застосували стратегію гендерного бюджетування [9, с. 7–8]. Нині понад 90 країн світу запроваджують різні гендерні бюджетні ініціативи, які охоплюють громадянське суспільство, уряди і міжнародні організації [10].

В Україні понад десять років за підтримки різних міжнародних програм і проектів фрагментарно впроваджувались різноманітні гендерні бюджетні ініціативи. Це дало змогу отримати певний вітчизняний досвід гендерного бюджетного аналізу та інтеграції гендерних підходів до бюджетів різних рівнів.

Гендерно-орієнтоване бюджетування як технологія може застосовуватись як на державному, регіональному, місцевому рівнях, так і в таких окремих сферах, як зайнятість, пенсійне забезпечення, наука, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія, менеджмент тощо. Основна частина роботи з гендерно-орієнтованого бюджетування здійснюється переважно на програмному рівні або на рівні регіональних органів влади і часто в рамках установ, підпорядкованих державним департаментам.

Діяльність, пов'язана з гендерним бюджетуванням, передбачає цілу низку різних заходів, включаючи наукові дослідження, інформування громадськості, адвокатування, моніторинг, навчання, а також аналіз і розробку політики і стратегій. У процесі роботи з різноманітними гендерними ініціативами можуть бути задіяні різні учасники. Характер цих заходів певним чином залежить від того, хто саме їх реалізує. В одних випадках уся увага приділяється бюджетному процесу і тому, хто саме бере в ньому участь на різних етапах, у інших – заходам, що є доречнішими певному етапі гендерно-орієнтованого бюджетування, а питання участі не є такими важливими. Склад учасників, залучених до реалізації гендерних бюджетних ініціатив, залежатиме від того, хто є ініціатором проекту гендерно-орієнтованого бюджетування та завдань, і які завдання він собі ставить.

Учасниками цього процесу з боку громадськості можуть бути експертне співтовариство, громади, громадські організації, засоби масової інформації тощо.

Країни, де існує політична воля щодо дотримання рівності, і там, де ініціатори гендерних бюджетів мають прихильників в уряді чи парламенті, мають успішніший вплив громадськості на державні бюджетні асигнування на користь розвитку гендерної рівності.

З погляду методології, гендерно-орієнтований бюджет є фінансово-економічним аналізом доходів і витрат держави, де тісно переплітаються гендерний аналіз і фінансова грамотність із знаннями з підготовки та управління програмами і проектами. Не існує єдиного підходу або моделі гендерно-орієнтованого бюджетування, оскільки різні країни орієнтуються на різних учасників, різні стратегії, завдання та мають справу з різною політичною ситуацією, культурною традицією тощо. У рамках різних бюджетних ініціатив у різних країнах використовувались різноманітні методи та засоби аналізу. Найбільше визнання та популярність у світі отримала методична розробка гендерного аналізу бюджетної політики Програми розвитку ООН та Секретаріату Британської Співдружності, яка пропонує методику 5 етапів гендерного аналізу бюджету та бюджетних ініціатив, що розроблена Д. Бадлендер. Етап перший – опис наявної ситуації; етап другий – оцінка існуючої політики, програм і проектів з огляду на їх гендерну чутливість (частина бюджету «Заходи»); етап третій – оцінка відповідності фінансових (бюджетних) та інших ресурсів (частина бюджету «Асигнування»); етап четвертий – проведення моніторингу того, наскільки витрати, які виділені в третьому кроці, витрачаються як заплановано (частина бюджету «Дійсні видатки»); етап п'ятий – аналіз зв'язку між здійснюваною політикою та здійсненими видатками, зокрема наскільки органи влади просунулись у напрямку розвитку гендерної рівності порівняно із запланованими показниками (частина бюджету «Результативність») [11, с. 90; 12, с. 80].

Серед багатьох відомих методів і підходів можна виділити «7 кроків гендерного бюджетування» – методика, запропонована як інструкція для впровадження гендерного аналізу бюджетування в Австрії. Ця методика містить 4 фази і 7 кроків гендерного аналізу бюджету:

1) підготовка, яка передбачає виконання перших трьох кроків: вибір сфери для гендерного аналізу бюджету, оцінювання передумов та вихідної ситуації у сфері, ідентифікація наявних проблем у сфері;

2) аналіз. На цій фазі передбачається виконання четвертого кроку – формування мети та цілей гендерного аналізу;

3) реалізація. Робота на цьому етапі передбачає розроблення критеріїв і показників для досягнення цілей гендерної рівності та розроблення і реалізацію заходів із запровадження гендерних аспектів у бюджет (кроки 5 та 6);

4) контроль. На цій фазі виконується останній, сьомий, крок гендерного бюджетування – контроль, оцінювання, документація [13, с. 10–11].

Підходи австрійських дослідників у сфері гендерного бюджетування було використано департаментами фінансів Івано-Франківської, Луганської облдержадміністрацій та експертами проекту у процесі розробки методики проведення гендерної експертизи видатків бюджету, яка передбачає здійснення аналізу в 4 етапи:

1) інвентаризація та огляд програми;

2) проведення дослідження представництва жінок і чоловіків, визначення розподілу ресурсів і результатів програми;

3) аналіз результатів дослідження;

4) розроблення рекомендацій щодо гендерної рівності.

Методику гендерної експертизи видатків бюджету було використано учасниками пілотного проекту в ході здійснення соціального бюджетного аналізу обласної комплексної програми «Молодь Прикарпаття», програми «Розвиток освіти Івано-Франківщини» та Обласної програми розвитку фізичної культури та спорту Луганської області [4, с. 24]. Описаний досвід Івано-Франківської та Луганської областей у сфері гендерного бюджетування говорить про існування в Україні передумов для його повноцінного запровадження в бюджетний процес.

Іншими відомими методами і підходами є «Метод 4R», «Три етапи гендерно-орієнтованого бюджетування Шейли Квінн», «7 інструментів Дайяни Елсон», «Бельгійський підхід у галузі законодавства з гендерно-орієнтованого бюджетування», «Жіночий бюджетний звіт» тощо.

В основі української практики лежить вивчення досвіду різних країн із впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування та практична робота в Україні на рівні окремих секторів. Експертами громадської організації «Бюро гендерних стратегій та бюджетування» за підтримки програми ООН «Жінки та Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта» в Україні була розроблена методика гендерно-орієнтованого бюджетування з метою забезпечення інтегрування гендерної складової до бюджетів різних рівнів: державного, обласного, місцевого, а також бюджетів окремих галузей, установ, організацій тощо. Українська практика впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування мала на меті адаптувати методики, які довели свою ефективність, до українських реалій. Ця методика включала п'ять етапів та виконання взаємопов'язаних кро-

ків на кожному етапі. Етап 1. Оцінка вихідної ситуації і можливостей для роботи в конкретній сфері. На цьому етапі визначаються зовнішні фактори, зацікавлені особи, системно вивчаються нормативно-розпорядчі документи, що стосуються бюджетного процесу, виявляються й зіставляються наявні гендерні проблеми із наявним фінансуванням. Робота на цьому етапі передбачає виконання таких кроків: аналіз зацікавлених сторін (визначення цільових груп і бенефіціарів), оцінку організаційних і кадрових передумов реалізації, складання «гендерного профілю» (аналіз статистичних даних). Етап 2. Проведення гендерного аналізу бюджету (галузі, програми, заходи). Робота на цьому етапі зосереджена на виокремленні гендерно-специфічних видатків – фінансових ресурсів, спрямованих безпосередньо на чоловіків і жінок, видатків на персонал і діяльність органів влади та місцевого самоврядування із забезпечення гендерної рівності тощо. Етап 3. Ідентифікація гендерно-специфічних проблем, мети і завдань гендерно-орієнтованого бюджетування. Діяльність на цьому етапі спрямована на виявлення наявної гендерної нерівності та політичних рішень і заходів, що посилюють таку нерівність; формування гендерно-специфічної мети та завдань бюджетної політики, спрямованих на розв’язання гендерних проблем. Етап 4. Формування гендерно-чутливих бюджетних пропозицій і розрахунок витрат на їх впровадження. Цей етап передбачає проведення трьох взаємопов’язаних кроків: визначення заходів у рамках бюджету сектора/програми, яка сприятиме досягненню гендерної рівності, розрахунок витрат на досягнення цілей гендерної рівності, визначення структури відповідальності і фінансування. Етап 5. Оцінка гендерного впливу планованих бюджетних заходів. Оцінку гендерного впливу планованих бюджетних заходів необхідно здійснювати на щорічній основі через звіти про діяльність державних установ, де основна увага приділятиметься досягнутим результатам і ефективності використання бюджетних коштів. Такі звіти в перспективі необхідно включати до законопроекту про бюджет як обов’язковий аналітичний матеріал.

Використання методики гендерно-орієнтованого бюджетування експертами громадської організації «Бюро гендерних стратегій та бюджетування» за підтримки ООН «Жінки та Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта» в Україні продемонструвало на практиці можливість інтегрування гендерної складової до бюджетів різних рівнів: державного, регіонального (обласного), місцевого, а також бюджетів окремих галузей, установ, організацій тощо. Запропонований алгоритм є досить універсальним, проте варто враховувати ситуацію децентралізації та перерозподілу фінансів між «центром» та регіонами, формування громад [7, с. 75–76].

Особливістю вітчизняного підходу є те, що в процесі роботи з гендерно-орієнтованим бюджетуванням дослідники намагалися виявити та показати можливі «гендерні ефекти» від запропонованих утручань у рамках політик і програм, а саме такі: соціальні ефекти, перерозподільчі ефекти, економічні ефекти програм, інституціональну життєздатність (гендерний аналіз ефективності структур і органів, що керують програмою).

Висновки. Забезпечення переходу України до сталого соціального розвитку, що потребує формування державної політики з урахуванням гендерного компонента, тобто оцінки стратегії державної політики з погляду гендерної рівності, є одним з актуальних питань розвитку українського суспільства.

Загалом за результатами здійснення гендерного аналізу обраних бюджетних програм можна зробити висновок, що системне запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування може сприяти підвищенню ефективності державних витрат, темпів економічного розвитку територій, якості програм та послуг для населення, поліпшенню економічної ефективності та результативності, підвищенню прозорості у плануванні та розподілі бюджетів тощо. Але проблемними питаннями інтеграції гендерного бюджетування до бюджетного процесу залишаються такі: недостатність фахівців, які володіють високим рівнем знань та навичок, необхідними для здійснення гендерного аналізу; різна концентрація жінок та чоловіків у різних галузях бюджетної сфери; відсутність статистичних даних із розподілом за статтю, що є необхідною умовою для здійснення ефективного гендерного аналізу бюджету.

Запровадження гендерного аспекту у бюджетне планування є складним процесом, що вимагає широкомасштабної аналітичної роботи, фахового моніторингу усіх сфер життя суспільства за статтю, ретельної підготовки кожного етапу впровадження гендерного бюджетування, враховуючи політичні особливості країни, створення інформаційних порталів щодо актуалізації питання гендерної рівності.

Список використаних джерел:

1. Пекінська декларація (укр/рос) прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/995_507.
2. Потенціал України та його реалізація: аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень / керівник проекту О. Романюк. К., 2009. С. 45.
3. Гаращенко С.В. Гендерне бюджетування як складова політичних механізмів сприяння забезпеченню рівності жінок та чоловіків. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6147/Harashchenko_Henderna_rivnist%27_yak_chynnyk_demokratychnykh.PDF.
4. Остріщенко Ю.В., Корнієнко Н.М. Гендерне бюджетування на місцевому рівні як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Економіка розвитку. 2015. № 3(75). С. 22–24.
5. Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів: публікація Міністерства фінансів України / керівн. проекту О. Пишуліна. URL: <http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf>.
6. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. К.: Заповіт, 2016. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2016_Gender.pdf.
7. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: метод. посіб. / упоряд. Т. Іваніна, О. Жукова, С. Євченко, Н. Карпець, О. Микитась, О. Остапчук, Н. Рябушенко, О. Ярош. К.: Клименко, 2016. С. 8–9.
8. Проект «Гендерне бюджетування в Україні». URL: <http://grbproject.org/%D1%89%D0%BE-%D1%82%D0%B0%D0%BA%D0%B5-%D0%B3%D0%BE%D0%B1/>.
9. Budlender D., Hewitt G. Gender Budgets Make More Cents Country Studies and Good Practice. London: Commonwealth Secretariat, 2002. P. 7–8.
10. Evaluation Report UNIFEM'S work on Gender-Responsive Budgeting. New York, 2010. P. 108.
11. Budlender D., Hewitt G. Engendering Budgets. A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat, 2003. P. 90.
12. Бадлендер Д. Гендерные бюджеты: пособие для тренеров. Братислава: Программа развития ООН, 2005. С. 80.
13. Guidance Gender Budgeting in Public Administration. Austrian Experience Performance Budgeting. Friederike Schwarzenborfer Austrian Federal Ministry of Finance. Vienna, 2012. P. 10–11.

ДЕСЯТНИК В.О.

ПРОБЛЕМА НАУКОВОГО МЕТОДУ (СХЕМАТИЧНА ІЛЮСТРАЦІЯ)

«Раціональна критика, так само як і людська творчість, не відіграє ніякої ролі в гегелівському автоматизмі».

К. Поппер, І. Лакатос

Ця стаття містить переконливі аргументи філософії «критичний розум» на користь схеми, що ілюструє науковий метод припущень та спростувань; ця схема повністю охоплює гегелівську діалектичну триаду, яка застосовна лише для опису певних етапів в історії мислення.

Ключові слова: *схема наукового методу припущень та спростувань, гегелівська діалектична триада.*

Эта статья содержит убедительные аргументы философии «критический разум» в пользу схемы, иллюстрирующей научный метод предположений и опровержений; эта схема полностью охватывает гегелевскую диалектическую триаду, которая применима только для описания определенных этапов в истории мышления.

Ключевые слова: *схема научного метода предположений и опровержений, гегелевская диалектическая триада.*

This article contains compelling arguments of philosophy “critical mind” for the scheme, illustrating the scientific method assumptions and denials; this scheme fully covers the hegelian dialectical triad, which applies only to describe certain phases in the history of thought.

Key words: *scheme of scientific method assumptions and denials, hegelian dialectical triad.*

Постановка проблеми. Пробно висунута автором цієї статті логіко-методологічна концепція філософії науки критично-правового мислення [11] ґрунтується на одному із впливових напрямків західної філософії науки «критичний розум»¹. Ця філософія науки запропонувала схематичну ілюстрацію наукового методу проб та усунення помилок, припущень та спростувань, що повністю охоплює гегелівську діалектичну триаду, яка застосовна лише для опису певних етапів в історії мислення.

Українська філософія юридичної науки в особі академіка М.В. Костицького в одній із публікацій дорікає *ученим юристам* за те, що вони не використовують триаду, а в іншій публікації називає її «абсурдом в науковому пізнанні». М.В. Костицький пише, що діалектичний метод є триадичним (триєдиним) і виявляється таким чином:

- 1) буття – сутність – поняття;
- 2) чуттєвість – свідомість – розум;
- 3) перехід – рефлексія – розвиток;
- 4) метод – логіка – пізнання;
- 5) теза – антитеза – синтез.

¹ Засновником філософії науки «критичний розум» є Карл Раймунд Поппер (1902–1994), австро-англійський філософ, один із найвидатніших філософів ХХ ст., логік, методолог, автор всесвітньовідомих праць: «Відкрите суспільство та його вороги», «Злиденність історизму», «Логіка наукового дослідження», «Припущення та спростування», «Об’єктивне знання» та численних інших фундаментальних досліджень із логіки й методології науки – В.Д.

«Хто з учених юристів, – ставить питання він, – коли й в якій праці повною мірою використав хоча б одну з цих тріад або всі закони, категорії, поняття діалектики?» Він пояснює, що на у практиці використовується один закон, категорія чи поняття, спроба застосувати їх під час пізнання окремих фрагментів соціальної дійсності. «Окремі фрагменти діалектики застосовуються, діалектика як методологія – ні», – підсумовує академік М.В. Костицький [1, с. 5]. В іншій статті він пише, що логіка Аристотеля у визначенні істинності базується на формулі або – або. Діалектична ж логіка основою має іншу формулу – «так, ні, так – ні одночасно». Що це дає на практиці в пізнанні? В цьому логічному «бермудському трикутнику» шляху до істини не видно. Те саме знання водночас може бути істинним, й неістинним, й істинним – неістинним водночас?! Це вже радше нагадує абсурд в науковому пізнанні. А на практиці: «чого изволите»? [2, с. 8].

З позицій філософії науки «критичний розум», яка вважає діалектичну логіку неможливою [12], а отже, неприйнятність застосування тріади для пізнання навіть окремих фрагментів соціальної дійсності, про які говорить М.В.Костицький, його критику «учених юристів» можна назвати несправедливою. Інтуїтивно справедливим є його висловлювання «абсурд в науковому пізнанні», проте знову ж таки з позицій філософії науки «критичний розум», з допомогою суперечливої діалектичної логіки (яку наша філософія юридичної науки [3, с. 66; 4, с. 235–238, 271] разом із М.В. Костицьким [1, с. 7] вважає застосовною в пізнанні) й такої ж суперечливої формули «так, ні, так – ні одночасно», здобути нове знання безнадійно, не кажучи вже про істинне знання, на що справедливо звертає увагу акад. М.В. Костицький.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є спроба розуміння, пояснення позицій філософії науки «критичний розум» щодо схематичної ілюстрації діалектичного наукового методу проб та усунення помилок, припущень та спростувань в порівнянні із гегелівською діалектичною тріадою. Ці позиції водночас із антиіндуктивізмом, критерієм науковості теорій, гіпотетичністю наукового знання, його об'єктивністю та зростанням тощо² є засадами філософії науки «критичний розум», а отже, й пробно висунутої мною логіко-методологічної концепції критично-правового мислення.

Результати дослідження.

1. Метод науки: спрощена схема. У доповіді, прочитаній К. Поппером у 1967 р. на Третньому Міжнародному конгресі з логіки, методології та філософії науки (Амстердам), науковий метод проб та усунення помилок, припущень та спростувань описаний такою спрощеною схемою: $P1 > TT > EE > P2$. Її пояснення: ми починаємо з деякої проблеми $P1$, переходимо до гіпотетичного, пробного її вирішення або гіпотетичної, пробної теорії TT , яка може бути (частково або в цілому) помилковою. Ця теорія обов'язково піддається процесу усунення помилок EE , який може складатися з критичного обговорення або експериментальних перевірок. Нові проблеми $P2$ завжди виникають з нашої власної творчої діяльності, але вони не створюються нами навмисно, вони виникають автономно в галузі нових відносин, появі яких ми не в змозі перешкодити ніякими діями, як би активно до цього не прагнули [5]. Підкреслюючи значення мови як одного із засобів прогресу науки, К. Поппер показує, що його схема, спочатку значуща як для тваринного світу, так й для примітивної людини, стає схемою зростання знання шляхом усунення помилок з допомогою систематичної раціональної критики. Вона робиться схемою пошуку істини й змісту шляхом раціонального обговорення. Ця схема описує спосіб, яким ми «піднімаємо себе за волосся». (Х. Альберт назвав трилемою Мюнхгаузена проблему, яку намагався одного разу вирішити відомий брехун – барон [6, с. 38–42].) К. Поппер підкреслює, що, хоча значення слова «знання» (“knowledge”), як і значення всіх інших слів, несуттєве, важливо розрізняти сенси цього слова: 1) суб'єктивне знання, яке складається з певних вроджених передбачень діяти та із їх набутих модифікацій; 2) об'єктивне знання, наприклад наукове знання, яке складається з гіпотетичних теорій, відкритих проблем, проблемних ситуацій та аргументів. Будь-яка наукова діяльність – це діяльність, спрямована на зростання об'єктивного знання. «Ми, – каже К.Поппер, – є працівниками, які сприяють зростанню об'єктивного знання, подібно мулярам, що будують собор. Наша діяльність в науці схильна до помилок, подібно до будь-якої людської діяльності. Ми постійно робимо помилки. Ми не можемо досягти об'єктивних стандартів – стандартів істинності, змістовності, достовірності та інших. Мова, формулювання проблем, поява нових проблемних ситуацій, конкуруючі теорії, взаємна критика в процесі дискусії – все це є необхідними засобами зростання науки» [5]. До чого ми прагнемо, так це до теорій, які не тільки інтелектуально цікаві

² Опис цих методологічних засад див. в моїх статтях, опублікованих в Часописі Київського університету права. – 2013. – № 4; 2014. – № 1–4; 2015. – № 1-4; 2016. – № 1.

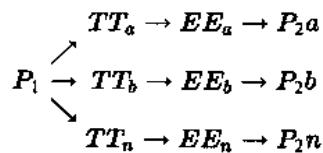
й володіють високим ступенем перевірюваності, а й реально пройшли суворі перевірки краще, ніж їхні конкуренти; які, таким чином вирішують свої проблеми краще та які, демонструючи свій гіпотетичний характер в результаті їх спростування, породжують нові, несподівані й продуктивні проблеми. Отже, ми можемо сказати, що наука починається з проблем і розвивається від них до конкуруючих теорій, які оцінюються критично. Особливо значима оцінка правдоподібності теорій. Це вимагає для них серйозних критичних перевірок і тому припускає високий ступінь їх перевірюваності, яка залежить від змісту теорій. Здебільшого, у найцікавіших випадках теорія зазнає невдачі, в результаті чого виникають нові проблеми. Досягнутий за цих обставин прогрес можна оцінити інтелектуальною відстанню між первісною проблемою та новою проблемою, яка виникає через крах теорії. Цей цикл можна описати за допомогою цієї неодноразово використаної схеми: $P1 > TT > EE > P2$, тобто проблема $P1$ – пробна теорія TT – усунення помилок EE в ході її оцінки – проблема $P2$. Оцінка завжди є критичною, її мета – відкриття й усунення помилок. Зростання знання або процес пізнання (learning) не є повторюваним або кумулятивним процесом, він є процесом усунення помилок. Епістемологія з об'єктивної позиції – це метод (або логіка), мета якого – зростання об'єктивного знання [5].

2. Діалектична схема Г. Гегеля та еволюційна схема К. Поппера. Діалектика (в сучасному³, тобто гегелівському сенсі) – це теорія, згідно з якою щось – зокрема, людське мислення – у своєму розвитку проходить так звану діалектичну тріаду: *теза, антитеза й синтез*. Спочатку – якась ідея, теорія або рух – теза. Теза, вірогідно, викличе протилежність, опозицію, оскільки, як й більшість речей у цьому світі, вона, ймовірно, буде небезспірна, тобто не позбавлена слабкостей. Протилежна їй ідея (або рух) називається антитезою, оскільки вона спрямована проти першої – тези. Боротьба між тезою й антитезою продовжується доти, доки не знаходиться таке вирішення, яке в якихось відносинах виходить за рамки й тези, й антитези, визнаючи, проте, їх відносну цінність і намагаючись зберегти їх гідності та уникнути недоліків. Це рішення, яке є третім діалектичним кроком, називається синтезом. Одного разу досягнутий, синтез, своєю чергою, може стати першою сходинкою нової діалектичної тріади й дійсно стає нею, якщо виявляється одностороннім або незадовільним з якоїсь іншої причини. Адже у цьому разі знову виникне опозиція, а значить, синтез можна буде розглядати як нову тезу, яка породила нову антитезу. Отже, діалектична тріада відновиться на вищому рівні, вона може піднятися й на третій рівень, коли досягнутий другий синтез. К. Поппер вважає, що діалектичну тріаду вже роз'яснили досить повно. Навряд чи можна сумніватися в тому, що діалектична тріада добре описує певні етапи в історії мислення, особливо в розвитку ідей, теорій й соціальних рухів, що спираються на ідеї або теорії. Такий діалектичний розвиток можна роз'яснити, якщо показати, що він відбувається відповідно до методу проб та помилок. Однак слід зазначити, що діалектичний розвиток не є повним еквівалентом розвитку теорії з допомогою проб та помилок. Розглядаючи метод проб та помилок, ми мали на увазі тільки ідею й критику на її адресу або, використовуючи термінологію діалектиків, боротьбу між тезою й антитезою; ми не брали до уваги подальший розвиток, не припускали, що боротьба між тезою й антитезою повинна закінчитися певним синтезом. Ми мали на увазі скоріше, що боротьба між ідеєю та її спростуванням або між тезою й антитезою призведе до елімінації тези (або, можливо, антитези), якщо вона виявиться незадовільною, і що змагання теорій має завершитися прийняттям нових теорій, якщо, звісно, для випробування пропонується досить велика їх кількість. Отже, можна сказати, що інтерпретація в термінах методу проб та помилок є дещо гнучкішою, ніж інтерпретація в термінах діалектики. Вона не обмежується ситуацією, де пропонується починати з однієї-єдиної тези, й тому з легкістю знаходить застосування там, де з самого початку висувається кілька тез, незалежних одна від одної й не обов'язково протилежних [7, с. 2–3]. Попри деяку поверхневу схожість між гегелівською діалектичною та еволюційною схемою $P1 > TT > EE > P2$, між ними є фундаментальна відмінність. Схема К. Поппера працює за допомогою усунення помилок, а на науковому рівні – за допомогою свідомої критики, здійснюваної під контролем регулятивної ідеї пошуку істини. Критика ж полягає в пошуку протиріч та їх усунення, тобто трудність, викликана вимогою її усунення, створює нову пробле-

³ Грецький вираз «Не dialektike (techne)» можна перекласти як «(мистецтво) доказового вживання мови в суперечці». Це значення терміна сходить до Платона, проте вже у Платона він надзвичайно багатозначний. Принаймні одне з його древніх значень дуже близько до того, що К. Поппер назвав раніше «науковим методом». Дійсно, цей термін застосовувався для опису методу побудови пояснювальних теорій та критичного обговорення цих теорій, яке включає в себе питання про те, чи здатні вони пояснити емпіричні спостереження. (Примітка № 4 до цитованої статті – В.Д.)

му Р2. К.Поппер пояснює, що усунення помилок призводить до об'єктивного зростання нашого знання – знання в об'єктивному сенсі. Воно веде до зростання об'єктивної правдоподібності, що дає можливість наблизитися до (абсолютної) істини. Водночас Гегель вважає, що наше завдання полягає не в тому, щоб шукати протиріччя з метою їх усунення, бо протиріччя так само хороші, як і (або навіть ще кращі, ніж) несуперечливі теоретичні системи: вони забезпечують механізм, за допомогою якого Дух рухається вперед. Таким чином, раціональна критика, так само як і людська творчість [8, с. 77], не відіграє ніякої ролі в гегелівському автоматизмі [9].

3. Метод науки: удосконалена схема. У вступному слові на відкритті Першого міжнародного колоквиуму, що відбувся в університеті міста Денвера (1966 р), К. Поппер сказав, що використання нами теорій, вироблених іншими людьми або нами самими, означає також їх критику, їх зміну та часто навіть знищення для заміни їх іншими, кращими теоріями. Всі ці операції необхідні для зростання нашого знання; тут К. Поппер має на увазі знання в об'єктивному або безособовому сенсі, в якому можна сказати, що знання містяться в книжках, зберігаються в бібліотеці, викладаються в університеті. Отже, історія пізнання повинна складатися зі знань про знання. Вона повинна буде містити, хоча б у неявному вигляді, теорії про теорії й особливо теорії про те, яким чином виростають теорії. К. Поппер знову представляє загальну спрощену чотирьохчленну схему, яку він вважає вельми корисною для опису росту теорій. Схема ця має такий вигляд: $P1 > TT > EE > P2$. Тут Р – проблема, ТТ – пробна теорія (tentative theory), а ЕЕ – (спроба провести) усунення помилок (error elimination), насамперед шляхом критичного обговорення. Цією чотирьохчленною схемою він показує, що результатом критики або усунення помилок у застосуванні до пробної теорії, як правило, стає виникнення нової проблеми або навіть декількох нових проблем. Проблеми, після того як вони вирішені, а їх вирішення належним чином проаналізовані, породжують проблеми-нащадки – нові проблеми, які часто виявляються глибшими й навіть пліднішими за старі. Це особливо добре видно у фізичних науках. К. Поппер припускає, що прогрес будь-якої науки найкраще вимірюється різницею в глибині й несподіванці між Р1 та Р2: кращі пробні теорії (а теорії всі пробні) – ті, які породжують найглибші й найнесподіваніші проблеми. Свою чотирьохчленну формулу К. Поппер пропонує вдосконалити таким чином (див. рис. 1):



У такій формі ця схема показує, що слід за можливості висувати багато теорій в якості спроб вирішення деякої проблеми й що необхідний критичний розбір кожного з наших пробних рішень. Далі виявляється, що кожне з них породжує нові проблеми, й можна простежити ті з них, які обіцяють найсвіжіші та найцікавіші нові проблеми: якщо виявляється, що нова проблема, скажімо, Р2b – це просто «переодягнена» стара Р1, то ми говоримо, що наша теорія в змозі лише трохи змістити проблему, й у деяких випадках це може сприйматися як вирішальне заперечення проти пробної теорії ТТb. Це показує, що усунення помилок є лише частиною критичного обговорення: у критичному обговоренні конкуруючі пробні теорії можуть порівнюватися й оцінюватися з різних позицій. Вирішальним, зрозуміло, завжди є те, наскільки добре наша теорія розв'язує свої проблеми, тобто Р1? У будь-якому разі, окрім інших цілей, ми прагнемо дізнатися щось нове. Відповідно до нашої схеми одна з вимог до хорошої пробної теорії – прогресивність, а вона виявляється у процесі критичного обговорення теорії: теорія прогресивна, якщо обговорення показує, що вона дійсно змінила проблему, яку ми хотіли вирішити, тобто якщо нові проблеми відрізняються від старих. Якщо проблеми, що виникають, відрізняються від старих, ми можемо сподіватися дізнатися багато нового, коли візьмемося за їх вирішення. Таким чином, чотирьохчленна схема може використовуватися для опису виникнення нових проблем, а як наслідок – для виникнення нових вирішень, тобто нових теорій. К. Поппер хотів би згадати, що його схема застосовувана не тільки до виникнення нових наукових проблем й, отже, нових наукових теорій, але й до виникнення нових форм поведінки й навіть нових форм живих організмів [10, с. 3–5].

Історія ідей абсолютно ясно показує, що ідеї виникають в логічному або, якщо цей термін пріоритетніше, в діалектичному контексті. Різні схеми К. Поппера, такі як $P1 > TT > EE > P2$,

можна, по суті, уявляти собі як удосконалені й раціоналізовані варіанти діалектичної схеми Гегеля: вони раціоналізовані, бо діють цілком і повністю в рамках логічного механізму (organon) раціональної критики, заснованої на так званому законі суперечностей, тобто на вимозі усунення всіх виявлених суперечностей. Критичне усунення помилок на науковому рівні відбувається шляхом свідомого пошуку суперечностей [10, с. 13].

Висновки. Ця стаття містить переконливі аргументи філософії «критичний розум» на користь схеми, що ілюструє науковий метод припущень та спростувань. Ця схема повністю охоплює гегелівську діалектичну тріаду, яка застосовна лише для опису певних етапів в історії мислення. У рамках фундаментальної логіко-методологічної концепції критично-правового мислення, запропонованої автором цієї статті, схема наукового методу припущень та спростувань може сприяти розумінню й застосуванню цього методу під час розгляду правових проблем.

Список використаних джерел:

1. Костицький М.В. Про діалектику як методологію юридичної науки. Філософські та методологічні проблеми права. 2012. № 1.
2. Костицький М.В. Логіка як методологія наукового пізнання (зокрема в правознавстві). Філософські та методологічні проблеми права. – 2014. № 1.
3. П.Рабінович. Праворозуміння «природне» та «легістське»: неминучість співіснування. Право України. 2009. № 3.
4. Козловський А.А. Право як пізнання: вступ до гносеології права. Чернівці: Рута, 1999.
5. Popper K. Epistemology Without a Knowing Subject. Objective Knowledge. An Evolutionary Approach. Oxford, Clarendon Press, 1979. 390 p.
6. Альберт Х. Трактат о критическом разуме / пер с нем., вступ., примеч. И.З. Шишкова. М.: Едиториал УРСС. 2003. 264 с.
7. Popper K. What is dialectic? URL: http://www.vordenker.de/ggphilosophy/popper_what-is-dialectic.pdf.
8. Лакатос И. Доказательства и опровержения. М.: Наука, 1967. 152 с.
9. Popper K. Historical observations. Epistemology Without a Knowing Subject. Objective Knowledge. An Evolutionary Approach. Oxford, Clarendon Press, 1979. 390 p.
10. Popper K. A Realist View of Logic, Physics and History. Objective Knowledge. An Evolutionary Approach. Oxford, Clarendon Press, 1979. 390 p.
11. Десятник В.О. Критично-правове мислення. Часопис Київського університету права. 2014. № 3.
12. Десятник В.О. Проблема діалектичної логіки. Юридична наука. 2016. № 3. С. 57.

УДК 340

ДУРДИНЕЦЬ М.Ю.

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ ВПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті автор описує історію становлення ідеї бікамералізму в Україні крізь призму становлення незалежної України. Виокремлено позитивні риси становлення бікамерального парламенту в контексті розвитку конституціоналізму.

Ключові слова: бікамералізм, Конституція України, двопалатний парламент, демократизм.

В статье автор описывает историю становления идеи бикамерализма в Украине через призму становления независимой Украины. Выделены положительные черты становления бикамерального парламента в контексте развития конституционализма.

Ключевые слова: бикамерализм, Конституция Украины, двухпалатный парламент, демократизм.

In the article the author describes the history of the emergence of the idea of bicameralism in Ukraine through the prism of the emergence of independent Ukraine. The positive features of the formation of the bicameral parliament in the context of the development of constitutionalism are singled out.

Key words: bicameralism, Constitution of Ukraine, bicameral parliament, democracy.

Актуальність теми. У 2017 році на державному рівні відзначалося сторіччя з моменту зародження українського парламентаризму, що є свідченням того, що Україна як європейська держава ще на початку XX ст. обрала демократичний шлях розвитку, невід'ємною складовою якого є парламентаризм. Насамперед це пов'язано із введенням в дію Основного Закону УНР, здобутки від розроблення якого сучасні науковці і політики і досі оцінюють дуже високо. Передусім він був підготовлений на зразок демократичних конституцій Європи та США, в його основу було закладено філософію свободи, прав людини і громадянина. Закон закріплював за громадянами УНР усю повноту громадянських і політичних прав.

Разом з тим, було створено правове поле для функціонування законодавчої і виконавчої влади. Центральна Рада здійснювала функцію органу законодавчої влади, особливо з проголошенням УНР, правове забезпечення і державотворення. Однак у надзвичайних умовах 1917–1918 років Українській Центральній Раді не вдалося можливим вирішити до кінця проблему безпосереднього територіального представництва, сформуватись як постійний легітимний парламент на основі загального виборчого права. Але досвід її діяльності є повчальним і нині в умовах необхідності сучасної конституційної реформи, розвитку парламентаризму та переходу до демократичного європейського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Ідея впровадження двопалатного парламенту для України зародилася давно, набагато раніше перших конституційних процесів зразка 1995–1996 років. Провівши аналіз усієї історії дискусій з приводу впровадження другої палати парламенту в Україні, можемо виділити декілька етапів, кожному з яких притаманне розроблення окремих проєктів, що не були комплексними, однак являли собою спроби визначити, яка саме модель бікамеральної структури парламенту є більш актуальною для політичної ситуації в Україні.

Незважаючи на відсутність досвіду у керівництва молодій українській державі щодо створення демократичних державних інституцій, було очевидно, що для України двопалатний

парламент є найбільш прийнятним з огляду на історичні, політичні, ментальні та соціальні особливості нашої держави. Тому саме бікамеральна система функціонування вищого законодавчого органу знайшла своє відображення в проекті Основного Закону, розробленому Конституційною комісією, яка була створена Верховною Радою України першого скликання.

Згідно з цим проектом, винесеним постановою Верховної Ради України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, парламент України – Національні Збори повинен був складатися з Ради депутатів (350 депутатів, обраних в одномандатних округах) і Ради послів (по 5 від кожної області, Автономної Республіки Крим і м. Києва). Палати мали приблизно однакові повноваження: законодавчий процес можна було починати з будь-якої з них, обидві мали призначати по половині складу Конституційного Суду та на різних стадіях брати участь у процедурі імпичменту [4].

Проект Основного Закону України, розроблений Конституційною комісією і винесений на розгляд Верховної Ради України 11 березня 1996 року, також передбачав саме двопалатний устрій парламенту. Прихильником двопалатності вже тоді зарекомендував себе Президент України Л.Д. Кучма.

Варто наголосити, що Венеціанська комісія, детально проаналізувавши другу редакцію проекту Конституції України, схвалену Конституційною комісією 11 березня 1996 року, особливо високо оцінила передбачений проектом двопалатний парламент, зазначивши, що «створення дво-палатного законодавчого органу – Національних Зборів, що складаються з Палати депутатів та Сенату, поділяє законодавчий орган на дві частини і забезпечує внутрішню збалансованість влад. Це, безсумнівно, сприятиме удосконаленню законодавчих дій і створенню більш сприятливого клімату в країні» [4].

Однак у подальшому, на противагу висновку Венеціанської комісії, у процесі обговорення проекту Конституції більшість народних депутатів України відмовилися від ідеї двопалатного парламенту як такої, що може спровокувати дезінтеграційні процеси в Україні. Під час роботи над проектом Конституції робоча група дійшла висновку, що друга палата, як правило, присутня або у федеративній державі (США, Німеччина), або в державах, де це зумовлене традицією і де друга палата не є чітко означеним виразником інтересів регіонів (Великобританія, Польща). Відповідно Верховна Рада України в 1996 році не підтримала наміру введення двопалатної структури парламенту в Україні.

Пізніше на різних етапах незалежності України ми поверталися до потреби впровадження бікамералізму. Здебільшого головними ініціаторами були президенти України, зазвичай у другій половині першої каденції своїх президентських повноважень. Ця ідея викликала симпатію та підтримку електорату, саме тому нею маніпулювали напередодні виборів.

Однак впровадження двопалатного парламенту передбачало б суттєве звуження повноважень Президента України, сприяло наданню регіонального представництва територіальних громад на загальнонаціональному рівні, збалансовувало б гілки влади, забезпечило б правонаступність і стабільність влади. Саме з цих причин, на нашу думку, бікамералізм в Україні не було впроваджено.

Проте окремі науковці та політики наводять низку аргументів щодо недоцільності впровадження двопалатного парламенту, а саме:

- 1) це призведе до зміни державного устрою;
- 2) бікамералізм притаманний федеративним державам;
- 3) зазначені зміни передбачатимуть ускладнення процедури обговорення та прийняття проектів законодавчих актів;
- 4) це створить штучні перешкоди на шляху прийняття оптимальних рішень, що призводить до послаблення представницької влади загалом та до посилення авторитарності правління;
- 5) такі перетворення зумовлять політичне розмежування всередині парламенту, штучне протистояння між палатами і виникнення суперечностей між гілками влади;
- 6) упровадження двопалатного парламенту спричинить збільшення витрат на його утримання;
- 7) припускають, що переважною більшістю народ України не підтримує ідею бікамералізму.

Жодне з вищевказаних тверджень не можна вважати вагомим аргументом у цьому контексті. Найбільше занепокоєння у політиків та громадян України викликає перше твердження. Однак його досить легко спростувати, якщо уважно ознайомитися з історією створення дво-палатних парламентів. У жодній країні світу бікамералізм не став передумовою зміни державного устрою.

Друге твердження нівелюють такі аргументи: серед 28 країн-членів ЄС двопалатну структуру парламенту мають 14 країн. З 14 країн, з яких десять країн мають унітарний устрій (Королівство Іспанія, Сполучене Королівство Нідерланди, Республіка Польща, Румунія, Словенія, Французька Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Республіка Італія, Республіка Ірландія), і тільки чотири – федеративний (Австрія, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Федеральна Асамблея Швейцарської Конфедерації).

Третє, четверте та п'яте твердження не мають логічно обґрунтованих та науково підтверджених доводів. Навпаки, законотворчий процес не ускладниться, а стане більш якісним. І не менш важливим є те, що законодавчі акти корелюватимуться з інтересами територіальних громад.

Шосте твердження є справедливим, але, на нашу думку, не зовсім коректно сформульованим. Априорі, кожна реформа потребує окремих видатків з державного чи місцевого бюджетів. Проте, якщо ці видатки виправдані, їх слід вважати інвестиціями.

Для того, щоб пересвідчитися у істинності або помилковості сьомого твердження ми провели соціологічне дослідження. Участь в опитуванні взяли представники різних регіонів України та соціальних груп в загальній кількості 186 осіб. З метою максимальної наближеності до об'єктивності нашого дослідження анкети були анонімними. Відтак на запитання: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства? При цьому нижня палата обиралася б за пропорційною системою у кількості 300 народних депутатів України. До верхньої палати парламенту обиралися б по три представники від кожної області та міст, що за статусом прирівняні до областей за мажоритарною виборчою системою» – думки опитаних розділилися так: більшість опитаних підтримує таку пропозицію – 75,4% (140), 9,1% (17) – не погоджуються, а 15,5% (29) відповіли, що вони не можуть визначитися із ствердною відповіддю.

Цілком можна припустити, що наша вибірка була не достатньо репрезентативною і соціологічне дослідження не є переконливим аргументом для спростування сьомого твердження. Можна було б погодитися, якби не результати Всеукраїнського референдуму, який проходив 16 квітня 2000 року, з приводу реформування системи державного управління. Одне із чотирьох питань, винесених на всенародне обговорення, мало таке формулювання: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?» Результати народного волевиявлення були такими: «за» проголосувало 81,68% (24 284 220), «проти» 16,79% (4 994 336). Як ми бачимо, результати Всеукраїнського референдуму і наше соціологічне опитування показують бажання Українського народу впровадити бікамералізм та розуміння його значимості для розвитку держави і добробуту населення.

Переконані, що двопалатну структуру парламенту в Україні з часом буде впроваджено. На жаль, враховуючи військову, політичну, соціальну та економічну ситуацію, ми не можемо дати науково обґрунтованих, реальних прогнозів, щодо конкретних термінів впровадження бікамералізму.

Втім, можна стверджувати, що головними перепонами реформи парламентської моделі є такі чинники:

- анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, окремих регіонів Донецької та Луганської областей;
- внутрішньодержавний владно-політичний дисбаланс сил і нездатність до комплексного реформування системи державного управління;
- відсутність дієвого та ефективного виборчого законодавства.

Є ще низка вагомих аргументів щодо унеможливлення впровадження двопалатного парламенту в умовах сьогодення, але те, що з часом він має бути утверджений в Україні, не викликає у нас сумнівів.

Розглянувши окремі аргументи антиподів бікамералізму та надавши їм оцінку, ми також вважаємо за необхідне назвати позитивні аспекти впровадження двопалатного парламенту в Україні, зокрема до них належать такі:

- досягнення більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владами, створення стійкого балансу;

- представлення кожного регіону (територіальної частини, громади) в парламенті, що дасть змогу найбільш оптимально забезпечити їх розвиток, урахувати інтереси й особливості під час ухвалення законів чи важливих рішень;

- створення умов прийняття політично виважених рішень, скрупульозного опрацювання проектів законодавчих актів;

- інтенсифікація публічності і прозорості процедур обговорення і прийняття рішень, адже процес їх ухвалення передбачає декілька етапів, а отже, стає більш доступним для публіки і преси;

- можливість палат контролювати діяльність одна одної, що дасть змогу уникнути зловживань з боку однієї палати і підвищити якість роботи власне парламенту, унеможливаючи вплив виконавчої влади, спрямований на задоволення інтересів однієї людини або групи осіб у незаконний спосіб;

- збалансування політично протилежних сил у парламенті, що сприятиме узгодженню політичних інтересів суспільства, запобіганню свавілля та зловживанням.

Країни, у яких функціонує двопалатний парламент, визнають його ефективність та підтверджують достовірність вищеперерахованих тверджень.

Попри одинокі випадки успішного для країни та прийнятного для народу авторитарного управління (Лі Куан Ю прем'єр-міністр Республіки Сінгапур 1959–1990 рр.), все ж парламентська демократія є локомотивом еволюційного розвитку.

Закріплені в Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування з початку свого функціонування зазнавали системної кризи, що призводило до неефективності їх діяльності та прямо позначалося на зовнішній політиці України [3]. Причини цієї кризи у невідповідності окремих правових норм українській ментальності. Так, однією з особливостей ментальності нашого народу є потреба орієнтуватися і покладатися на особу-лідера, а не на ідею, ідеологію, доктрину чи колективно діючу інституцію. Маючи гіркий історичний досвід, суспільство поступово усвідомило помилковість подібної орієнтації та все більше покладає надії на парламент, а не на Президента. Очевидно, що структура і зміст діяльності вищого законодавчого органу України дискредитували себе та потребують докорінних змін.

Ми прогнозуємо, що цілком реально найближчим часом політична влада України повернеться до ідеї впровадження двопалатного парламенту, яка була підтримана народом України на Всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року. Адже це один з основних кроків реформування структури парламенту, що дасть відчутно позитивний результат.

Враховуючи тоталітарне минуле України, справедливо визнати, що ментальність і правосвідомість нашого народу не одразу сприйняла демократію і свободу, як можливість для розвитку держави та особистості. Сама система державного управління формувалася таким чином, що принципи та переваги демократії не могли бути реалізовані, а лише використовувалися у ролі обіцянок для отримання влади. Відсутність розуміння та взаємозв'язку влади і суспільства сприяла зовнішньополітичним «гравцям» взяти необхідну користь від України під виглядом допомоги і дружелюбності.

Неодноразово в ЗМІ звучить думка, що Україна є буфером між країнами та союзами, які мають найбільший геополітичний вплив та ведуть боротьбу за «однополярний» світ. Саме тому зміцнення державних інституцій має вагоме значення, до цього процесу прикута увага міжнародної спільноти.

Один з провідних геополітиків З. Бжежинський у своїй праці «Велика шахівниця» відводить особливу роль Україні в контексті боротьби супердержав за світовий порядок. Політолог стверджує, що світову гегемонію матиме країна, якій підконтрольний азійський та європейський простір, а Україна завдяки своєму географічному розташуванню, політичній організації та природним ресурсам є визначальною у системі розподілу впливу.

У контексті розгляду питання геополітичної значущості реформування парламенту в Україні варто зауважити, що настала епоха інтелектуального врядування та контролю. Раніше тривала боротьба за території, відповідно найсильнішою країною визнавали ту, яка мала найбільші завоювання. З початком XXI ст. все більшої небезпеки набуває «інтелектуальна» зброя, спрямована на завоювання свідомості народів країн, що надалі дасть змогу з легкістю керувати державними процесами на користь завойовника. Нині в Україні прослідковується тенденція зовнішньополітичного впливу на державницькі рішення, що негативно позначається на економічній та політичній сферах. Унеможливить утрату суверенітету України лише формування самостійних, дієздатних, ефективних державних інститутів, які матимуть підтримку громадян та відповідатимуть національним інтересам.

Список використаних джерел:

1. Збігнєв Бжезинський «Велика шахівниця». Американське панування та його геостратегічні імперативи» Львів – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. 18 с. ISBN 966-7263-41-X;
2. Гюстав Лебон «Психологія народів і мас». Санкт-Петербург, вид. «Маркет». URL: <http://ua-referat.com>.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).
4. Проект Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 р. / М. Козюбра / Конституція незалежної України. Т. 2. С. 1–18. 6. Конституція незалежної України. Книга друга.
5. Костицький М.В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції: Монографія. Чернівці, 2008.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/>.
7. Шемшученко Ю.С. Вибране. К: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005.
8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. 4-е стер. вид. К.: АртЕк, 2001. 264 с.
9. Russell M. Why are Second Chambers so Difficult to Reform? / Russell Meg, Mark Sandford. The Journal of Legislative Studies. 2002.

УДК 340

**ДУРНОВ Є.С.,
ШАРМАР О.М.**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕПРЕСИВНОЇ ПОЛІТИКИ
РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ 20-Х – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 30-Х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ**

У статті розглянуто та проаналізовано правові засади функціонування Державного політичного управління УСРР щодо проведення репресій українського селянства у період згорання Нової економічної політики, примусової колективізації та голодомору в українському селі наприкінці 20-х – першій половині 30-х рр. ХХ ст. Особливу увагу приділено формуванню, діяльності та розширенню надзвичайних повноважень органів Державного політичного управління УСРР як карального органу радянської влади.

Ключові слова: репресії, масові операції, антирадянські елементи, Наркомат внутрішніх справ, Державне політичне управління, «вороги народу».

В статье рассмотрены и проанализированы правовые основы функционирования Государственного политического управления УССР о проведении репрессий украинского крестьянства в период свертывания Новой экономической политики, принудительной коллективизации и голодомора в украинском селе в конце 20-х – первой половине 30-х гг. XX в. Особое внимание уделено формированию, деятельности и расширению чрезвычайных полномочий органов Государственного политического управления УССР как карательного органа советской власти.

Ключевые слова: репрессии, массовые операции, антисоветские элементы, Наркомат внутренних дел, Государственное политическое управление, «враги народа».

© ДУРНОВ Є.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права (Національна академія внутрішніх справ)

© ШАРМАР О.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права (Національна академія внутрішніх справ)

The article considers and analyzes the legal principles of the functioning of the Ukrainian Political Statement of the Ukrainian SSR for the repression of the Ukrainian peasantry in the period of the New Economic Policy curtailment, forced collectivization and the holodomor in ukrainian village at end of the 20th and the first half of the 1930s. Particular attention is paid to the formation, activity and expansion of the extraordinary powers of the State Political Administration of the Ukrainian SSR as a punitive body of Soviet power.

Keywords: *repressions, mass operations, anti-Soviet elements, People's Commissariat of Internal Affairs, State Political Administration, "enemies of the people".*

Стан дослідження проблеми. Науковим розробленням питань організаційно-правових засад діяльності органів ДПУ УСРР займалися такі вчені-історики та юристи, як Д.В. Архіреєвський, Н.В. Вронська, В.А. Золотарьов, О.Б. Мозохін, О.І. Олійник, В.Т. Окіпнюк, В.І. Пристайко, І.І. Рогожин, А.М. Плеханов, І.Б. Усенко, В.В. Ченцов, Ю.І. Шаповал та інші. Однак низка аспектів цієї проблематики залишається малодослідженою.

Мета статті – узагальнення результатів попередніх досліджень та висвітлення нових фактів організаційно-правових питань діяльності ДПУ щодо забезпечення політичних репресій проти селянства у період колективізації та голодомору в УСРР наприкінці 20-х – першій половині 30-х рр. XX ст.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці 20-х років в УСРР політика державної влади полягала в згортанні НЕПу та у реалізації політичних заходів на витіснення індивідуального селянського господарства і формування великих колективних господарств (переважно колгоспів). Курс на форсовану індустріалізацію та суцільну колективізацію означав відхід від принципів НЕПу та застосування примусових, позаекономічних заходів до селянства. Важлива роль у цьому процесі партійно-державним керівництвом країни відводилась органам державної безпеки, а саме Державного політичного управління (далі – ДПУ) УСРР. Нині, в умовах реформування системи правоохоронних органів України, актуальність дослідження діяльності ДПУ набуває неабиякого значення, що сприятиме виявленню та аналізу допущених помилок та можливості врахування позитивних надбань минулого.

Для здійснення аграрної політики в державі залучалися органи ДПУ УСРР, які наділялися надзвичайними повноваженнями [1, с. 53–54 ; 2, с.181; 3, с. 32; 4, с. 9]. Репресивні функції ДПУ зокрема полягали у забезпеченні виконання планів державних хлібозаготівельних компаній, виявлення осіб, які приховують хліб, застосування до них кримінальної та адміністративної репресії. Будь-які дії селян, спрямовані проти заходів зі здачі хліба, кваліфікувались як контрреволюційні злочини. Згідно з таємним циркуляром НКЮ УСРР № 473/т.о. від 17 листопада 1929 р. підпал селянами власних будівель з метою ухилення від виконання зобов'язань щодо здачі хліба, а так само підпал майна, яке було описано за не здачу хліба, вважались такими, що містять у собі ознаки контрреволюційних вчинків і мали кваліфікуватись за ст. 54–9 КК УСРР [3].

Основне завдання вказаного органу полягало в охороні внутрішньої і зовнішньої безпеки держави шляхом боротьби з контрреволюцією, шпигунством тощо, а також виконання спеціальних доручень Президії ВУЦВК та РНК УСРР [5, с. 388]. Але у ході зміни соціально-політичної обстановки в країні функції органу державної безпеки зазнавали різних варіацій. У цей період відбулася реформа правоохоронних органів – ліквідовано НКВС України згідно з постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 28 грудня 1930 р. «Про ліквідацію Народного комісаріату внутрішніх справ України» [6; 7; 8; с. 193]. Як наслідок, згідно з постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 29 грудня 1930 р. керівництво діяльністю Головного управління міліції та карного розшуку замість ліквідованого НКВС стало здійснювати ДПУ УСРР [9; 8 с. 191–193; 10, с. 71; 11, с. 240]. Здійснення форсованого примусового усупільнення господарств вимагало, насамперед, усунення куркульства та ліквідації його економічної основи.

Згідно з наказом ОДПУ СРСР № 44/21 від 2 лютого 1930 р. усі заходи ДПУ УСРР з реалізації цього завдання розгорталися в двох основних напрямках: 1) негайна ліквідація контрреволюційного куркульського активу, особливо кадрів діючих контрреволюційних та повстанських організацій (перша категорія осіб); 2) масове виселення, насамперед з районів суцільної колективізації та прикордонної смуги, найзаможніших селян, а також колишніх поміщиків, місцевий куркульський авторитет, церковнослужителів, сектантів та їхні родини у віддалені північні райони СРСР і конфіскація їхнього майна (друга категорія). Згідно з наказом планувалося найбільшу

кількість вказаних сімей – 50000 виселити на Північ саме з України [5, с. 464–466]. Вказаний відомчий акт визначав обов'язковість створення «трійки» з представників обласних комітетів партії та прокуратури для розгляду справ, які заводилися стосовно осіб, віднесених до першої категорії. Склад «трійки» затверджувався Колегією ОДПУ. Для безпосереднього керівництва операцією щодо виселення включених до другої категорії осіб формувалися оперативні «трійки». Як результат з України протягом 1930–1931 рр. виселено 63 720 сімей, яких зосередили на спецоб'єктах ГУЛАГу [12, с. 118–143].

Взагалі за період колективізації розкуркулено селянських господарств понад 200 тисяч. Насильницька колективізація викликала масовий опір селян: повстанський рух охопив в Україні понад тисячу населених пунктів [13, с. 143–144], особливо в прикордонних районах [14, с. 70–78]. Але він з різних причин не досяг всеукраїнського масштабу та відповідних організаційних форм, тому й не створив безпосередньої загрози для радянської влади. Однак на приборкання селян держава спрямувала значні воєнізовані заходи органів внутрішніх справ та державної безпеки, а також військові підрозділи армії. Розпорошені та озброєні «сілгоспреманентом» і лише зрідка рушницями, селянські заходи не виявили серйозного опору вищевказаним владним силам.

Про результати однієї з «профілактичних акцій» ДПУ в українських селах, проведеної з 1 лютого до 15 березня 1930 р., дізнаємося з інформації, підготовленої заступником голови ДПУ К. Карлсоном 19 березня 1930 р.: 25 тис. заарештованих «куркульських активістів», 36 ліквідованих «контрреволюційних організацій», 256 «розгромлених теоретичних груп», 656 розстріляних, 3 673 ув'язнених до концтаборів, 5 580 депортованих [15, с. 600].

Керівництво ОДПУ постійно корегувало систему оперативних заходів з обслуговування державних заготівельних компаній. Так, у зв'язку з прийняттям постанов РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 19 грудня 1932 р. і 19 січня 1933 р., якими у проведенні хлібо-, масло- і молокозаготівель відмінялась система контрактації і вводилось обов'язкове виконання зобов'язань у порядку податку, зазнала змін і оперативна діяльність органів ОДПУ. Відповідно до двох директив начальника ЕКУ ОДПУ і начальника 6-го відділу ЕКУ ОДПУ від 9 липня 1933 р. були визначені нові завдання органів ОДПУ у проведенні заготівель [16, с. 66].

Органи державної безпеки були зорієнтовані на виявлення «контрреволюційних організацій», у результаті діяльності яких порушувались основні положення про державні заготівлі – невручення або несвоєчасне вручення зобов'язань щодо здачі хліба, молока, масла, сира, неправильний розподіл норм здачі хліба одноосібниками та куркульсько-заможними елементами, незаконне звільнення окремих господарств від зобов'язань. Також актуальним завданням для органів ДПУ на селі залишалися: попередження саботажу зобов'язань, зриву підготовки колгоспів та одноосібних господарств до збору врожаю, боротьба із розкраданням і розбазарюванням хліба, молока і маслопродуктів, «чистка» апарату Заготзерна – приймальних пунктів зерна, елеваторів, складів, зерносушарок та організація активного агентурного обслуговування масло-молочної системи – зливних, сепараторних і пастеризаційних пунктів, молоко- і маслозаводів, холодильників, лабораторій масло-молочної промисловості, трестів «Маслопром», «Головмолоко» і масло-молочних контор споживчої кооперації. Особлива увага зверталась на вивчення причин аварій на молоко- і маслозаводах під кутом зору шкідницьких дій, спрямованих на зрив заготівель. Регулярна інформація про хід оперативної роботи з обслуговування хлібозаготівельної кампанії мала надходити до ЕКУ ОДПУ кожні 15 днів, а з обслуговування молоко- і маслозаготівель – 5-го числа кожного місяця [17, с. 53–68].

Згідно з постановою ЦВК і РНК СРСР від 7 серпня 1932 р. «Про застосування розстрілу та 10-річного ув'язнення за розкрадання колгоспного майна» та таємною інструкцією про її застосування від 13 вересня 1932 р. [5, с. 466–467] законодавчо закріплювалося жорстоке ставлення до куркулів та інших «соціально-ворожих» елементів. Після прийняття цього документа органи ДПУ УСРР згідно з директивою політбюро ЦК КП(б)У в листопаді 1932 р. намітили проведення операції з нанесення «оперативного удару по класовому ворогу». Її мета включала виявлення контрреволюційних центрів, які нібито організовували саботаж хлібозаготівлі та інші шкідницькі господарсько-політичні заходи. Плани операції стосовно кожної області в Україні були детально опрацьовані на нараді начальників обласних відділів ДПУ УСРР 19 листопада 1932 р. Для реалізації такого заходу залучалися представники особливих відділів, секретно-політичних і Економічного управління ДПУ УСРР. У документі переважала термінологія: «куркульсько-бандитські елементи», «антирадянські групи заможних середняків», «контрреволюційні повстанські угруповання». До 20 листопада 1932 р. органами ДПУ у зв'язку із проведенням цієї операції

арештовано 766 працівників колгоспно-радгоспної системи зі звинуваченнями у розкраданні колективної власності та куркульсько-петлюрівській і антирадянській діяльності [15, с. 621].

Історично вагому інформацію містить і оперативний наказ по ДПУ УСРР за №2 від 13 лютого 1933 р., підписаний головою ДПУ В. Балицьким [15, с. 87]. У цей час перед органами безпеки висувалося завдання «негайного прориву, викриття й розгрому контрреволюційного повстанського підпілля і нанесення рішучого удару по всіх куркульсько-петлюрівських елементах», які «зривали основні заходи радянської влади і партії на селі». На його виконання в ДПУ УСРР організовувалася ударно-оперативна група. За кілька місяців вона «викрила» контрреволюційне повстанське підпілля в Україні, що охоплювало близько 200 районів, 30 залізничних станцій і депо та кілька пунктів прикордонної смуги [15, с. 244]. Належним чином спрацювало й економічне управління ДПУ УСРР, співробітники якого «викрили» контрреволюційну організацію в сільському господарстві України, пов'язану з аналогічними організаціями в Москві, інших частинах СРСР та за кордоном. Така напружена й нестерпна обстановка на селі змусила його жителів масово залишати свої помешкання. З метою припинення процесу спустошення сіл ДПУ УСРР видало Оперативний наказ №2 від 5 грудня 1932 р., де наголошувалося, що боротьба з цим явищем не має обмежуватися заходами адміністративного та судового порядку, а «основний наголос має бути зроблений на виявлення організаційної ролі петлюрівсько-есерівського підпілля». У зв'язку з цим на транспортний відділ ДПУ покладалося завдання контролювати залізничні станції й не видавати квитків селянам, які не мали посвідчення райвиконкому на право виїзду чи запрошення промислових і будівельних державних організацій на роботи за межами України. Багатьох селян, яким вдалося виїхати за межі України, чекав арешт. І все ж таки за даними ОДПУ СРСР до 13 березня 1933 р. затримано 219 460 осіб, які без відповідних документів виїхали із сільської місцевості до міст, зокрема в Україні – 37 924. Втім, навіть ОДПУ було змушене визнати, що більшість затриманих становили не так звані антирадянські елементи, а селяни, які тікали в пошуках хліба [18, с. 113–114].

Під час голодомору 1933 р. на ДПУ УСРР покладалося здійснити заходи з унеможливлення виходу за межі республіки інформації про голодування населення і його масову смертність. Правовою підставою виступило рішення Політбюро КП(б)У від 13 березня 1933р., де вказувалося: «Доручити тов. В. Балицькому вжити заходів щодо запобігання проникнення відомостей про випадки голодування в с. Старошведське за кордон» [19, с. 143; 18]. Відповідно до наказу ОДПУ СРСР №0017 від 25 січня 1933 р. та циркуляром «Про взаємостосунки заступників начальників політвідділів» у політвідділах МТС і радгоспах вводилися посади заступника начальників з роботи ОДПУ [11, с. 243]. Вони, зберігаючи свою цілковиту самостійність у агентурно-оперативній діяльності, мали лише інформувати начальників політвідділів про політичний і господарський стан радгоспів, МТС та обслуговуючих їх колгоспів. Згодом ці посадові особи отримали право здійснювати розслідування під керівництвом і контролем оперсекретаря ОДПУ.

Згідно з постановою ЦВК СРСР від 10 липня 1934 р. створювався загальносоюзний НКВС і до його складу було включено Об'єднане державне політичне управління, що свідчило про реформу правоохоронних органів. На підставі нормативного документа від 11 липня 1934 р. ЦВК УСРР прийняв постанову «Про створення НКВС УСР» [7, с. 205], згідно з якою до складу НКВС знову включалося Управління робітничо-селянської міліції.

Висновки. Реалізація аграрної політики радянської влади наприкінці 20-х – першій половині 30-х рр. XX ст. супроводжувалася наглядом і контролем органами ДПУ УСРР, які залучалися до контролю за виконанням планів державних заготівель; виконання рішень партійних і державних органів у сфері сільського господарства; організації виселення господарів одноосібних господарств (куркулів); придушення масових селянських виступів на початку 30-х рр.; організації заходів зі створення умов в українському селі для масового голодомору у 1932–1933 рр. тощо. Це призвело до того, що органи правопорядку, зокрема ДПУ, перетворилися на інструмент реалізації політичних репресій осіб, незгідних з політичним курсом радянської влади.

Список використаних джерел:

1. Шармар О.М. Роль органів ВУНК, ДПУ НКВС УСРР (УРСР) у здійсненні політики держави на селі (1919–1939 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01, К. 2008. 216 с.
2. ЗУ УСРР. 1924, № 20. Ст. 181.
3. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 24, оп. 13, спр. 55, арк. 29.

4. Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК–ГПУ–НКВС в Україні: особи, факти, документи. К.: «Абрис». 1997. 608 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права: Навч. посіб./ Упоряд.: А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук К.: «Юрінком Інтер», 2003. 656 с.
6. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). Ф.1. Оп.6. Спр. 384., арк. 326328.
7. ЦДАВО України. Ф.1. Оп.7. Спр. 14., арк. 12.
8. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 2 т. К.: Генеза, 1999, 412 с.
9. ЦДАВО України. Ф. 5. Оп.3. Спр. 1905, арк.37.
10. Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України 1927–1930 рр. Структура, функції, діяльність. Науковий вісник Української академії внутрішніх справ. К. 1997. № 2. С. 67–72.
11. Олійник О.І. Організаційно-правові основи діяльності ОДПУ і НКВС під час колективізації в Україні (1929–1934 рр.). Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. К. 1999. № 3. С. 239–247.
12. Земсков В.Н. Судьба «кулацкой ссылки» (1930–1954 гг.) Отечественная история. 1994. № 1. С.118–143.
13. Ивницкий Н.А. Коллективизация и раскулачивание (начало 30-х годов). М., 1994. 143–144 с.
14. Васильев В. Крестьянские восстания в Украине. 1929–1930 годы. Свободная мысль. 1992. № 9. С. 70–78.
15. Голод 1932–1933 років в Україні: причини та наслідки / За ред. В.А. Смолія, І.М. Дзюби, С.В. Кульчицького, В.М. Литвина, В.І. Марочко, Дж. Мейса, Р.Я. Пирога. К.: «Наукова думка», 2003. 888 с.
16. Окіпнюк Т.В. Земельна політика радянської влади у період колективізації і органи ДПУ УСРР. Серія: Юридичні науки. 2009. Т. 22(62), № 2. С. 64-72.
17. Галузевий державний архів Служби безпеки України, ф. 68, спр. 228, арк. 84–85.
18. Ивницкий Николай. Хлебозаготовки 1932–33-го годов и голод 1933 года. Голод-геноцид 1933 року в Україні: історико-політологічний аналіз соціально-демографічних та морально-психологічних наслідків. Міжнародна наук.-теорет. конф. К., 28 листопада 1998 р. С. 113–114.
19. Чорна книга України: Збірник документів, архівних матеріалів, листів, доповідей, статей, досліджень, есе / Упоряд., ред. Ф. Зубанич; передмова В. Яворського. К., 1998. 783 с.

ПРАВОВІ ВИМОГИ ДО МАЙБУТНІХ БАТЬКІВ ПРИ СУРОГАТНОМУ МАТЕРИНСТВІ

Стаття присвячена проблемам правового регулювання сурогатного материнства як репродуктивної технології, що дозволяє реалізувати право людини на продовження роду. Акцент зроблено на правовому статусі майбутніх батьків під час використання сурогатного материнства. Указані такі правові вимоги до батьків: фізична неможливість жінки самостійно зачати, виносити та народити дитину; сімейний статус; генетична спорідненість (хоча можливі певні національні винятки); належний стан здоров'я; позитивна соціальна поведінка; вік батьків; наявність добровільної згоди на застосування цієї допоміжної репродуктивної технології.

Ключові слова: сурогатне материнство, батьки, генетичні батьки, репродуктивні технології.

Стаття посвящена проблемам правового регулирования суррогатного материнства как репродуктивной технологии, позволяющей реализовать право человека на продолжение рода. Акцент сделан на правовом статусе будущих родителей при использовании суррогатного материнства. Указаны следующие правовые требования к родителям: физическая невозможность женщины самостоятельно зачать, выносить и родить ребенка; семейный статус; генетическое родство (хотя возможны некоторые национальные исключения); надлежащее состояние здоровья; положительное социальное поведение; возраст родителей; наличие добровольного согласия на применение этой вспомогательной репродуктивной технологии.

Ключевые слова: суррогатное материнство, родители, генетические родители, репродуктивные технологии.

The article is devoted to the problems of legal regulation of surrogate motherhood as a reproductive technology, which allows realizing the human right to continue the genus. The emphasis is on the legal status of future parents when using surrogate motherhood. The following legal requirements to parents are indicated: the physical impossibility of a woman to conceive, make and give birth to a child; family status; genetic affinity (although certain national exceptions are possible); proper health status; positive social behavior; age of parents; the availability of voluntary consent for the use of this auxiliary reproductive technology.

Key words: surrogate motherhood, parents, genetic parents, reproductive technologies.

Вступ. Розвиток права зумовлений новими викликами, що постають перед суспільством. Права людини з кожним роком трансформуються та мають тенденцію до розширення. Це зумовлено доктриною гуманізації суспільних відносин, глобалізаційними процесами та розвитком нових технічних можливостей у різних сферах наукових знань. Медицина – це, напевно, одна з особливих галузей, яка створює виклики для правової реальності у світлі свого стрімкого розвитку. Правове регулювання доволі часто не може в унісон реагувати на ті зміни, що відбуваються в біомедицині та біотехнологіях.

Сурогатне материнство (далі – СМ) є технологією, що використовується порівняно давно, однак на міжнародному рівні ця процедура не має чіткого регулювання. Відсутність міжнародних правових стандартів призводить до різниці у внутрішньому національному праві держав та до певної правової невизначеності держави й суспільства.

Як указує Р. Майданик, «одним з актуальних напрямів вітчизняної охорони здоров'я й надання медичної допомоги є застосування допоміжних репродуктивних технологій, основний стимул розвитку й поширення яких зумовлений прагненням мати дітей у людей, які з тих чи інших причин позбавлені такої можливості через вади власного репродуктивного здоров'я» [1, с. 5]. Сурогатне материнство є новітньою сучасною медичною процедурою, яка містить в собі низку правових невизначеностей. Тому необхідно дослідити статус учасників відносин у сфері сурогатного материнства.

Нині значно зріс інтерес науковців до процесу, ознак, вимірів і проблем репродукції в цілому й до права на сурогатне материнство зокрема. Більшість проблем розглядаються в цивільно-правовому аспекті через аналіз договірних відносин сурогатного материнства (В. Біленко, Ю. Коренга, Р. Стефанчук, В. Москалюк та інші). Деякі теоретичні аспекти розглядали такі вітчизняні науковці, як Л. Васечко, І. Жаровська, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Скакун та ін. Однак розгляд проблеми сурогатного материнства потребує ґрунтовнішого аналізу та комплексного підходу саме до визначення правових вимог до майбутніх батьків.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання (на основі аналізу закордонних і вітчизняних нормативних актів і наукових досліджень) розширеного доктринального розуміння правових вимог до майбутніх батьків під час використання процедури сурогатного материнства.

Результати дослідження. Сурогатне материнство в Україні всіма дослідниками зводиться до цивільно-правових відносин договірної характеру. Однак проблема є набагато ширшою. Аналізувати цю технологію потрібно з позиції гуманізму через розуміння прав і свобод громадян на продовження роду з урахуванням найвищих інтересів майбутньої дитини.

Загалом із позиції договірних відносин можна зробити висновок, що батьками дитини, народженої за допомогою методів екстракорпорального запліднення, можуть бути будь-які особи, які уклали договір про народження із сурогатною матір'ю. Однак у цих правовідносинах ідеться про народження дитини, подальше життя якої залежить від уповноважених батьків. У зв'язку із цим слід установити вимоги, що необхідно пред'являти до осіб, які укладають договір із сурогатною матір'ю. На нашу думку, вони мають бути такими.

Першою вимогою є фізична неможливість жінки самостійно зачати, виносити та народити дитину. У зв'язку із цим зазначається, що сутність сурогатного материнства полягає в тому, що запліднена яйцеклітина пересаджується до організму генетично сторонньої жінки, яка виношує й народжує дитину не для себе, а для бездітного подружжя [2, с. 383–384].

Сурогатне материнство повинне мати тільки одну мету – подолання безпліддя як фізичної перепони для продовження роду. Така репродуктивна технологія не може використовуватися з іншою метою, наприклад, для задоволення примхи заможних осіб. Це створило б реальну загрозу для всієї соціальної системи людства, культури соціуму та загалом світобудови, оскільки продовження роду, народження дітей є природним процесом, що закладений в основі історичного існування людей.

Розвиток медичних технологій покликаний не змінювати цю ситуацію, а навпаки, сприяти людині в боротьбі з хворобами. Отже, використання репродуктивної технології сурогатного материнства – це винятковий процес, а не свавільне бажання окремих особистостей.

Другою є вимога, пов'язана із сімейним статусом особи. Законодавство нашої держави вказує на вимогу перебування подружжя в зареєстрованому шлюбі. Таким чином, одностатеві пари й особи, які перебувають у громадянському шлюбі, одинокі особи не можуть бути учасниками правовідносин, пов'язаних із сурогатним материнством. Пояснюється це тим, що перебування осіб у зареєстрованому шлюбі регулюється законодавством, що визначає права й обов'язки подружжя, гарантує більший ступінь захисту прав майбутньої дитини. Крім того, неповна сім'я може призвести до порушень у психічному й особистісному розвитку дитини у зв'язку з відсутністю повноцінного зразка для внутрішньосімейної соціалізації. Несправедливо стосовно народженої дитини заздалегідь позбавляти її права рости й виховуватися в повній сім'ї, в якій є й батько, і мати, тоді як самотні чоловік і жінка мають можливість вступити в законний шлюб і мати в ньому дітей.

Такий підхід характерний для держав перехідного типу, що перебувають на початковому етапі закріплення гендерних прав і дискусії щодо прав людини т. зв. «четвертого покоління». У державах, які визначилися з аспектом політики недискримінації щодо статевої та сексуальної належності, підхід до сімейного стану вповноважених батьків інший. У США (спершу в штаті

Каліфорнія) на прецедентному рівні дозволені одностатеві шлюби, а також, що не менш важливо, таким особам дозволено використовувати методи штучного запліднення (зокрема й сурогатне материнство) для народження дітей [3].

Каїрська міжнародна конференція ООН із народонаселення й розвитку затвердила Програму дій із регулювання народонаселення. Принцип 9 Програми закріпив рівноправність і рівноцінність різних типів статевих об'єднань, включаючи одностатеві союзи. Вважаємо, що факт реєстрації шлюбу не може бути правомірним обмеженням права на використання репродуктивних прав у разі безпліддя. Обмеження права самотньої особи, яка не перебуває у фактичних шлюбних відносинах, щодо можливості продовження роду шляхом використання сурогатного материнства також визначаємо неправомірним.

Третьою вимогою може бути наявність генетичної спорідненості батьків із дитиною. Сурогатне материнство загалом в аспекті медичної процедури може мати дві форми – повну й часткову. При повній (гестаційній) формі має місце генетична спорідненість дитини з батьками, тобто сурогатна мати є генетично сторонньою для майбутньої дитини й виступає виключно «інкубатором» для виношування плоду. При частковій формі сурогатного материнства жінка, котра виношує, має генетичну спорідненість із дитиною. Тут використовується яйцеклітина сурогатної матері, а не тієї жінки, яка в майбутньому має намір виховувати дитину, тобто має місце генетична спорідненість сурогатної матері та плоду.

П. 6.1 Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні називає серед умов, необхідних для використання такої технології, те, що подружжя (або один із майбутніх батьків), в інтересах якого здійснюється СМ, повинне (повинен) мати генетичний зв'язок із дитиною, а сурогатна мати не повинна мати безпосередній генетичний зв'язок із дитиною. Такий підхід характерний не для всіх національних норм. У Квінсленді взагалі не обов'язково, щоб батьки-«замовники» мали хоч якусь генетичну спорідненість із дитиною, народженою сурогатною матір'ю [4, с. 106].

Четверта вимога – стан здоров'я батьків. Повинна бути розумна гарантія того, що хоча б один із батьків у подальшому зможе виховувати дитину. Указані вимоги не містяться в національному законодавстві, однак вважаємо, що нормативно необхідно зазначити таку вимогу. На нашу думку, особи, які хворі на смертельні захворювання та мають обмежений прогноз життя, категорично не можуть бути вповноваженими батьками в правовідносинах сурогатного материнства. Вимога стосується психічного й фізичного здоров'я майбутніх батьків. Тому необхідно на нормативно-правовому рівні визначити перелік захворювань, за наявності яких уповноважені батьки не зможуть здійснювати батьківські права.

П'ята вимога – соціальна поведінка батьків. Недієздатні особи та такі, що мають обмежену дієздатність, не можуть претендувати на батьківство за цією процедурою. Також до переліку антисоціальної поведінки слід віднести судимість за умисний злочин проти життя й здоров'я людини. Слід указати, що попередня поведінка осіб, яка доводить неналежне виконання ними батьківських функцій, також є перепорою для майбутнього батьківства при сурогатному материнстві (наприклад, факт позбавлення особи батьківських прав чи скасування судом усиновлення, що відбулося з вини усиновителя).

Шоста вимога – вік батьків. Розпочнемо з нижньої вікової межі. Безумовно, що й у цьому питанні має бути чітка визначеність. Повноліття є тією межею, коли виникає право на використання технології сурогатного материнства. Настання повноліття залежить від національного законодавства, загалом у більшості країн цей вік відповідає 18 рокам.

Цивільному праву відомий такий інститут, як емансипація неповнолітнього, тобто надання особі цивільної дієздатності до настання встановленого віку у визначених законодавством випадках. Серед них факт запису особи батьком/матір'ю дитини. Слід чітко встановити, чи такий запис може бути здійснений до досягнення класичного повноліття батьками, які використовували технологію сурогатного материнства.

Вагомою є встановлення й верхньої вікової межі. Про її рівень можна дискутувати, однак зрозуміло, що цей показник має впливати із середньостатистичного віку смертності у визначеній країні та враховувати інтереси дитини, що народжена з використанням аналізованої технології. Доречним буде визначення максимального віку за аналогією з віком, що встановлюється для усиновителів у законодавстві держави.

Сьома вимога – наявність добровільної згоди на застосування такої допоміжної репродуктивної технології, як сурогатне материнство. У цьому разі батьки не є пацієнтами в класичному розумінні, однак даючи згоду на весь процес сурогатного материнства, вони дають згоду й на всі

дії, пов'язані з їхнім генетичним матеріалом. Добровільність згоди передбачає відсутність примусу й особисто висловлену позицію щодо медичної послуги, яка буде здійснюватися.

Пропозиція щодо необхідності законодавчого встановлення переліку вимог може бути піддана науковій критиці, оскільки серед переваг технології – правова простота використання всього цього механізму. Однак ми вважаємо, що тільки чіткість, правова визначеність і розумні юридичні рамки дозволять забезпечити життя дитини й захистити її права та законні інтереси.

Незважаючи на полярні думки, безсумнівним залишається той факт, що відносини сурогатного материнства динамічно розвиваються й вимагають легального закріплення й регулювання.

Висновки. Сурогатне материнство як новітня репродуктивна технологія дає широкі засоби для реалізації права людини на продовження роду. При цьому необхідне чітке правове регулювання не тільки механізму, але й правового статусу його учасників. Установлено, що необхідними є такі правові вимоги до майбутніх батьків: фізична неможливість жінки самостійно зачати, виносити та народити дитину; сімейний статус; генетична спорідненість (хоча можливі певні національні винятки); належний стан здоров'я; позитивна соціальна поведінка; вік батьків; наявність добровільної згоди на застосування такої допоміжної репродуктивної технології.

Список використаних джерел:

1. Майданик Р. Репродуктивні права. Сурогатне материнство. К.: Алерта, 2013. 48 с.
2. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. І. Жилінкової. Х.: Ксилон, 2008. 855 с.
3. Surrogacy and egg donation under California law. URL: <http://www.surrogacylaw.net>.
4. Оніщенко О., Козіна П. Сурогатне материнство в Україні та за кордоном: порівняльно-правовий аспект. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2015. № 3. С. 102–108.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.41

**БІЛОСКУРСЬКА О.В.,
МАРОВДІ В.М.**

**ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ
У НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

В статті розглядаються теоретичні аспекти тлумачення, окремі концепції тлумачення Конституції, аналізуються здобутки вітчизняних та зарубіжних науковців щодо цієї проблематики. Виокремлено наукові праці, що досліджують питання щодо поняття, меж, видів тлумачення, а також причини та принципи тлумачення. Виявлено окремі аспекти, що потребують подальшої наукової розробки.

Ключові слова: тлумачення, тлумачення Конституції, Конституція України, офіційне тлумачення, Конституційний Суд, інтерпретація Основного Закону, принципи тлумачення.

В статье рассматриваются теоретические аспекты толкования, отдельные концепции толкования Конституции, анализируются достижения отечественных и зарубежных ученых по данной проблематике. Выделены научные работы, исследующие вопрос относительно понятия, границ, видов толкования, а также причины и принципы толкования. Выявлены отдельные аспекты, требующие дальнейшей научной разработки.

Ключевые слова: толкование, толкование Конституции, Конституция Украины, официальное толкование, Конституционный Суд, интерпретация Основного Закона, принципы толкования.

The article deals with theoretical aspects of interpretation, separate conceptions of the interpretation of the Constitution, and analyzes the achievements of domestic and foreign scholars on this issue. There are isolated scientific works that study the issues of the concept, boundaries, types of interpretation, as well as the reasons and principles of interpretation. Some aspects that need further scientific development are revealed.

Key words: interpretation, interpretation of the Constitution, Constitution of Ukraine, official interpretation, Constitutional Court, interpretation of the Basic Law, principles of interpretation.

Вступ. На сучасному етапі розвитку вітчизняної науки конституційного права прослідковується тенденція до деталізації та вдосконалення фундаментальних напрямків дослідження. Так, науковці все частіше звертають увагу на розробку концепції реалізації Конституції України, її застосування як ефективного правового стимулятора суспільного прогресу, об'єктивного втілення положень Основного Закону в суспільних відносинах. Зазначимо, що ефективність виконання і застосування конституційних положень залежить від їх компетентного тлумачення органом конституційної юрисдикції. Як передбачено в частині третій статті восьмої Основного Закону, норми Конституції України є нормами прямої дії. Це положення набуває реального значення завдяки існуванню інституту тлумачення, оскільки в такому разі розкривається зміст конституційних норм, що дозволяє оптимально застосовувати норми Конституції України.

© БІЛОСКУРСЬКА О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

© МАРОВДІ В.М. – магістр права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

Попри велику кількість наукових досліджень у сфері конституційного права, зокрема щодо тлумачення конституційних положень, означена проблематика сьогодні потребує змістовного дослідження. Така вимога полягає у тому, що в Україні, на відміну від зарубіжних країн, бракує досвіду конституційних звичаїв, традицій застосування конституційних норм, що зумовлене незначним проміжком часу існування органу конституційного контролю. Також дуже важливим є питання мінливості суспільних відносин, що породжує виникнення окремих прогалів і колізій. Ефективним способом подолання розриву між текстом Конституції та суспільними відносинами, що розвиваються, слугує інститут тлумачення, який є засобом пристосування конституційних положень до умов сьогодення.

Враховуючи складність внесення змін до Конституції України, інститут тлумачення найліпше слугує для вирішення нагальних потреб юриспруденції, адже закон повинен ефективно врегульовувати суспільні відносини, які перебувають у постійному розвитку. Не доцільною була б ситуація, коли за найменших змін у суспільстві доводилося б змінювати текст конституційного акту. Безперечно, очевидним є факт, що за таких обставин є ризик переходу від тлумачення до нормотворчості, тому необхідним є дослідження низки суперечливих питань, які виникають під час застосування Конституції з цього приводу.

На сьогодні існує значна кількість наукових публікацій у галузі конституційного права, що торкається проблемних питань теорії та практики у сфері реалізації конституційних положень та пристосування їх до змін у суспільстві та державі.

Серед вітчизняних дослідників можна назвати таких: В.Ф. Годованець, А.А. Єзеров, О.І. Кадикало, М.П. Молибога, О.І. Наливайко, О.М. Сеньків, І.Д. Сліденко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В. Топчій, І.М. Шевчук та інші. Серед іноземних вчених – Г.А. Гаджисв, Б.С. Ебзєєв, Т.І. Ряховська, Т.М. Пряхіна, Я.В. Солостовська, М. Тропер, Т.Я., Хабрієва, Д.К. Ярославцева та інші.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу праць вітчизняних та зарубіжних вчених-науковців щодо дослідження інституту тлумачення конституції у науці конституційного права та виявлення необхідних питань, що потребують подальшого вивчення.

Результати дослідження. Однією з фундаментальних праць є кандидатська дисертація І.Д. Сліденко «Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду». У даній роботі автор вивчає сам інститут тлумачення, а також інституції тлумачення як в зарубіжних країнах так і безпосередньо в Україні. Прикладом світового досвіду тлумачення науковцями послугувала американська модель, зокрема США. Автор наголосив на перевагах такої системи. Далі він вказав на відмінність між американською і континентальною системою, а саме на те, що створюється спеціальний орган тлумачення. У роботі було проаналізовано досвід таких провідних країн, як Федеративної Республіки Німеччини, Австрії, Франції тощо. Також автором приділено увагу радянським та пострадянським моделям, вказано на головні недоліки під час здійснення рецепції інституту інтерпретації Основного Закону у відповідні правові системи. Детально розглянуто Українські реалії тлумачення Конституції [1].

Основні положення про тлумачення, його види, способи, межі та принципи висвітлені в роботі Ю.М. Тодики «Способи тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом» [2, с. 51–59]. Варто відзначити, що тлумачення права розуміється не однозначно, адже ним можна вважати як процес мислення, який спрямований на з'ясування змісту норм права, що тлумачаться, так і результат даного процесу, який виражається у сукупності суджень, в яких відображено зміст відповідних норм, які тлумачаться [2, с. 51]. Особливу увагу дослідник приділив способам тлумачення і зробив висновок про те, що під час здійснення офіційного тлумачення Конституційний Суд України використовує різноманітні способи тлумачення конституційних норм і норм законодавства національної системи права [2, с. 52].

Також важливою є праця А.А. Єзерова «Тлумачення Конституції України: способи, межі, зміст» у якій автор зробив висновок, що офіційне тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України має зворотну силу. Її межі визначаються моментом набуття чинності відповідними положеннями Конституції та законів, оскільки під час дії правової норми, яка не змінювалася, її зміст залишається незмінним, а офіційним тлумаченням встановлюється той зміст, який вклав у неї законодавець. Тому норми права мають той зміст, який розкритий офіційним тлумаченням, та мають застосовуватися відповідно до даного змісту. З огляду на це визначається, що підзаконні акти правозастосування, які не відповідають офіційному тлумаченню відповідних положень Конституції або законів, підлягають скасуванню. Саме тому офіційне тлумачення важливе для подальшої нормотворчості відповідних суб'єктів та правозастосовної практики [3, с. 96].

Інші науковці, зокрема Л.Р. Наливайко та О.М. Сеньків у своїй роботі «Теоретико-прикладні проблеми тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України» розкрили проблемні аспекти тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України. Наголосили, що тлумачення Конституції України є особливим видом правової діяльності Конституційного Суду України, спрямованим на охорону Основного Закону, забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав людини і громадянина, усіх форм реалізації права та попередження всіх видів правопорушень. Вчені також розглянули основні види тлумачення – казуальне та нормативне [4, с. 813–816].

Деякі вчені, зокрема, М.П. Молибога, вважають припустимим, коли суд конституційної юрисдикції може під час інтерпретаційної діяльності вийти за межі Основного Закону. У роботі «Теоретичні постулати тлумачення Конституції і законів України» зазначено, що під час тлумачення Конституції застосовується дуалістичний підхід: Основний Закон може тлумачитися як нормативно-правовий позитивний акт, коли способи тлумачення не відрізняються від способів тлумачення законів та інших нормативно-правових актів (просте тлумачення), а також коли судді виходять за межі писаного тексту Конституції й застосовують норми та принципи, яких немає в писаному документі, але які відображають незмінні й фундаментальні цінності суспільства та його політичної системи, органічно пов'язані з цим текстом (розширене тлумачення). Ці принципи, які «виводяться» з тексту Конституції, накладають певні обмеження на здійснення державної влади. Тому вважається, що з урахуванням дуалістичного підходу способи тлумачення Конституції відрізнятимуться від способів тлумачення інших нормативно-правових актів [5, с. 29–36].

У одній зі своїх робіт «Тлумачення норм права: теоретичні засади та практичний вимір» вчений розглядає причини, завдання і мету тлумачення, а також розкриває основні, на його думку, принципи тлумачення. Автор також зазначає, що тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом, іншими суб'єктами інтерпретаційної діяльності дедалі сильніше впливає на реалізацію законодавства, затвердження конституційної законності, забезпечення стабільності конституційного ладу, прав і свобод людини та громадянина. Таке тлумачення має офіційний характер, походить від компетентного державного органу, є ефективним засобом запобігання юридичним колізіям [6, с. 12–16].

На нашу думку, серед вчених-науковців, що приділили увагу дослідженню інституту тлумачення конституції, доцільно виокремити О.І. Кадикало з його працею «Тлумачення як функція конституційних судів». Він досліджував стан існування інституту тлумачення Конституції у країнах СНД, і навіть певну класифікацію систем, що існують у цих країнах.

Першу групу складають країни, де існує спеціальний орган конституційного контролю, який здійснює тлумачення Конституції у формі спеціальної процедури. До цієї групи належать Азербайджан, Казахстан, Молдова, Узбекистан, Україна та Росія.

Другу групу складають країни, де існує спеціальний орган конституційного контролю, але тлумачення здійснюється парламентом – Вірменія, Білорусь, Грузія, Киргизстан, Таджикистан.

Третя група представлена лише однією країною – Туркменістаном, де збереглася система, що відома з радянських часів, за якої функцію конституційного судочинства здійснює Президент Республіки [7, с. 94].

Автором було проведено аналіз цих груп і зроблено узагальнені висновки щодо такого розмежування. Наголошується, що з огляду на означену класифікацію стають зрозумілі цілі та завдання країн стосовно інституту тлумачення Конституції. Якщо для першої групи це відпрацювання та вдосконалення існуючого механізму для потреб держави й суспільства, то друга група країн фактично перебуває на роздоріжжі.

Досить змістовними є публікації Г.Г. Гаджисєва, який розглядав конституційний акт з онтологічної та гносеологічної сторін, а також досліджував цілу низку проблемних питань, які виникають під час здійснення інтерпретації Конституції. Для цього відомий вчений-конституціоналіст виокремив в онтологічній структурі конституційного права три рівні: 1) природне право – така, що існує об'єктивно, система невідчужуваних прав людини, які належать кожному від народження; 2) позитивне конституційне право, реальність тексту Конституції; 3) традиції і правозастосовна практика, що склалася [8, с. 32].

Отже, автор зробив симбіоз онтологічної і гносеологічної природи тлумачення конституції, адже з одного боку у нас є Конституція як сутність, яка є елементом буття, що є онтологічною стороною у процесі тлумачення та пізнавальної діяльності, і як наслідок – інтерпретаційний акт, який породжується свідомістю суддів, а з іншого боку – гносеологічна сторона цього процесу.

Ще одним зарубіжним автором, яка працювала у цьому напрямі, є Т.І. Ряховська. У роботі «Тлумачення як спосіб забезпечення прямої дії Конституції РФ» вона, насамперед, розглянула історію тлумачення Основного Закону та приділила увагу аналізу питань діяльності Конституційного Суду РФ у сфері тлумачення конституційних норм. Автор доходить висновку, що метою тлумачення Конституції є роз'яснення волі законодавця, тобто з'ясування істинного змісту конституційних норм [9, с. 119–122].

Аналізуючи погляди вчених на досліджуване питання, зазначимо, що Б.С. Ебзєєв вважає, що тлумачення Конституції РФ полягає в подоланні Конституційним Судом невизначеності в розумінні її положень, в з'ясуванні її об'єктивного змісту та виявленні таких, що містяться в Конституції, позитивних правових принципів. Отже, тлумачення Конституції – один із способів її конкретизації, що передусє застосуванню норм Основного Закону [10, с. 146]. На думку Т.І. Ряховської, це визначення пояснює термін «тлумачення» в цілому, стосовно конституційного контролю, до офіційного нормативного та казуального тлумачення. Автор наголошує, що законодавчо ці поняття «розведені» [9, с. 120]. Отже, більш доречною та змістовною є ідея Т.Я. Хабрієвої, висловлена з цього приводу: «Тлумачення Конституції Конституційним Судом складається в подоланні, в рамках, встановлених законом, процедур і на основі використання всіх відомих науці прийомів і способів, невизначеності розуміння Основного Закону або співставлених з ним правових норм, в казуальній або нормативній об'єктивації справжнього їх змісту з метою забезпечення конституційної законності і підтримання належного конституційного правопорядку [11, с. 72–73].

Ще однією цікавою працею є робота Д.К. Ярославцевої «Метод прямого, буквального тлумачення Конституції у діяльності Верховного суду США». Буквальне тлумачення направлено на те, щоб обґрунтувати інтерпретування норми точно та відповідно до «букви закону», тобто в цілому підтримати максимальну стабільність правової норми, а тим самим вберегти правову безпеку від невинновданого широкого трактування з тієї причини, що інтерпретатор не повинен корегувати, змінювати сенс закону за будь-якого приводу [12, с. 116].

Висновки. Отже, на нашу думку, вчених-науковців, що займалися дослідженням даної проблематики, умовно можна поділити на дві основні групи. До першої групи належать ті, хто підтримує вихід за межі конституції під час здійснення тлумачення, до другої, відповідно, ті хто не підтримує такий вихід.

Серед представників першої групи можна виокремити М.П. Молибугу, Г.А. Гаджієва та інших. Представниками другої є А.А. Єзеров, Ю.М. Тодика, Д.К. Ярославцева та інші. Решта вчених займалися дослідженнями, які не були спеціально присвячені питанню меж тлумачення. До них зокрема належить І.Д. Слідєнко, який порівнював тлумачення в США і в Європі, розглянув національну систему тлумачення, Л.Р. Наливайко, О. М. Сеньків, що вивчали види тлумачення, Я. В. Солостовська, яка розглядала «дух» і «букву» закону в контексті тлумачення.

Список використаних джерел:

1. Слідєнко І.Д. Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02; Нац. ун-т «Одеська національна юридична академія». Одеса, 2001. 201 с.
2. Тодика Ю.М. Способи тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом. Вісник академії правових наук України. 2001. № 2(25). С. 51–59.
3. Єзеров А.А. Тлумачення Конституції України: способи, межі зміст. Часопис Київського університету права. 2011. № 3. С. 95–99.
4. Наливайко Л.Р., Сеньків О. М. Теоретико-прикладні проблеми тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України. Молодий вчений. 2015. № 2(17). С. 813–816.
5. Молибуга М.П. Теоретичні постулати тлумачення Конституції і законів України. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 3(15). С. 29–36.
6. Молибуга М. П. Тлумачення норм права: теоретичні засади та практичний вимір. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Є. О. Дідоренка. 2010. № 3(42). С. 12–16.
7. Кадикало О.І. Тлумачення як функція конституційних судів. Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 94–99.
8. Гаджієв Г.А. Офіційне тлумачення Конституції: поєднання онтологічного та епістемологічного підходів. Філософія права і загальна теорія права. 2012. № 2. С. 14–38.

9. Ряховская Т.И. Толкование как способ обеспечения прямого действия Конституции РФ. Вестник Томского государственного университета. Томск: ТГУ, 2008. № 313 (Август). С. 119–122.
10. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. 576 с.
11. Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 1998. 245 с.
12. Ярославцева Д. К. Метод прямого, буквального толкования Конституции в деятельности Верховного Суда США. Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2013. № 3(1). С. 113–117.

УДК 331.798:340.1

КАХНОВА М.Г.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ Ч. 5 СТ. 55 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу деяких особливостей реалізації права громадянина України на звернення до Європейського суду з прав людини. Проаналізовано та визначено порядок звернення до ЄСПЛ, основні правила оформлення заяви для звернення до суду. Зроблено висновок щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

Ключові слова: право на звернення до суду, подання заяви до Європейського суду з прав людини, принципи та положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, неприйнятність заяви, виконання рішення ЄСПЛ.

Статья посвящена анализу некоторых особенностей реализации права гражданина Украины на обращение в Европейский суд по правам человека. Проанализирован и определен порядок обращения в ЕСПЧ, основные правила оформления заявления для обращения в суд. Сделан вывод о выполнении решений ЕСПЧ в Украине.

Ключевые слова: право на обращение в суд, подача заявления в Европейский суд по правам человека, принципы и положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, неприемлемость заявления, выполнение решения ЕСПЧ.

This article deals with the analysis of some features of realization of the right of a citizen of Ukraine to appeal to the European Court of Human Rights. The article contains the analysis and description of procedure applying to the ECHR, the basic rules for processing an application or recourse to a court. The article also contains a conclusion dealing with the implementation of the ECHR decisions in Ukraine.

Key words: human right appeal to the court, application to the European Court of Human Rights, principles and provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Вступ. В умовах сьогодення спостерігається розширення механізмів юридичного захисту прав та свобод людини завдяки підключенню механізмів міжнародної юрисдикції до національних механізмів захисту [1, с. 10]. У контексті зазначеного надзвичайно важливим є дослідження основних питань, що стосуються реалізації громадянами України свого права, гарантованого ч. 5 Ст. 55 Конституції України, а саме «Кожен має право після використання всіх національних засо-

бів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна» [2, с. 22].

Нині одним з найефективніших міжнародних механізмів є Європейський суд з прав людини. Означену тему вивчають такі науковці, як М. Буроменський, Р. Куйбіда, М. Антонович, С. Бурма та деякі інші. Проте певні аспекти цієї проблеми недостатньо розкриті і потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз процедури реалізації права громадян України на звернення до ЄСПЛ.

Результати дослідження. Приєднавшись до Ради Європи в листопаді 1995 року, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод та протоколи до неї (далі – Конвенція), Україна фактично визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). За даними Міністерства юстиції України, натеper наша держава посідає шосте місце за кількістю заяв до цієї міжнародної інстанції (після Росії, Польщі, Румунії, Франції та Туреччини), а переважна більшість справ стосується захисту права на справедливий судовий розгляд, вільні вибори тощо.

З перших днів ратифікації Конвенції від України надходила величезна кількість заяв, які надсилалися людьми з надією на швидке отримання справедливого рішення, однак результат для більшості заявників виявився несподіваним: значну кількість заяв було відхилено з технічних причин (неповнота інформації, відмова надати документи, відсутність відомостей про законодавство, яке було застосоване, тощо) або було визнано Комісією з прав людини, а пізніше Судом, неприйнятними [3]. Як зазначив колишній голова Верховного Суду України в 2016 році Ярослав Романюк, станом на 31 грудня 2014 року українці подали 57 тис. і три заяви, але лише 4734 ЄСПЛ взяв до розгляду, а решту було визнано неприйнятними.

На нашу думку, така статистика може свідчити про необізнаність громадян України щодо процедури звернення із заявою до ЄСПЛ та нерозуміння основних принципів реалізації цього права. Це призводить до того, що громадянами нашої країни переоцінюються можливості цього суду, складається враження, що зазначена судова установа може виправити постановлені українськими судами рішення чи звільнити засуджених [4, с. 6].

Насамперед, аналізуючи положення Конвенції, можна дійти висновку про те, що ЄСПЛ здійснює захист лише тих прав, що передбачені самою Конвенцією, у випадках, коли особа-заявник має намір оскаржити поведінку держави, органів чи посадових осіб, які порушили права або/та свободи фізичної/юридичної особи, або коли не забезпечено захисту прав чи свобод, які гарантуються Конвенцією [4, с. 6]. При цьому мають бути дотримані важливі умови, зазначені в ч. 1 Ст. 35 Конвенції, а саме «Суд може брати справу до розгляду лише після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загальноновизнаними принципами міжнародного права, і впродовж шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні» [5, с. 11]. Це положення ЄСПЛ роз'яснив таким чином: система захисту прав людини, передбачена Конвенцією, за своєю природою є субсидіарною, тобто допоміжною, а це означає, що захист прав людини мають забезпечити, насамперед, національні суди, які зобов'язані враховувати та спиратися на принципи та норми Конвенції. Європейський суд, своєю чергою, має сприяти національним судам, будучи для них важливою опорою в діяльності з тлумачення і застосування норм Конвенції [1, с. 35]. Варто також звернути увагу на те, що за загальним правилом про використання всіх можливих засобів національного захисту буде свідчити рішення суду останньої інстанції в конкретній справі, якщо при цьому захист гарантованих Конвенцією прав чи свобод особа так і не отримала, тобто громадянин України має право на подання індивідуального звернення до Європейського суду тільки після «проходження» суду першої інстанції, відтак суду другої інстанції та на завершення Верховного Суду. Шестимісячний строк, протягом якого особа має право звернутися до ЄСПЛ, починається від дати прийняття остаточного рішення Верховним національним судом. А якщо рішення у справі не може бути оскаржене в касаційному порядку – із дня ухвалення рішення апеляційним судом.

До того ж у Ст. 34 Конвенції вказано, що «суд може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї». Тобто Конвенція передбачає два типи звернень до ЄСПЛ: міждержавні та індивідуальні заяви (суб'єктами подання яких можуть бути громадяни, іноземці, особи без громадянства). При цьому у індивідуальних заяв на практиці більшість [4, с. 23]. Водночас Комітет з прав людини може

приймати подання тільки від осіб, але і в першому, і в другому випадку це має бути жертва [6, с. 225].

Особа визнається жертвою, якщо вона вже зазнала негативних наслідків від порушення її права, прав близької їй людини або (в окремих випадках) стала жертвою внаслідок того, що гарантоване їй право порушувалося законом, який лише потенційно міг би бути застосований до особи, але ще не був застосований або про таке застосування особі не могло бути достеменно відомо [4, с. 24]. Як зазначає юрист ЄСПЛ Ольга Дмитренко, «скарги на «несправедливі закони» та «не правову ситуацію» без доведення того, як ця ситуація безпосередньо порушує права та свободи заявника, суд відхилить як неприйнятні. У багатьох випадках необґрунтованими є також заяви, що не мають документального підтвердження слів заявника» [7, с. 9].

Варто зазначити, що в більшості випадків особи подають заяву не особисто, а через свого представника (адвоката), подавши разом з іншими документами довіреність (заповнену, підписану заявником та особою, яка уповноважена представляти заявника). При цьому остання практика свідчить, що заявники та їхні представники не часто звертають увагу на рішення стосовно прийнятності та часткової прийнятності, які стосуються вимог Суду стосовно оформлення заяв. Наприклад, у справі «Мірошниченко і Грабовська проти України» (Заяви NN 32551/03 і 33687/03) від 13 грудня 2005 року Суд визнав заяву непринятною, вирішивши, що заявник не дотримався правила шести місяців [8]. В іншій справі «Фалькович проти України» (Заява N 64200/00) від 04 жовтня 2005 року Суд одногосно вирішив взагалі викреслити зазначену справу з реєстру, посилаючись на «недостатню дбайливість адвоката заявника, а також відсутність серйозних ознак того, що заявник має намір підтримувати свою заяву належним чином, Суд дійшов висновку, що є недоцільним продовжувати розгляд заяви в контексті п. 1 (с) ст. 37 Конвенції» [9]. Саме тому, на нашу думку, під час підготовки заяви варто звертати увагу на підстави визнання заяви непринятною, що визначені в ч. 2 та ч. 3 Ст. 35 Конвенції, а саме анонімність заяви, ідентичність поданої заяви до тієї, що вже була розглянута Судом або була подана на розгляд іншому міжнародному органу (якщо така заява не містить нових фактів у справі), несумісність заяви з положеннями Конвенції або протоколів до неї, необґрунтованість заяви, зловживання правом на подання заяви або випадки, коли заявник не зазнав суттєвої шкоди [5, с. 11].

Для прийнятності ж заяви важливим є правильне її оформлення: дотримання письмової форми; зазначення відомостей про сторони справи, тобто заявника, його представника (у разі його наявності), державу-відповідача; зазначення фактів порушення та прав, які були порушені (з обов'язковим посиланням на відповідні статті Конвенції, яка спрямована на захист громадянських та політичних прав). Щодо останнього пункту часто трапляються ситуації, коли особи звертаються за захистом економічних, соціальних і культурних прав, і Суд розглядає подібні справи, якщо простежується зв'язок порушених прав з громадянськими або політичними [3].

Також не менш важливим є стисле, лаконічне викладення вимог заявника, зазначення інформації, що підтверджує вичерпність засобів національного захисту, що були використані заявником, наведення доказів, які підтверджують наведені заявником факти та наостанок підпис і дата підписання заяви заявником. Важливим є те, що подання заяви до ЄСПЛ є максимально доступним, оскільки у поданні відповідної заяви не вимагається сплата жодних судових зборів та мит.

У випадку, якщо заява відповідає умовам прийнятності, розпочинається розгляд справи по суті. Про факт відкриття справи повідомляється держава-відповідач. При цьому Ст. 39 Конвенції передбачає можливість досягнення дружнього врегулювання конфлікту між сторонами, внаслідок чого Суд відповідно до ч. 3 та ч. 4 цієї статті вилучає справу із реєстру і доручає Комітету Міністрів здійснити нагляд за виконанням судового рішення (ця процедура є конфіденційною) [5, с. 12]. На наш погляд, поширення практики досягнення дружнього врегулювання для України допомогло б суттєво зменшити кількість рішень, прийнятих проти України, зменшити розголос щодо виявлених порушень державою прав та свобод, а головне зміцнити довіру суспільства щодо дотримання Україною основних принципів та положень Конвенції [10, с. 15].

Розглянувши справу по суті, ЄСПЛ може вказати у своєму рішенні на:

– відсутність порушень з боку держави-відповідача Конвенції та протоколів до неї. Наприклад, у рішенні «Цезар та інші проти України» (Заяви 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15) Суд вказав на відсутність порушень та відповідальності з боку України за відсутності доступу до суду на непідконтрольних владі територіях Донецької та Луганської областей. Відповідне рішення Суд ухвалив, розглядаючи скарги жителів Донецька. Свою

позицію Суд обґрунтував, зокрема тим, що «Не було жодних доказів того, що особисті обставини заявників перешкоджали їм їхати в район, де зараз знаходяться суди, для подачі позову, і дії уряду не порушили саму суть права на доступ до суду» [11];

– наявність порушень державою-відповідачем положень Конвенції та (або) протоколів до неї як у повному обсязі, так і частково. Наприклад, у справі «Гонгадзе проти України» (Заява № 34056/02), рішення від 8 листопада 2005 року, п.п. 164-165 суд вказав на порушення Україною Ст. Конвенції і призначив виплату компенсації за моральну шкоду.

Аналізуючи положення ч. 1 Ст. 43 Конвенції, можна зробити висновок про можливість особи оскаржити рішення ЄСПЛ «упродовж трьох місяців від дати ухвалення рішення палатою будь-якої сторони у справі може, у виняткових випадках, звернутися з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати» [5, с. 12], проте предметом розгляду не можуть бути рішення щодо неприйнятності заяви, оскільки вони є остаточними і не підлягають оскарженню. У випадку, якщо заявник не подає клопотання протягом 3 місяців від дати постановлення рішення або ж колегія Великої палати відхиляє оскарження згідно зі статтею 43, подібне рішення стає остаточним та підлягає опублікуванню (ч. 2 та ч. 3 Ст. 44 Конвенції).

З дати набуття рішенням статусу остаточного таке рішення підлягає обов'язковому виконанню. Нагляд за виконанням остаточного рішення Суду відповідно до ч. 2 Ст. 46 Конвенції здійснює Кабінет Міністрів. Основні питання щодо порядку виконання рішень ЄСПЛ врегульовані Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Законом України «Про виконавче провадження». Зокрема, проаналізувавши положення глави 3 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», на нашу думку, за безпосереднього виконання рішень ЄСПЛ доцільно виділити такі важливі етапи:

– звернення рішення до виконання в частині виплати відшкодування (цей етап передбачає роз'яснення органом, відповідальним за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та координацію виконання його рішень, Стягувачу його права подати до державної виконавчої служби заяву про виплату відшкодування; отримання оригінального тексту рішення ЄСПЛ державною виконавчою службою; відкриття виконавчого провадження останньою протягом 10 днів з дня отримання документів);

– виплата відшкодування протягом трьох місяців з моменту набуття рішенням статусу остаточного або у строк, передбачений у рішенні (цей етап передбачає отримання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів,

– постанови про відкриття виконавчого провадження та необхідних документів; списання останнім протягом 10 днів від дня надходження зазначених вище документів коштів на вказаний Стягувачем банківський рахунок;

– закінчення виконавчого провадження.

Як бачимо, в законодавстві України передбачені особливі механізми щодо виконання рішень ЄСПЛ. Така особливість обґрунтовується тим, що особа не має будь-яким способом стимулювати виконання рішень ЄСПЛ, це є обов'язком держави-відповідача [14]. Щоправда, на етапі надсилання стислого рішення Стягувачу з'являється проблема з'ясування його місцезнаходження. Як зазначає Н. Коломієць, «з'ясування місцезнаходження має бути покладено на орган представництва» із визначенням у законі конкретного порядку дій останнього [15].

Крім цього, для повної реалізації права громадян на звернення до ЄСПЛ є можливість виконання передбачених законом України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» додаткових заходів індивідуального та загального характеру. Якщо додаткові заходи індивідуального характеру спрямовані на забезпечення відновлення порушених прав Стягувача, то метою застосування заходів загального характеру є, як правило, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого судом порушення. Додаткові заходи індивідуального характеру Держава обирає на свій розсуд.

Проблемність виконання рішень у частині виплати відшкодування полягає також у тому, що закон про виконання рішень ЄСПЛ не передбачає зобов'язань щодо визначення сум у держбюджеті, потрібних для щорічної реалізації ухвал цього суду [16].

На жаль, незважаючи на наявність нормативно-правових актів, які врегульовують питання виконання рішень ЄСПЛ, рішення або взагалі не виконуються, або виконуються занадто повільно. Так, у справі від 15 жовтня 2009 р. Європейський суд із прав людини виніс «пілотне» рішення в справі «Юрій Іванович Іванов проти України», яким зобов'язав Україну невідкладно

запровадити на національному рівні ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів, які б унеможливлювали порушення прав [17, с. 523].

Висновки. Отже, дослідження особливостей процедури реалізації права громадян України на звернення із заявами до ЄСПЛ є надзвичайно актуальним та важливим в умовах євроінтеграції України до Європейського співтовариства. Розуміння основних етапів реалізації цього права, аналіз найбільш ключових вимог, які висуваються до оформлення звернення допоможуть належним чином реалізувати право, гарантоване ч. 5 ст. 55 Конституції України. Подальші дослідження, на нашу думку, мають бути спрямовані на аналіз права звернення громадян України до інших міжнародних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Міжнародні засоби захисту прав та свобод людини і громадянина / Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Ужгород, 2003. 57 с.
2. Конституція України: станом на 5 жовтня 2017 року. Х.: Право, 2017. 76 с.
3. Буроменський М.В. Звернення до Європейського суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства. URL: <http://khpg.org/index.php?do=print&id=1080677442>.
4. Звернення до Європейського Суду з прав людини. Автори-упорядники Р.О. Куйбіда, Т.В. Руда, літературно-тематичне редагування Н.І. Петрова, заступник керівника Проекту USAID «Справедливе правосуддя». К., 2016. 76 с.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: збірник законодавчих актів станом на 20 березня 2017 року. Х.: Право, 2017. 94с.
6. Антонович М.М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. К., 2000.100 с.
7. Як ефективно звернутись до Європейського суду з прав людини: сім обов'язкових запитань щодо прийнятності. URL: <http://jurist-blog.com.ua/yak-efektivno-zvernutis-do-yevropejs.html>.
8. Європейський Суд з прав людини Друга секція. Рішення Справа «Мірошниченко і Грабовська проти України» (Заяви NN 32551/03 і 33687/03). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_077.
9. Європейський Суд з прав людини Друга секція (викреслення з реєстру справ) Справа «Фалькович проти України» (Заява N 64200/00). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_092.
10. Бурма С.К. Міжнародно-правова характеристика інституту дружнього врегулювання в Європейському Суді з прав людини. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/2337>.
11. Case of Tsezar and others v Ukraine (Applications nos. 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 and 7289/15). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"fulltext":\["Tsezar and others v. Ukraine"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-180845"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{).
12. Європейський Суд з прав людини. Друга секція. Рішення. Справа «Гонгадзе проти України» (Заява N 34056/02). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_420.
13. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
14. Бортновська З. Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Юридична газета. 2004. № 11(23). URL: <http://www.yurgazeta.com/oarticle/812>.
15. Коломієць Н. Деякі проблемні аспекти виконання рішень Європейського суду з прав людини, винесених проти України. Юридичний журнал. 2009. № 7. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3252>.
16. Чугуєвська М. Виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини: проблемні аспекти Віче. 2013. № 2. URL: <http://www.viche.info/journal/3895>.

УДК 342.5

ПАНЧИШИН Р.І.

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ:
РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Статтю присвячено проблемам появи та розвитку об'єднаної територіальної громади в Україні. Проведено ретроспективний огляд конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування. Виявлено історико-правові тенденції розвитку місцевого самоврядування та об'єднаної територіальної громади й визначено перспективи подальшого їх становлення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, об'єднана громада, конституційне законодавство, історико-правові умови.*

Статья посвящена проблемам появления и развития объединенной территориальной общины в Украине. Проведен ретроспективный обзор конституционного законодательства в сфере регулирования местного самоуправления. Выявлены историко-правовые тенденции развития местного самоуправления и объединенной территориальной общины и определены перспективы дальнейшего их становления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, объединенная община, конституционное законодательство, историко-правовые условия.*

The article is devoted to the problems of the emergence and development of a united territorial community in Ukraine. A retrospective review of constitutional legislation in the field of regulation of local self-government has been carried out. The historical and legal tendencies of development of local self-government and the united territorial community are revealed and the prospects for their further formation are determined.

Key words: *local self-government, united community, constitutional law, historical and legal conditions.*

Вступ. Поява місцевого самоврядування як способу самоорганізації мешканців певної території з метою вирішення питань місцевого значення пов'язана з давніми формами суспільної комунікації. При цьому в організованій формі місцеве самоврядування, первинним суб'єктом якого стала територіальна громада та об'єднана територіальна громада, з'являється разом із зародженням перших державних утворень. У своєму подальшому розвитку місцеве самоврядування пройшло декілька історичних періодів, кожен з яких характеризувався певними особливостями, обумовленими історико-правовими умовами та тенденціями відповідного періоду. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування продовжується передусім у напрямі зміцнення й підвищення спроможності територіальної громади шляхом її об'єднання та розширення повноважень. Тому дослідження в історичній ретроспективі конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування відкриває можливість для визначення перспектив подальшого здійснення конституційної реформи в даному напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є проведення ретроспективного огляду конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування та виявлення на його основі історико-правових тенденцій розвитку місцевого самоврядування та об'єднаної територіальної громади й визначення перспектив подальшого їх становлення.

Результати дослідження. Місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, сьогодні гарантується на міжнародному рівні [1]. Так, у 1985 році держави-члени Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого само-

врядування, започаткувавши новий історичний етап у розвитку організованої моделі місцевого самоврядування.

Водночас у теорії права питання організації місцевого самоврядування актуалізувалось значно раніше – ще в середині XIX ст., коли з'явилися перші теорії, які пояснювали правову природу права територіальної громади на реалізацію місцевого самоврядування.

Так, історично першою була обґрунтована теорія вільної громади, згідно з якою основними засадами організації місцевого самоврядування є: а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади; б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, на самоврядні й такі, що передоручені органам громади державою; в) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу; г) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади та не входять до системи органів державної влади; ґ) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їхня функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [2, с. 15].

Тим часом поява історично перших форм самоорганізації місцевого населення сягає своїм корінням більш давніх часів. Зокрема, на території України становлення місцевого самоврядування розпочалося під впливом державотворчих процесів доби Київської Русі, а зародження цього інституту мало місце в період об'єднання східнослов'янських племен.

І. Грицяк вважає, що розвиток вітчизняного місцевого самоврядування пройшов поетапно періоди європеїзації, русифікації та українізації. Зокрема, науковець виокремлює чотири базові історико-правові періоди розвитку місцевого самоврядування на території України: 1) зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід і суверенна громада – від часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст.; 2) період європеїзації, який характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, німецького міста Магдебург) – від середини XIV ст. до першої половини XIX ст.; 3) русифікація вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, зокрема центральні, східні, а згодом і південні регіони, входила до царської Росії – з кінця XVII ст. до початку XX ст.; 4) спроби українізації місцевого самоврядування – 20-ті роки XX ст. – триває досі [3, с. 58–59].

Так, у період Київської Русі закладалися основи організованої територіальної громади та з'являлись перші форми об'єднаної громади. Наприклад, верв була сільською територіальною громадою, яка наділялась правом місцевого самоврядування та судовими функціями. Більшість учених схилиються до того, що верв являла собою спілку сіл, тобто це було своєрідне об'єднання сільських територіальних громад. Верв не лише здійснювала самоврядування та судочинство на певній території, але й забезпечувала чинність існуючих правових звичаїв, а також формувала нові. Відтак у Київській Русі утворилася окрема підсистема звичаєвого права, яку називають «вервним правом», яке стало ядром звичаєвого права Київської Русі [4, с. 39–40].

З огляду на вищезазначене можна вважати, що об'єднання територіальної громади було досить ефективним способом організації місцевого самоврядування.

У ст. ст. 3–6 Розширеної редакції «Руської правди» верв згадується в контексті колективної юридичної відповідальності шляхом виплати «дикої віри». Крім того, слідчі дії (закличу, зводу, гоніння сліду), передбачені «Руською правдою», теж мають вервне походження, адже утворилися із практики вервних судів. На цій підставі деякі науковці припускають, що в «Руській правді» були систематизовані й інші норми вервного права [4, с. 44].

Крім вервей, за часів Київської Русі основи самоврядування представляло також міське віче. Влада між князем і віче певною мірою була розподілена. За князем були суд, управління, право накладати та збирати податки, законодавча політика. На вічових зборах обговорювалися питання обрання нового князя, формування адміністративних і судових органів тощо. Віче не мало визначеного порядку його скликання, способу винесення рішень і таке інше. Однак вічові збори давали можливість висловитися кожному громадянину, водночас намагаючись привести всі міркування до єдиної, загальної думки й винести рішення ніби «єдиними устами» [5, с. 81].

Отже, у даний період громада демонструвала досить високу спроможність щодо вирішення найбільш важливих внутрішньодержавних питань. До того ж організаційно та функціонально вона була відокремлена від князівської влади, що свідчить передусім про наявність у неї самостійних функцій і реальних повноважень, необхідних для їхньої реалізації. Правовий статус

верві й віча закріплювався в перших джерелах права Київської Русі – різних редакціях «Руської правди».

Подальший розвиток місцевого самоврядування супроводжувався суттєвим впливом на цей процес процесів європеїзації, зокрема Магдебурзького права, оскільки разом зі збільшенням кількості населення та зростанням території держави виникала необхідність у здійсненні територіального поділу влади й визначенні засад розподілу повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням.

Магдебурзьке право з'явилося на території України разом із німецькими колоністами, які отримали право організовувати в галицьких і волинських містах самоврядні громади (війтівства) з автономними судово-адміністративними інституціями. Перші війтівства були створені в Галицько-Волинській державі, зокрема у Львові, що вважається початком періоду часткового надання Магдебурзького права (1287–1353 роки). Основою правового статусу міст, які переводилися на німецьке право, була так звана локаційна грамота [6, с. 131]. У цій грамоті визначались межі й обсяг повноважень міст, тобто межі здійснення місцевого самоврядування залежали від типу міста, кількісного складу тощо.

У період перебування Лівобережної України під владою царської Росії право українців на вирішення питань державотворення всіляко пригнічувалось і зводилось нанівець, однак деякі спроби українізації все ж таки траплялися.

Зокрема, українські державотворчі традиції були уособлені в організації місцевого самоврядування в Запорозькій Січі. Як особлива козацька демократична республіка, вона мала два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні Запорозьке Військо поділялося на 38 куренів. Вищим органом козацького самоврядування, який вирішував найважливіші питання, була загальна, або, як її частіше називали, військова рада. Крім загальних військових рад, у запорозьких козаків були ще й ради по куренях, які частіше називалися сходками. Курінні сходки збиралися в разі потреби вирішення дрібних справ, термінових питань. Нарешті, були ще сходки по паланках. Вони розглядали переважно дрібні господарські питання [7, с. 34].

Після утворення Радянського Союзу влада на місцях була представлена місцевими радами, які, однак, не мали реальної можливості здійснювати місцеве самоврядування, оскільки фінансово залежали від центру.

У науковій літературі зазначається, що в діяльності міських рад проявлялися дві протилежно спрямовані тенденції: перша – посилення централізованості управління господарством і державою, друга – розширення відповідальності міських рад за стан справ на місцях. Компроміс було знайдено у такий спосіб: виконком і його відділи знайшли подвійне підпорядкування. З одного боку, вони залишалися у веденні міськради та звітували перед нею, з іншого – отримували завдання й ресурси від галузевих міністерств, союзних республіканських комісій. Сама по собі міськрада могла вирішувати багато питань, зокрема й з перепланування міста, однак профінансувати свої проекти й рішення вона була не в змозі [8, с. 169].

Отже, реальних інструментів і засобів, зокрема фінансових, для реалізації задекларованих повноважень органи місцевого самоврядування не мали. Формальність статусу місцевого самоврядування підтверджувалась тим, що на конституційному рівні правовий статус органів місцевого самоврядування протягом тривалого періоду не був закріплений [9]. Лише в Конституції Української РСР 1978 року [10] обласні, міські, районні та інші місцеві ради визнавалися такими, що становлять єдину систему органів державної влади, тобто ці органи не належали до органів місцевого самоврядування, а визначалися частиною державного апарату.

Тож на кожному історичному етапі розвитку місцевого самоврядування виражалось у прагненні мешканців приймати самостійні рішення на території свого проживання. Тому однією із проблем, які постали перед Україною після здобуття незалежності в 1991 році, була необхідність проведення реформи місцевого самоврядування в напрямі підвищення спроможності територіальної громади щодо виконання функцій місцевого самоврядування.

У Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року місцевого самоврядування в Україні визначалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Систему місцевого самоврядування представляли: сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їхні органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети й ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та форми безпосереднього волевиявлення населення – міс-

цеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян [11]. Ст. 2 цього ж Закону було закріплене право сільських, селищних, міських рад народних депутатів об'єднувати й координувати на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування [11].

У лютому 1994 року приймається Закон України «Про формування місцевих органів влади й самоврядування» [12], у якому визначались засади організації та проведення місцевих виборів, а також підстави для дострокового припинення повноважень народних депутатів органів місцевих рад.

Подальше реформування місцевого самоврядування було тісно пов'язане із проведенням конституційної реформи та із прийняттям Конституції України, у якій закріплювався конституційний статус місцевого самоврядування, були визначені конституційно-правові засади організації та фінансування системи місцевого самоврядування [13]. До того ж в основу конституційного статусу місцевого самоврядування було покладено міжнародні принципи, закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Згодом, після прийняття Конституції України в 1997 році, було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]. Уже в першій редакції Закону зазначалось, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Отже, законодавством закріплювалось право об'єднання територіальної громади – жителів сіл, селищ і міст, однак не визначався порядок та умови такого об'єднання.

У зв'язку з цим у 2002 році до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України, зокрема стосовно питання про порядок об'єднання та роз'єднання територіальної громади.

У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12–рп/2002 вказано, що положення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, зокрема умови й порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом [15].

Тим часом спеціальний Закон, який регламентує порядок об'єднання територіальної громади, був прийнятий лише в лютому 2015 року [16]. У цьому ж році прийнято новий Закон України «Про місцеві вибори» [17], у якому, крім іншого, визначалися також умови й порядок проведення виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Отже, у 2015 році розпочався черговий етап реформи місцевого самоврядування, який триває досі. Ідеологічною основою цього етапу реформи є запровадження в Україні європейських принципів і європейського досвіду формування спроможної у всіх відношеннях територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

Висновки. На підставі проведеного вище науково-правового аналізу можна підсумувати, що перші форми місцевого самоврядування на території України з'явилися ще в додержавний період і продовжили свій розвиток після появи перших державних утворень.

Після проголошення незалежності в Україні було проведено декілька етапів реформи місцевого самоврядування, останній із яких розпочався в межах конституційної реформи децентралізації влади в 2015 році та триває досі. В означений період був нарешті врегульований порядок об'єднання територіальної громади й формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Отже, держава, намагаючись зміцнити фінансову та інституційну спроможність територіальної громади, суттєво розширила повноваження об'єднаних територіальних громад на місцях. Однак для остаточного законодавчого оформлення результатів реформи необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посібник. К.: Атіка, 2000. 304 с.
3. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58–64.

4. Бедрій М. Вєрв у Київській Русі: самоврядування і право. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип 54. С. 39–55.
5. Клімова Г. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 80–89.
6. Ткаченко А. Магдебурзьке право на теренах українських земель: світоглядно-правові засади. Світогляд – Філософія – Релігія: зб. наук. праць. 2014. Вип. 7. С. 129–139.
7. Руденко О., Козюра І., Ткаленко Н., Маргасова В. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: Кондор–Видавництво, 2016. 226 с.
8. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на самоврядні практики на пострадянському просторі. Держава і суспільство. 2012. № 4. С. 168–171.
9. Конституція Української ССР: документ СРСР от 30 января 1937 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=587>.
10. Конституція Української ССР: документ СРСР от 20 апреля 1978 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=573>.
11. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
12. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3917012>.
13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад): Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
17. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ЯК ОСНОВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність поняття «правові принципи». Визначено систему загальноправових і спеціальних правових принципів, що становлять основу нормативно-правових гарантій прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі. Проаналізовано зміст і співвідношення правових принципів, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні.

Ключові слова: правові принципи, нормативно-правове забезпечення, права і свободи, гарантії прав і свобод, засуджених до позбавлення волі.

Раскрыта сущность понятия «правовые принципы». Определена система общеправовых и специально-правовых принципов, составляющих основу нормативно-правовых гарантий прав и свобод лиц, осуждённых к лишению свободы. Проанализировано содержание и соотношение правовых принципов, направленных на обеспечение и защиту прав и свобод граждан, осуждённых к лишению свободы в Украине.

Ключевые слова: правовые принципы, нормативно-правовое обеспечение, права и свободы, гарантии прав и свобод, осуждённый к лишению свободы.

The essence of the notion “principles of law” is reveal. The system of general legal and special legal principles, which form the basis of normative and legal guarantees of the rights and freedoms of person condemned to imprisonment is determined. Analysis of the content and interrelation of the principles of law governing the rights of citizens condemned to imprisonment in Ukraine were conducted.

Key words: principles of law, normative-legal ensuring, rights and freedoms, guarantees of human rights and freedoms, condemned to imprisonment.

Вступ. Дієвим механізмом забезпечення прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, є нормативно-правові засоби (гарантії) регулювання як процесу відбування кримінального покарання взагалі, так і визначення та захисту в ньому прав і свобод засуджених як основного складового елемента їх правового статусу. Нормативно-правові гарантії забезпечення прав і свобод громадянина, як передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення їх реалізації, охорони й захисту, за своєю правовою природою закріплюються насамперед у нормах-принципах, відповідно до яких і відбувається забезпечення та захист прав і свобод людини та громадянина в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання змісту та захисту прав людини розглядалися в працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Глухарьова, О. Лукашева, М. Матузов, П. Рабінович, О. Скакун, Ю. Тодика та інші. Права і свободи засуджених, їхнє дотримання при виконанні кримінального покарання були предметом наукових досліджень Є. Бараша, О. Джузи, В. Львовичкіна, О. Лисодіда, Н. Рябих, О. Северин, А. Степанюка, І. Яковець. Окремі аспекти закріплення та реалізації правових принципів у процесі регулювання суспільних відносин щодо охорони й захисту прав і свобод громадян досліджували І. Василюк, М. Кутєпов, М. Мацькевич, І. Михалко, С. Погребняк, О. Соловйова, Т. Рудник та інші вчені.

Не вирішені раніше проблеми. Проте поряд із завданням визначення та аналізу змісту прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі, важливою проблемою є їхнє реальне здійснення, що потребує належного забезпечення з боку держави за допомогою відповідних адміністративно-правових засобів, що й зумовлює актуальність статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту й особливостей правових принципів, які становлять основу нормативно-правового забезпечення прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, що передбачає уточнення поняття «правові принципи», визначення та загальну характеристику загальноправових і спеціальних норм-принципів, які складають систему правових гарантій прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі.

Результати дослідження. Принципи права у вітчизняній юридичній науці визначаються як закріплені в нормах права керівні ідеї, що визначають характер, основу й обсяг правового регулювання суспільних відносин [1, с. 19], головні положення, вимоги, що відображають закономірності розвитку й напрями правового регулювання суспільних відносин [2, с. 80], об'єктивно зумовлені засади діяльності суб'єктів правовідносин, відповідно до яких забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства й держави [3, с. 81]. Основу нормативно-правових гарантій прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, складають такі загальноправові принципи, як: принцип верховенства права, принцип законності, принцип гуманізму, принцип рівноправності, принцип справедливості.

Принцип верховенства права є пріоритетним принципом у правовій державі та основоположним для усієї сукупності інших принципів у сфері забезпечення прав і свобод людини [4, с. 150]. Відображаючи місце та роль права в державі й суспільстві, принцип верховенства права насамперед означає співвідношення права й держави та її інститутів – органів державної влади, посадових і службових осіб та інших, тобто підпорядкованість держави та її інститутів праву і його пріоритет щодо них. Крім того, принцип верховенства права відбиває співвідношення права і політики, права і економіки, права та ідеології, а також співвідношення права та інших соціальних норм, яке полягає у пріоритеті права щодо них. У вузькому значенні даний принцип означає визначальну, провідну роль закону, зокрема в системі джерел права, його вищу юридичну силу щодо підзаконних актів.

Принцип верховенства права, як невід'ємна основа правової держави, закріплюється на рівні Конституції України, у ст. 8 якої встановлюється, що Конституція має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції та повинні відповідати їй [5, ч. 2 ст. 8]. Пріоритетність Основного Закону в системі права держави становить основу гарантії прав і свобод громадян. У сучасному адміністративному праві даний принцип визначається як провідний принцип функціонування держави, що означає забезпечення пріоритету прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; безумовне підпорядкування діяльності всіх державних інститутів і посадових осіб вимогам реалізації та захисту зазначених прав [6, с. 73]. Стосовно гарантування прав і свобод засуджених осіб даний принцип виражається у пріоритеті закону, що регулює питання виконання покарання, над іншими нормативно-правовими актами, а також у чіткому визначенні та закріпленні змісту й обсягу прав, свобод і відповідних обов'язків як самих засуджених громадян, так і інших суб'єктів (органів і установ, організацій, громадян), причетних до виконання покарання [7, с. 16].

Одним із найважливіших принципів у державній діяльності загалом та в правовідносинах щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина є принцип законності. Як і принцип верховенства права, принцип законності належить до загальних принципів і може бути визначений як здійснення адміністративними органами своєї діяльності лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством [8, ст. 8]. Дійсно, Конституція України безпосередньо визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [5, ч. 2 ст. 19]. Також Основний Закон встановлює, що виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність органів прокуратури, дізнання і слідства, органів виконання покарань, основи організації та діяльності адвокатури [5, п. 14 ст. 92].

Отож законність, як принцип адміністративного права, перш за все являє собою певну сукупність вимог, що висуваються до органів державної влади, посадових осіб, до чіткої компетенції

входить розроблення, впровадження й забезпечення належного функціонування адміністративно-правових механізмів, що гарантують дотримання прав суб'єктів адміністративно-правових відносин з метою підтримки належного рівня правової системи загалом. Стосовно забезпечення прав і свобод засуджених осіб, то до основних умов, що характеризують зміст принципу законності як гарантії їх здійснення, додержання і захисту, традиційно відносять: додержання встановленого процесуальним законодавством порядку розгляду справи, чітке визначення компетенції правомочних осіб, їхніх повноважень і відповідальності за прийняті рішення (або за неприйняття рішень), дотримання та охорона прав і законних інтересів засуджених громадян з боку державних органів влади, громадських організацій, інших громадян, обґрунтоване притягнення до юридичної відповідальності та інше [9, с. 62]. Але законність, як принцип, накладає певні обов'язки як на державу, її інститути та посадові особи, так і на самих громадян, засуджених до позбавлення волі. Якщо для перших це полягає в забезпеченні прав і свобод громадян шляхом прийняття законодавчих актів, які відповідають об'єктивно сформованій у державі ситуації, а також у стабільній та ефективній роботі органів державної влади, то для других – у неухильному виконанні й дотриманні встановлених чинним законодавством правил і норм.

Принцип гуманізму відбиває повагу до людської гідності та передбачає низку вимог, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини й громадянина, що закріплюються на рівні Основного Закону та інших законів України. Так, даний принцип встановлюється у ст. 28 Конституції України, згідно з якою «кожен має право на повагу до своєї гідності» та «ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню» [5]. Дані норми повністю відтворюють відповідні положення Загальної декларації прав людини [10, ст. 5], Міжнародного пакту про громадянські й політичні права [11, ст. 7], а також Декларації про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання [12, ст. 3]. Гуманізація чинного законодавства України в межах його адаптації до міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини відбувається у цілій низці змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України, а також інших законодавчих актів України [13; 14].

Правовий принцип гуманізму стосовно осіб, засуджених до позбавлення волі, має розглядатися як певна сукупність вимог, спрямованих на забезпечення поваги їхніх прав і свобод, що насамперед знаходить свій прояв у забороні завдання фізичних страждань і приниження людської гідності в процесі застосування покарання та інших заходів кримінально-правового характеру, а також у встановленні законодавчих обмежень при визначенні умов відбування покарання залежно від віку, стану здоров'я, працездатності та інших особливостей правового статусу конкретного засудженого. Зміст принципу гуманізму щодо осіб, засуджених до позбавлення волі, становить ціла низка аспектів, зокрема:

- забезпечення виконання покарання виключно в порядку і на підставах, визначених законом та етичними правилами (зокрема й запровадження належних умов відбування покарання та застосування різноманітних заходів впливу на поведінку засудженого тощо);
- створення необхідних умов для реалізації засудженими своїх прав;
- забезпечення належних умов утримування засуджених;
- ввічливе поводження з особами, позбавленими волі;
- забезпечення соціальної та правової захищеності засуджених;
- забезпечення особистої безпеки засуджених;
- встановлення відповідальності за катування, інше жорстоке поводження із засудженими;
- орієнтування роботи з засудженими на забезпечення їхньої ресоціалізації після звільнення, вирішення наявних проблем і задоволення потреб;
- мінімізація негативних наслідків позбавлення волі та виключення невинуватених обмежень [15, с. 116; 16, с. 9].

Як загальний принцип, що регулює правове положення особистості в державі й поряд із іншими принципами становить фундамент для вітчизняного законодавства стосовно гарантування прав і свобод засуджених осіб, має розглядатись принцип рівноправності (рівності прав і свобод людини та громадянина). Цей принцип вимагає, аби всі громадяни були рівними перед законом і мали рівні правові можливості для участі в житті суспільства з урахуванням можливостей його соціально-економічного розвитку. Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012, гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їхніх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та

обсягом прав і свобод [17]. Ю. Тодика та О. Тодика виокремлюють такі аспекти прояву принципу рівності прав і свобод людини та громадянина: рівність усіх перед законом і судом, рівність прав і свобод людини та громадянина, рівноправ'я чоловіка і жінки [18, с. 230]. Усі аспекти принципу рівності прав і свобод громадян знаходять своє відображення на рівні Конституції України, у ст. ст. 21 та 24 якої закріплюються положення, відповідно до яких «усі люди є рівні у своїх правах», а «громадяни мають рівні конституційні права і свободи» [5]. Дані положення відбивають необхідність застосування єдиних стандартів прав і обов'язків до всіх засуджених осіб на території держави без винятку, повністю відповідаючи сучасним міжнародним стандартам у галузі прав людини, згідно з якими усі засуджені громадяни на рівних підставах можуть користуватися усім обсягом основних прав і свобод, установлених у державі. Спираючись на положення Конституції України, згідно з яким не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [5, ч. 2 ст. 24], можна відзначити, що принцип рівноправності громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, має виявлятися в єдиному правовому становищі осіб, які відбувають даний вид покарання та перебувають в однакових умовах у відповідних установах пенітенціарної системи, незалежно від зазначених демографічних, соціально-економічних, політичних, культурних та інших ознак. Певні відмінності можуть бути передбачені законодавством лише залежно від особливостей особистого статусу (статі, віку, стану здоров'я), а також поведінки конкретних осіб, засуджених до позбавлення волі.

Безпосередньою сполучною ланкою між принципами рівності та гуманізму постає принцип справедливості. Принцип справедливості відбиває соціальний характер держави, спрямований на створення необхідних умов економічного, політичного і правового характеру задля гарантування прав і свобод громадян. У науковій літературі виділяють два аспекти справедливості, через які можна простежити зв'язок принципів рівності та гуманізму: перший знаходить своє вираження у рівності громадян перед законом, єдиних підставах і межах юридичної відповідальності, тоді як другий виражається в індивідуалізації покарання з урахуванням об'єктивних властивостей протиправного діяння й особистості людини, яка його скоїла [19, с. 74]. В. Давидович розглядає справедливість у таких аспектах, як: 1) оцінка й міра засобів забезпечення прав і свобод; 2) оцінка й міра результатів забезпечення прав і свобод [20, с. 31]. Зміст даного принципу щодо гарантування прав і свобод осіб, засуджених до позбавлення волі, виявляється у визначенні відповідності встановлених під час виконання кримінального покарання обмежень прав і свобод засудженої особи ступеню вини та суспільної небезпеки скоєного злочину.

Серед спеціальних (міжгалузевих, галузевих) принципів, що складають основу нормативно-правових гарантій прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, треба виділити:

- принцип участі громадськості в діяльності органів та установ виконання покарань, механізм реалізації якого закріплений у Кримінально-виконавчому кодексі України і передбачає можливість участі громадськості у виправленні і ресоціалізації засуджених, а також здійснення контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань [21, ст. 25];
- принципи диференціації (застосування примусового впливу й обмежень у правах з огляду на групові особливості осіб, засуджених до позбавлення волі, та індивідуалізації (поширення примусового впливу та обмежень у правах на конкретну особу й на конкретний випадок злочину з максимальним урахуванням індивідуальних якостей засудженої особи та її поведінки) виконання покарань [7, с. 17];
- принцип поєднання кримінального покарання з виховним впливом, що передбачає застосування до осіб, засуджених до позбавлення волі, поряд із покаранням заходів виправного впливу – виправлення і ресоціалізації. Основними засобами виправлення і ресоціалізації засуджених до позбавлення волі є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), пробація, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив [21, ч. 3 ст. 6];
- принципи, безпосередньо пов'язані з позбавленням волі (фактом ізоляції) [22, с. 165]: принцип роздільного тримання засуджених до позбавлення волі у виправних і виховних колоніях; принцип відбування засудженими всього строку покарання в одній виправній чи виховній колонії; принцип відбування засудженим покарання у виправній чи виховній колонії в межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання або місця проживання родичів засудженого [21, ст. ст. 92, 93].

Висновки. Отже, основу нормативно-правових гарантій прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, складають такі загальноправові принципи, як: принцип верховенства права, принцип законності, принцип гуманізму, принцип рівноправності, принцип справедливості. До спеціальних норм-принципів, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод засуджених громадян, віднесено: принцип участі громадськості у діяльності органів та установ виконання покарань, принципи диференціації та індивідуалізації виконання покарань, принцип поєднання кримінального покарання з виховним впливом і низка принципів, безпосередньо пов'язаних із застосуванням кримінального покарання у вигляді позбавлення волі.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
3. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В.В. Галунько, В.І. Олєфір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Галунька. Херсон: Херсон. міська друкарня, 2010. 378 с.
4. Соловійова О.М. Принципи адміністративної процедури. Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». 2011. № 988. Вип. № 10. С. 149–155.
5. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. Право України. 2010. № 3. С. 72–79.
7. Уголовно-исполнительное право: учеб. для юрид. вузов / под ред. В.И. Селивёрстова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2002. 368 с.
8. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект (неофіційний текст) від 6 вересня 2012 р. URL: <http://document.ua/administrativno-procedurnii-kodeks-ukrayini-neoficiiniiteks-doc40440.html>.
9. Митрохин Н.П. Демократизм и законность предварительного следствия в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Минская высшая школа МВД СССР. Минск, 1983. 426 с.
10. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ ООН від 10 грудня 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ ООН від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
12. Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Міжнародний документ ООН від 9 грудня 1975 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_084.
13. Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності: Закон України від 15 квітня 2008 р., № 270-VI. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 24. Ст.236.
14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінальної відповідальності жінок) від 3 липня 2015 р., № 2254а URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55855.
15. Василюк І.М. Гарантії реалізації прав засуджених до позбавлення волі на гуманне ставлення та повагу до людської гідності. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 115–118. URL: http://lsei.org.ua/1_2017/31.pdf.
16. Рудник Т.В. Реалізація принципу гуманізму при виконанні та відбуванні покарання у вигляді позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Акад. адвокатури України. К., 2010. 20 с.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 р., № 9-рп/2012. Вісник Конституційного Суду України. 2012 р. № 3. Ст. 41.
18. Тодыка Ю.Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине: монография. К.: Ін Юре, 2004. 368 с.
19. Далецкая А.А. Равенство и гуманизм как принципы уголовного законодательства. Борьба с преступностью: теория и практика: тезисы докладов III Междунар. науч.-практ. конференции (Могилев, 20 марта 2015 г.): в 2-х ч. Ч.1. Могилев: Могилев. ин-т МВД, 2015. С. 73–75.

20. Давидович В.Е. Социальная справедливость: идеал и принцип деятельности. М.: Политиздат, 1989. 255 с.
21. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11 липня 2003 р., № 1129-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 3–4. Ст. 21.
22. Кернякевич-Танасійчук Ю.В. Система принципів кримінально-виконавчої політики України. Jurnalul juridic national: teorie si practica. 2016. № 4(20). С. 161–166. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/4/36.pdf>.

УДК 342.7

РУМИГІН С.М.,
ЯКУНІНА А.О.

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Статтю присвячено етапам розвитку суспільства, основним завданням якого є створення умов для становлення правової держави. Питання прав і свобод людини й громадянина нині є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності. Саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільств загалом.

Ключові слова: права, свободи та обов'язки людини й громадянина, Конституція, влада.

В статті розглядаються етапи розвитку общества, основная задача которого создание условий для становления правового государства. Вопросы прав и свобод человека и гражданина в настоящее время являются основной проблемой внутренней и внешней политики всех государств мирового содружества. Именно состояние дел в области обеспечения прав и свобод человека, их практическая реализация является тем критерием, по которому оценивается уровень демократического развития любого государства и общества в целом.

Ключевые слова: права, свободы и обязанности человека и гражданина, Конституция, власть.

The article is devoted to the stages of development of society, him a basic task is conditioning for becoming of the legal state. A question of rights and freedoms of man and citizen presently is the major problem of domestic and external policy of all states of world concord. Exactly the state of businesses in the field of providing of rights and freedoms of person, them practical realization is a that criterion after which the level of democratic development of any state and societies is estimated on the whole.

Key words: rights, freedoms and duties of man and citizen, Constitution, power.

Вступ. Особливого значення в контексті захисту прав людини набуває конституційне право на захист. Реалізація людиною права на захист може здійснюватися через різні механізми захисту прав. Передусім їх поділяють на дві великі групи – національні та міжнародні механізми

© РУМИГІН С.М. – студент кафедри соціології (Дніпровський державний технічний університет)

© ЯКУНІНА А.О. – кандидат історичних наук, доцент кафедри філософії та історії України (Дніпровський державний технічний університет)

захисту прав. Внутрішньодержавні механізми захисту прав мають свої особливості в кожній країні, тоді як міжнародний механізм захисту прав є однаковим для всіх незалежно від національності та громадянства.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідженню захисту прав людини приділяли значну увагу такі вітчизняні вчені, як: В.Ф. Кавун, О.Г. Огородник, В.Ф. Погорілко, М.П. Рогозін, О.Ф. Скакун, П.М. Рабинович. Серед іноземних вчених треба зазначити О.С. Алексєєва, С.С. Алексєєва, В.Н. Гессена, Д. Гомен, В. Гумбольдта, В.Ю. Калугіна, Є.Я. Мотвилявку, В.С. Нерсисянца, С.О. Іоффе, І.І. Карпеця, М. П. Рогозіна тощо.

Постановка проблеми. Метою статті є аналіз механізмів захисту прав людини та громадянина, визначення його складових і подальшого розвитку в Україні.

Результати дослідження. Питання прав, свобод та обов'язків людини й громадянина представляють собою одну з найважливіших проблем громадянського суспільства на всіх етапах його розвитку.

Уперше поняття «громадянина» як особистості, наділеної певними невід'ємними правами, було сформовано в давньогрецькому соціально-політичному просторі впродовж V – IV століть до нашої ери. Природно-правові ідеї грецьких мислителів про свободу й рівність усіх громадян отримали подальший розвиток у Стародавньому Римі. Так, правова теорія давньогрецьких софістів (Зенон Кітійський, Хріссип) пізніше була розвинута римськими стоїками (Сенекою, Епіктетом, Марком Аврелієм) і базувалася на головному принципі – «справедливості для всіх людей» [1].

1. Покоління прав людини

Сучасна історіографія виділяє три завершені етапи становлення прав людини (поняття «три покоління прав людини» ввів у юридичний лексикон французький правник Карел Васак на початку 1970-х рр.), а також четверте покоління, котре триває зараз [2].

До першого покоління прав людини відносять особисті й політичні права, проголошені під час Американської (1776 р.) і Великої французької (1789 р.) революцій, котрі стали наслідком тривалої кризи феодально-авторитарного устрою Старого світу. Так, у Декларації незалежності США від 1776 р. зазначено: «Ми вважаємо очевидними такі істини: усі люди створені рівними й усі обдаровані своїм Творцем деякими невідчужуваними правами, до яких належать життя, свобода і прагнення до щастя. Для забезпечення цих прав засновані серед людей уряди, що черпають свої законні повноваження зі згоди тих, ким вони керують». А в Декларації прав людини і громадянина, прийнятій у постреволюційній Франції у 1789 р., проголошувалося: «1. Люди народжуються і залишаються вільними й рівними в правах. 2. Мета кожного державного союзу становить забезпечення природних і невідчужуваних прав людини, таких, як: свобода, власність, безпека й спротив гнобленню». Також одним із маркерів першого покоління вважається аболіціоністський рух, розпочатий наприкінці XVIII століття у США, Франції, Великій Британії та ряді інших країн, котрий виступав за повну ліквідацію рабства в колоніях. Результатом руху аболіціоністів стала тринадцята поправка в Конституцію США, підписана Президентом Лінкольном у 1862, котра закріплювала повне скасування рабства й мала безпосередній вплив на ліквідацію рабства в інших частинах світу.

У період становлення першого покоління (із XVII по XIX століття) над питанням прав і свобод працювали такі видатні філософи, як: Ж-Ж Руссо, Ш. Монтеск'є, Т. Гоббс, Дж. Локк, Т. Пейн, Г.В. Гегель та інші [3]. Зокрема, один із найвпливовіших філософів епохи Просвітництва Ш. Монтеск'є, характеризуючи поняття «свободи», зазначав: «Свобода – це право робити все, що дозволено законом»; надалі саме це трактування увійшло до багатьох конституцій світу [4]. Сам термін «права людини» набув популярності після публікації Т. Пейном свого трактату «Права людини» (англ. «Rights of Man») у 1791 р., у якому автор розвивав ідеї античних стоїків про природні та невід'ємні права людини й обґрунтовував необхідність буржуазних революцій.

До другого покоління прав людини відносять соціально-економічні й культурні права, що з'явилися у процесі боротьби людей за покращення свого становища. Ці вимоги актуалізувалися після завершення Першої світової війни і вплинули на демократизацію та соціалізацію конституційного права в ряді країн світу. Кульмінацією цього процесу було прийняття у 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН першого міжнародного документа, котрий декларував невід'ємні права і свободи людини – Загальної декларації прав людини. Вона складається із 30 статей і проголошує фундаментальні цінності громадянського суспільства. Одним із авторів Загальної декларації виступив французький юрист Рене Кассен, саме він запропонував структурувати текст документа й розділити його на чотири колони [5]. Преамбула документа закладає загальні аспекти життєдіяльності людини, а саме такі, як: признання гідності, рівних і невід'ємних прав громадян,

які являють собою основу свободи, справедливості та загального миру. У 1 і 2 статтях підкреслюються принципи гідності, свободи, рівності і братерства. Перша колона Загальної декларації прав людини (3–11) проголошує права індивіда на життя, свободу й особисту недоторканність, у другій колоні (12–17) визначаються права індивіда у громадянському й політичному полі, третя колона (18–21) визначає духовні, публічні й політичні свободи, четверта колона (22–30) визначає соціальні, економічні та культурні права [6].

Становлення третього покоління прав людини безпосередньо пов'язане із крахом колоніальної системи, а також економічною та інформаційною глобалізацією. Специфіка прав третього покоління полягає в тому, що вони належать як окремим індивідам, так і утвореним ними соціальним спільнотам. Серед прав третього покоління виділяють такі: право на політичне, економічне, соціальне й культурне самовизначення (як окремими особами, так і народами), на користування спільним спадком людства, на здоров'я та безпечне довкілля, на мир, на гуманітарну допомогу тощо. Так, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права і Міжнародному пакті про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р. (в обох пактах – стаття 1) закріплено: «Усі народи мають право на самовизначення. Відповідно до цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток. Усі, хто бере участь у цьому пакті, повинні відповідно до положень Статуту ООН заохочувати здійснення права на самовизначення й поважати це право» [7]. Екологічні питання регулюють декілька міжнародних пактів, наприклад, стаття 24 Африканської хартії прав людини і прав народів від 26 червня 1981 р. проголошує, що всі народи мають право на загальний задовільний стан навколишнього середовища, сприятливе для їх розвитку; а також у статті 11 Американської конвенції про права людини у сфері економічних, соціальних і культурних прав (Сан-Сальвадорський протокол) від 17 листопада 1988 р. вказано, що кожен має право жити в здоровому довкіллі [8].

Починаючи з 90-х рр. XX століття відбувається становлення четвертого покоління прав людини, котре пов'язано з науковими відкриттями у сфері психології, мікробіології, генетики тощо. До четвертого покоління прав людини відносять зміну статі, трансплантацію органів, одностатеві шлюби, штучне запліднення, евтаназію, незалежне від державного втручання життя за релігійними й моральними переконаннями, вільний доступ до Інтернету [9]. Права четвертого покоління недостатньо регламентовані на законодавчому рівні у більшості країн світу.

2. Історія становлення прав людини в Україні

Питання прав людини та їх захисту на території України, порушувалися ще за часів Київської Русі, зокрема, першим документом, у якому було відображено примітивне бачення прав людини та їх захисту, став збірник стародавнього права «Руська правда», автором якого був Ярослав Мудрий [10]. Виданий збірник законів був першим літописним кодексом судових законів Київської Русі, який об'єднував цивільне і кримінальне право та всі процеси тодішнього судочинства, що охоплювало все XI століття.

Наступними законами стали Литовські статuti. Статут Великого князівства Литовського – це основний кодекс права Великого князівства Литовського, Руського та Жемайтійського, котрий видавався у трьох основних редакціях у 1529, 1566 і 1588 рр. Литовські статuti увібрали в себе основні положення державного, цивільного, сімейного, кримінального і процесуального права князівства, норми римського, руського, польського і німецького кодифікованого звичаєвого права, деякі положення із збірника «Руська правда», польські судебники тощо. Його положення були чинними на землях Литви й України аж до середини XIX століття. Статут декларував рівність громадян незалежно від їх соціального стану і походження, а також віротерпимість, відповідальність суддів перед законом, заборону перетворювати вільних людей на рабів тощо. Водночас запроваджував привілеї князів і шляхти, зокрема право на закріпачення селян. Литовський статут був основним збірником права в Україні з XVI до 40-х рр. XIX століття [11]. На території Київської, Подільської та Волинської губерній чинність Литовського статуту було припинено сенатським указом від 25 червня 1840 р., а на Лівобережній Україні його було замінено 4 березня 1843 р. «Зводом законів Російської імперії».

Визнаною пам'яткою політико-філософської та правової думки на початок XVIII століття стали ухвалені 5 (16) квітня 1710 року на зборах козацтва біля містечка Тягина на правому березі річки Дністер (Бендери, нині це територія Молдови) «Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорізького» [12].

У подальшій історіографії української державності, права, свободи та обов'язки громадян закріплювалися у Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій,

права і вільності УНР), прийнятій Центральною Радою від 29 квітня 1918 р., в останній день існування Центральної Ради [13], а також у програмному зверненні гетьмана Скоропадського під назвою «Грамота до всього українського народу» від 29 квітня 1918 року. В обох законодавчих документах були закріплені базові права громадянина, такі як: право на захист від незаконного переслідування, затримання та засудження, право на недоторканність житла, право на вільний вибір місця проживання, місця роботи, придбання або відчуження майна і безперешкодного перетину державного кордону, право на мирні зібрання тощо.

Після приходу до влади більшовиків, з 1919 у Радянській Україні було прийнято чотири Конституції УРСР – 1919, 1929, 1937, 1978 рр. Вони повністю копіювали союзні конституції та були формальними, оскільки не репрезентували реального стану справ тогочасного суспільства.

16 липня 1990 р. відбулася історична подія в українській історії: Верховна Рада Української РСР проголосила суверенітет України. Декларація про державний суверенітет України стала основою для «Акта проголошення незалежності України». 24 серпня 1991 р. Верховна Рада Української РСР фактично вдруге проголосила Україну незалежною демократичною державою, прийнявши «Акт проголошення незалежності України», підтриманий Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Декларація стала фундаментом для майбутньої Конституції. 28 липня 1996 р. після 24 годин безперервної праці Верховна Рада 2-го скликання ухвалила Основний Закон України. Цьому історичному моменту передував затяжний період протистояння між Президентом України та парламентом, наслідками якого стала неможливість утвердження Конституції впродовж практично 6 років незалежності. Чинна Конституція України складається з 15 розділів і 161 статті (викл. 3).

До основних міжнародних документів із прав і свобод людини, які ратифіковані українською державою, належать такі: Загальна декларація з прав людини (1948 р.), Міжнародний договір про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародний договір про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Статут Ради Європи (1995 р.), Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1997 р.), Європейська конвенція про незастосування строків давності до злочинів проти людяності та воєнних злочинів (2003 р.), Європейська конвенція про громадянство (2006 р.) та інші.

3. Конституційні права, свободи та обов'язки громадян України

Вихідним поняттям у проблемі прав людини і громадянина є свобода людини. У демократичному суспільстві саме держава виступає головним гарантом свободи людини і громадянина. У теорії права розрізняють поняття «права людини» і «права громадянина». Права людини насаперед пов'язані з самою людською істотою, її існуванням і розвитком. Людина (як суб'єкт прав і свобод) тут виступає як фізична особа. Права громадянина переважно пов'язані зі сферою відносин людини із суспільством, державою та її інституціями. Основу цього виду прав становить належність людини до держави, громадянином якої вона є. Права людини, порівняно з правами громадянина, пріоритетні. Тому що права людини поширюються на всіх людей, що проживають у тій чи іншій державі, а права громадянина – лише на тих осіб, які є громадянами певної країни.

У Конституції України (переважно у розділі II) визначено такі групи основних прав: політичні, соціальні, економічні, екологічні, культурні, сімейні, громадянські та особисті права і свободи громадян.

Політичні права – це види й межі дозволеної поведінки людини і громадянина у сфері реалізації своїх політичних прав. До цієї групи відносять такі права: право людини на свободу думки, слова, світогляду і віросповідання, право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36 Конституції України), право брати участь в управлінні державними справами (38), право на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (39).

Соціальні права – це можливість людини і громадянина по забезпеченню належних соціальних умов життя. До системи соціальних прав Конституція України відносить такі: право на соціальний захист (46), право на житло (47), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (49).

Економічні права – це можливості людини реалізувати свої здібності й здобувати засоби для існування беручи участь у виробництві, розподіленні, обміні та використанні матеріальних благ. У Конституції України (41–45) закріплено, що: кожен має право на власність; усі форми власності рівні; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної і творчої діяльності; використання власності не може завдати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі;

кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; кожен має право на користування природними та іншими об'єктами суспільної власності; кожен, хто працює, має право на відпочинок, на належні, безпечні та здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом; ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Екологічні права – це права людини на безпечне екологічне середовище. Найповніше екологічні права та обов'язки закріплено в Конституції України та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (9–12). Згідно з Законом громадянин України має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, об'єднання у громадські природоохоронні формування, одержання в установленому порядку повної та достовірної екологічної інформації тощо. У статті 50 Конституції України записано: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення».

Культурні (духовні) права – це можливості збереження і розвитку своїх духовних інтересів і здібностей, індивідуального образу та національної самобутності, доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у їх подальшому розвитку. До культурних прав відносять такі: право на доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій і пільг учням і студентам (53); право на користування літературною, художньою, науковою і технічною творчістю, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на користування культурною спадщиною (54).

Сімейні права – це система правових норм, спрямованих на регулювання особистих немайнових і майнових відносин між подружжям, батьками та дітьми, усиновлювачами та усиновленими, опікунами, піклувальниками та підопічними, патронатними вихователями та їхніми вихованцями та інших сімейних відносин між членами сім'ї та родичами. До сімейних прав відносять право на добровільність шлюбу та рівні права і обов'язки у шлюбі кожного із подружжя, право на свободу розірвання шлюбу, право на дитинство, материнство і батьківство (51).

Особисті (громадянські) права і свободи людини – це закріплені правом можливості фізичного існування, духовного й інтелектуального розвитку людини. До них відносять такі права: право на життя (27); право кожного на повагу його гідності (28); на свободу та особисту недоторканність (29); недоторканність житла (30); право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (31); право на захист від безгрунтового втручання в його особисте та сімейне життя (32); право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (33); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (34); право на свободу світогляду і віросповідання (35).

Юридичні гарантії закріплені у статті 55 Конституції України: право на судовий захист громадянином своїх прав і свобод, а також право звертатися по захист своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Важливим складовим елементом конституційно-правового статусу людини і громадянина, котрий закріплює основи взаємовідносин між особистістю і державою, є обов'язки людини і громадянина в Україні. Обов'язки людини і громадянина тісно пов'язані з його правами та свободами. У світовій конституційній теорії і практиці питання про співвідношення прав і обов'язків, як міри можливої і належної поведінки й діяльності, є найбільш дискусійним. Реалії сьогодення свідчать про те, що між правами і обов'язками є стійкі взаємні зв'язки, що одночасно не мають прямо пропорційної залежності – порушення обов'язків не завжди має своїм наслідком обмеження основних прав і свобод (особливо цивільних) людини і громадянина. Навіть якщо особа внаслідок порушення конституційного обов'язку за рішенням суду перебуває у місцях позбавлення

волі, вона має невід'ємне право на життя, повагу до своєї гідності тощо, хоча й обмежується у здійсненні права на свободу пересування, бути обраним, брати участь у створенні та діяльності політичної партії тощо.

Конституційні обов'язки людини і громадянина – це норми, визначені Конституцією і законами України, обов'язкової належної поведінки особи в політичній, економічній, соціальній, культурній і духовній сферах суспільного життя. Обов'язки, як і права та свободи людини і громадянина, є досить різноманітними за своїми юридичними властивостями. За змістом вони поділяються на політичні, економічні та культурні (духовні); за суб'єктами – на обов'язки людини і обов'язки громадян України; за соціальними групами можна виділяти обов'язки батьків, обов'язки дітей тощо.

У Конституції України закріплені такі обов'язки:

1) обов'язок неухильно дотримуватися Конституції України та законів України (частина 1 статті 68). При виконанні цього обов'язку особа повинна дотримуватися і підзаконних актів, і актів органів місцевого самоврядування. Цей обов'язок конкретизується в ряді конституційних заборон, передбачених статтями 13, 17, 19, 23, 24, 37, 41, 55, 126 Конституції України;

2) обов'язок не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина 1 статті 68 Конституції України). Цей обов'язок деталізується у статтях 24, 27, 28, 32, 41, 43, 44, 47, 54, 64 Конституції України. Частина 2 статті 68 Конституції України містить норму про те, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. На думку дослідників цієї проблеми, зазначена норма не є обов'язком, а має логічне продовження у контексті положення частини 1 статті 57 Конституції про гарантування кожному знати свої права і обов'язки;

3) відповідно до статті 51 Конституції України кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків. Зміст цих обов'язків деталізується у Сімейному кодексі України;

4) обов'язок отримати повну загальну середню освіту, який впливає з частини 2 статті 53 Конституції України. Ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від обов'язку забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей тягне за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України;

5) обов'язок не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки (66);

6) обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (67);

7) обов'язком громадян України (крім зазначених вище обов'язків людини) є також захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (65 Конституції України).

4. Взаємозв'язок розвитку людських свобод із загальним розвитком країни

Цінність прав і свобод людини в сучасному світі, котрі стали фундаментом демократичного розвитку як окремих держав, так і людства загалом, важко переоцінити. Їх дотримання слугує маркером розвитку країни і безпосередньо впливає на її міжнародні відносини, інвестиційний клімат, питання безпеки громадян тощо.

Прикладом взаємозв'язку рівня розвитку людських свобод із загальним розвитком країни слугує кореляція індексу свободи преси (за даними Freedom House) з індексом соціального прогресу (за даними The Social Progress Imperative) й індексом демократії (за даними Economist Intelligence Unit).

Свобода преси у світі (Freedom of the Press) – це щорічне дослідження і супроводжуючий його рейтинг про стан свободи засобів масової інформації у країнах світу. Випускається міжнародною неурядовою організацією Freedom House, яка оцінює ступінь свободи друкованих, радіомовних та інтернет-засобів масової інформації у країнах світу. Висновки про стан свободи засобів масової інформації в тій чи іншій країні фахівці організації роблять на основі 109 показників, включно з оцінкою таких критеріїв, як свобода слова, ступінь урядового контролю над ЗМІ, умови роботи журналістів у країні, випадки застосування насильства щодо журналістів, економічна і політична ситуація у країні тощо. У дослідженні використовується система оцінки держав у трьох номінаціях – правової, політичної та економічної.

Згідно зі статистичними даними за 2017 р., наведеними «Freedom House», до перших тридцяти країн із найвищим показником свободи преси належать: Фінляндія (індекс свободи 100 балів), Норвегія (100), Швеція (100), Канада (99), Нідерланди (99), Австралія (98), Люксембург (98), Нова Зеландія (98), Уругвай (98), Барбадос (97), Данія (97), Ісландія (97), Португалія

(97), Сан-Марино (97), Ірландія (96), Японія (96), Мальта (96), Швейцарія (96), Андорра (95), Австрія (95), Бельгія (95), Домініканська Республіка (95), Німеччина (95), Великобританія (95), Чилі (94), Кіпр (94), Чехія (94), Естонія (94), Іспанія (94), Тувалу (94); Україна розташована на 113 позиції з індексом свободи – 53 бали та класифікується як частково вільна країна [25].

Індекс соціального прогресу (The Social Progress Index) – це комбінований показник міжнародного дослідницького проекту «The Social Progress Imperative», який вимірює досягнення країн світу з точки зору суспільного добробуту та соціального прогресу. При визначенні рейтингу тієї чи іншої країни у галузі соціального прогресу враховуються понад 50 показників, об'єднаних у три основні групи: основні потреби людини – харчування, доступ до основної медичної допомоги, забезпечення житлом, доступ до води, електрики й санітарних послуг, рівень особистої безпеки; основи благополуччя людини – доступ до базових знань і рівень грамотності населення, доступ до інформації та засобів комунікації, рівень охорони здоров'я, екологічна стійкість; можливості розвитку людини – рівень особистих і громадянських свобод, забезпечення прав і можливостей людини приймати рішення і реалізовувати свій потенціал.

Згідно зі статистичними даними за 2017 р., наведеними «The Social Progress Imperative», до перших тридцяти країн із найвищим індексом соціального розвитку увійшли: Данія (індекс соціального прогресу 90.57 балів), Фінляндія (90.53), Ісландія (90.27), Норвегія (90.27), Швейцарія (90.10), Канада (89.84), Нідерланди (89.82), Швеція (89.66), Австралія (89.30), Нова Зеландія (89.30), Ірландія (88.91), Великобританія (88.73), Німеччина (88.50), Австрія (87.98), Бельгія (87.15), Іспанія (86.96), Японія (86.44), Сполучені Штати Америки (86.43), Франція (85.92), Португалія (85.44), Словенія (84.32), Чехія (84.22), Естонія (82.96), Італія (82.62), Чилі (82.54), Південна Корея (82.08), Кіпр (81.15), Коста-Ріка (81.03), Ізраїль (80.61), Словаччина (80.22); Україна розташована на 64 позиції з індексом соціального прогресу – 68.35 балів та класифікується як країна з соціальним розвитком «вищим за середній».

Індекс демократії країн світу (The Democracy Index) – це глобальне дослідження і супроводжуючий його рейтинг країн світу за показником рівня демократії. Індекс демократії вимірює рівень демократії всередині держави і заснований на методології експертних оцінок і результатів опитувань громадської думки з відповідних країн, що характеризують стан 60 ключових показників, згрупованих у п'ять основних категорій: виборчий процес і плюралізм, діяльність уряду, політична участь, політична культура, громадянські свободи. У підсумковому рейтингу всі держави ранжуються на основі Індексу демократії і класифікуються за типом режиму влади чотирма категоріями: повна демократія, недостатня демократія, гібридний режим, авторитарний режим.

Згідно зі статистичними даними за 2016 р., наведеними «Economist Intelligence Unit», до перших тридцяти країн із найвищим індексом демократії увійшли: Норвегія (індекс демократії 9.93 бали), Ісландія (9.50), Швеція (9.39), Нова Зеландія (9.26), Данія (9.20), Канада (9.15), Ірландія (9.15), Швейцарія (9.09), Фінляндія (9.03), Австралія (9.01), Люксембург (8.81), Нідерланди (8.80), Німеччина (8.63), Австрія (8.41), Мальта (8.39), Великобританія (8.36), Іспанія (8.30), Маврикій (8.28), Уругвай (8.17), Японія (7.99), Сполучені Штати Америки (7.98), Італія (7.98), Кабо-Верде (7.94), Франція (7.92), Південна Корея (7.92), Коста-Ріка (7.88), Ботсвана (7.87), Португалія (7.86), Ізраїль (7.85), Естонія (7.85); Україна посіла у рейтингу 83 позицію із індексом демократії – 5.70 балів та належить до групи країн з «перехідним режимом».

Висновки. Згідно з наведеними даними, кореляція між індексом свободи преси, індексом демократії й індексом соціального прогресу слугує беззаперечним доказом можливості економічного, соціального та демократичного розвитку нашої країни лише з гарантуванням дотримання базових прав і свобод людини.

Головною проблемою української держави залишається неефективність державних інституцій у сфері дотримання прав і свобод людини й громадянина. Основною причиною неефективності державних інститутів є відсутність системного контролю громадськості за владою. Отже, у перспективі демократичний розвиток держави безпосередньо залежить від того, якою мірою громадянське суспільство здатне організуватися і створити передумови для ефективного впливу і регулювання владних інституцій, котрі будуть забезпечувати дотримання прав і свобод людини та громадянина на основі Конституції і законів України.

Список використаних джерел:

1. Гончар Б.М., Козицький М.Ю., Мордвінцев В.М., Слюсаренко А.Г. Всесвітня історія: навч. посібник. К.: Знання, 2002. 565 с.

2. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посібник. 6-е вид, випр. та доп. К.: Атіка, 2009. 608 с.
3. Данильяк О.Г., Дзьобань О.П., С.І. Максимов та ін. Підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О.Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.
4. Федорова М.М. Классическая политическая философия. М.: Издательство «Весь Мир», 2001. 224 с.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Документ 995_042, чинний, поточна редакція: ратифікація від 19.10.1973, підстава 2148-08.
6. American convention on human rights. URL: <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm>.
7. Барабаш О.О. Четверте покоління прав людини: загальнотеоретична характеристика. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 837.
8. Переклад зроблено за виданням: Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. С. Юшков. К: ВУАН, 1935 Редакція IV. С 137–144.
9. Гурбик А.О. Статути Великого Князівства Литовського. Енциклопедія України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К.: Наук. думка, 2012. Т. 9. С. 834.
10. Чухліб Т.В. Пакти та конституції законів і вольностей Війська Запорозького.
11. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Документ п0002300-18, поточна редакція. Прийняття від 29.04.1918.
12. Грамота до всього українського народу. Документ п0003300-18, поточна редакція. Прийняття від 29.04.1918.
13. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. Київ, 1993. 187 с.
14. Єльнікова М.О. Класифікація конституційних прав і свобод людини в контексті право розуміння / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Т. 1. Вип. 2. 2015.

УДК 342.7

ФЕНИЧ Я.В.

ПРАВО НА ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО ОСОБИ

У статті зроблена спроба визначити громадянство як суб'єктивне право особи з огляду на надзвичайно високу актуальність цього питання та вимог сучасного стану суспільства. Залежно від того, який зміст вкладають вчені у певні юридичні терміни, одні автори бачать в громадянстві суб'єктивне право людини, а інші ні. Зважаючи на це підібрано вдалу дефініцію поняття «суб'єктивне право», проаналізовано еволюцію поняття «право на громадянство» як в доктринальному, так і в законодавчому (національному та міжнародному) його вживанні, зроблений детальний аналіз змісту права на громадянство та його порівняльний аналіз зі змістом суб'єктивного права людини. Проаналізувавши все вищенаведене, автор дійшов висновку, що є всі підстави вважати громадянство своєрідним суб'єктивним правом, зміст якого складається з низки правочинів.

Ключові слова: громадянство, природне право людини, суб'єктивне право людини, право на громадянство, юридичний зміст.

В статье сделана попытка определить гражданство как субъективное право человека, учитывая чрезвычайно высокую актуальность этого вопроса и требований современного общества. В зависимости от того, какой смысл вкладывают ученые в те или иные юридические термины, одни авторы видят в гражданстве субъек-

тивное право человека, а другие нет. Исходя из этого подобрано наиболее удачную дефиницию понятия «субъективное право», проанализирована эволюция понятия «право на гражданство» как в доктринальном, так и в законодательном (национальном и международном) его употреблении, сделан детальный анализ содержания права на гражданство и его сравнительный анализ с содержанием субъективного права человека. Проанализировав все вышесказанное, автор пришел к выводу, что есть все основания считать гражданство своеобразным субъективным правом, содержание которого состоит из ряда сделок.

Ключевые слова: гражданство, естественное право человека, субъективное право человека, право на гражданство, юридическое содержание.

The thesis deals with the define citizenship as a subjective human right considering to the extremely high relevance of this issue and the requirements of the present state of society. Depending of the content that scientists put into the content of one or the other legal terms some authors determine citizenship as a subjective human right, while the others do not. Given this in the article the most apposite definition of the concept of "subjective right" was chosen. Also the author has been analyzed the evolution of the concept of "the right to citizenship" in both doctrinal and legislative (national and international) usage, the content of the right to citizenship and made it's comparative analysis with the content of subjective human rights. In conclusion the author confirmed that there are every reason to consider citizenship as a kind of subjective right the content of which consists of a number of legal transactions.

Key words: citizenship, natural human right, subjective human right, the right to citizenship, a legal content.

Вступ. Інститут громадянства розглядають як правовий статус особи, як правовідносини між особою та державою, як об'єктивне право та суб'єктивне право особи залежно від того, який зміст вкладають вчені у певні юридичні терміни. Не заперечуючи фактично неспростовний факт, що стан громадянства є підставою, умовою надання особистості відповідних благ в повному обсязі, вчені, ставлячи це явище на чільне місце розуміння громадянства, або намагаються довести існування права на громадянство, або, навпаки, категорично спростовують це.

У статті ми зробимо аналіз права на громадянство як суб'єктивного права особи, адже адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство виконує також і функцію захисту цього права. Захист суб'єктивних прав людини пов'язаний з широким питанням їх реалізації. На наш погляд, це питання ще не всебічно розроблено у всіх його аспектах, саме тому воно заслуговує на особливу важливість, особливо з огляду на вимоги сучасного стану суспільства. Учені, які не відносять право на громадянство до суб'єктивних, наполягають на об'єктивному характері цього інституту та вважають, що громадянство є в передумовою для володіння різними суб'єктивними правами. Автор, прихильник розуміння громадянства через право суб'єктивне, як аргумент існування такого також приводить судження про те, що громадянство є необхідною передумовою для наділення особи всіма правами і обов'язками, зафіксованими в Конституції.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу еволюції поняття «право на громадянство» як в доктринальному, так і в законодавчому (національному та міжнародному) його вживанні, а також його порівняльного аналізу зі змістом суб'єктивного права людини.

Результати дослідження. Статус громадянства є сукупністю прав і обов'язків між особою та державою. Тільки ті особи та групи осіб, які повністю виконують всі зобов'язання, що покладені на них разом зі статусом громадянства, мають формальне визнання від держави. Є три виміри інституту громадянства: статус, дієздатність та свідомість. Дієздатність стосується необхідних умов для реалізації громадянських прав та інкорпорацію нових прав (перетворення потреб людини в законні права), переосмислення та розширення попереднього визначення поняття громадянства. Остання, але також важлива складова частина громадянства – це свідомість, що робить посилення на переконання бути громадянином з усвідомленням конкретної поведінки, в якій виражається громадянство [18, с. 214]. Об'єднавши всі 3 виміри, громадянство як поняття та правовий інститут пройшло складний шлях еволюції. Звертаючись до полеміки про те, чи є громадянство суб'єктивним правом людини в класичному його розумінні, зокрема гарантованим

державою мірилом можливої (дозволеної) поведінки особи, варто також розглянути еволюцію поняття «право на громадянство».

У юридичній літературі існує низка підходів до виникнення громадянства, однак буде-мо дотримуватися найпоширенішої з них. Згідно з багатьма джерелами вперше з інститутом громадянства як державно-правовим явищем людство зіткнулося у добу виникнення античних рабовласницьких держав (Афіни, Спарта, Рим). Тоді, звісно, громадянство не могло бути тим правовим інститутом, яким воно вважається зараз. Це достатньо тривалий процес, оскільки такі значні явища ні за яких обставин не можуть виникати миттєво. Поняття національного громадянства, розроблюване різними мислителями від Аристотеля до Руссо, зрештою, із самого початку було прилаштоване до масштабу міст і міст-держав, ні про яке суб'єктивне право не йшлося, а навіть якщо і йшлося, то лише про його обмеження. Адже, як вважав Аристотель, найкраще визначення громадянина в абсолютному розумінні є таким: «громадянином є той, хто може бути суддею і посадовою особою» [8, с. 67]. Він схильний пов'язувати громадянство з певним державним устроєм, оскільки громадяни хоч і різні, проте їхнім завданням є збереження утвореного ними об'єднання. Він також вважав, що, якщо за демократії громадянами можуть бути навіть ремісники, то за аристократії ця категорія населення не може мати права на громадянство, оскільки виконуючи обов'язки вони не виявлятимуть громадянських чеснот (вміння керувати і підкорятися). У такому разі йдеться про обмеження суб'єктивного права на громадянство ремісників за певного державного режиму.

Уявлення про громадянство та зміст, який вкладали в це поняття в різний час, трансформувалися, доповнюючись змістами з інших сфер. Поняття змінювалось разом із іншими уявленнями, із тим типом свідомості, який панував у різні періоди, він не був однаковим, тому і його наповнення не могло бути тотожним. Ідеал вільного громадянства зазнав змін за обставин, коли перебування на державних посадах і виконання політичних функцій стало відігравати мізерну роль у суспільстві, хоча й сам ідеал не зник безслідно, а вижив, увібравши в себе ідею юридичного статусу і кодексу прав, згідно з якими приватна особа могла звернутися до держави з вимогою надати їй захист. «Civis Romanus sum!» – «Я римський громадянин!» – гордо говорив римлянин, який, будучи носієм невід'ємних громадянських прав, усвідомлював, що за ним стоїть могутня імперія [11, с. 347]. Римське громадянство – це юридичний статус жителів римської держави, що означає можливість користування всією повнотою юридичних прав, що надаються римським законодавством. Тобто особа повністю підкорялася владі держави, розцінюючи статус громадянства не як суб'єктивне право, а як привілей, отримуючи натомість заступництво цієї держави.

Прошло чимало часу, поки наприкінці XVIII – на початку XIX ст. громадянство стало предметом правового регулювання, тільки тоді почав формуватися інститут громадянства, який відповідає сьогоденню. Сучасне поняття громадянства історично пов'язане з Великою французькою революцією XVIII ст., адже саме ця подія вважається головним переломним моментом в історії західної демократії, епохою переходу від абсолютизму і аристократії до демократії і участі широкого загалу в житті країни. Рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору була протиставлена ієрархії, притаманній абсолютній монархії, тому громадянство стало заміною підданству, котре позначало васальні відносини, особисту залежність індивіда від влади (держави), персоніфікованої феодалним сувереном [14, с. 184]. У XVII ст. поняття «громадянське суспільство» та «громадянство» розвиваються у працях Г. Гроція, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози. У XVIII ст. це поняття набуло подальшого розвитку у творчості Ш.Л. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо та інших, де вже простежується перехід у ставленні до інституту громадянства як позитивного права, наданого державою, до природного права людини. Раніше за інші держави Європи ступила на раціональний шлях розбудови інституту громадянства Франція. Розвиток інституту громадянства, порядку його набуття і припинення проходив також і в інших країнах Європи. Щоправда, в кожній країні існували свої певні особливості цього розвитку залежно від історичних особливостей її розвитку [10, с. 176].

Розглянувши історичний аспект становлення та розвитку інституту громадянства, порядку його набуття і припинення, можна визначити такі основні етапи: громадянство за часів античності, громадянство у період середньовіччя, громадянство після буржуазних революцій, сучасне громадянство. Отже, спочатку в суверенній державі громадянство не те, що не було суб'єктивним правом людини, а навіть не тягло за собою наявності будь-яких прав, проте все змінюється зі становленням громадянського суспільства. Аргументуємо цю думку. тривалий час поняття «Staatsbtirgerschaft», «citoyennete», тобто «громадянин» означали, висловлюючись мовою юристів, суто політичне членство. І лише останнім часом їхнє значення розширилося, включив-

ши статус громадян, виражений у термінах громадянських прав [17, с. 185]. Громадянство як членство в державі лише відносить певну особу до певної нації, чиє існування визнається у межах міжнародного закону. Таке визначення членства слугує водночас із територіальною демаркацією кордонів держави цілям соціальної делімітації держави [15, с. 203].

Для системного аналізу даної проблематики варто звернутись до теорії держави і права, щоб визначити поняття «суб'єктивне право». Отже, це вид і мірило можливої (або дозволеної) поведінки суб'єкта права, встановлене юридичними нормами для задоволення інтересів правомочної особи і забезпечуване державою. Зміст суб'єктивного права виражається через такі правомочності [12, с. 232–233]:

1) правомочність на власні позитивні дії (праводіяння) або право позитивної поведінки правомочного суб'єкта, Наприклад, право мати громадянство, що включає і право набути громадянство, право змінити громадянство та право виходу з громадянства;

2) правомочність на чужі дії (правовимагання). Наприклад, право бути прийнятим до громадянства, виконавши для цього всі необхідні умови, передбачені законом;

3) правомочність домагання (праводомагання), або право звертатися за підтримкою і захистом держави у разі порушення суб'єктивного права. Це право приводить у дію апарат держави – примус, якщо інша сторона не виконує своїх обов'язків. Наприклад, право не бути позбавленим громадянства, право не бути вигнаним за межі України та право не бути виданим іншій державі;

4) правомочність на користування соціальними благами (правокористування) на основі певного суб'єктивного права. Наприклад, право на піклування та захист від своєї держави під час перебування за її межами.

Далі вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати зміст права на громадянство. Для цього розглянемо положення ст. 25 Конституції України, де право на громадянство включає в себе такі складники:

- 1) право мати громадянство України;
- 2) право не бути позбавленим громадянства;
- 3) право змінити громадянство;
- 4) право не бути вигнаним за межі України;
- 5) право не бути виданим іншій державі;
- 6) право на піклування та захист від своєї держави під час перебування за її межами [1].

Окрім того, доповнює зміст поняття права на громадянство і ст. 33 Конституції України, згідно з якою право на громадянство включає ще й право не бути позбавленим права в будь-який час повернутися в Україну [1].

Розглянемо кожне із цих прав окремо.

Відповідно до статті 2 Закону «Про громадянство України» громадянами України є такі особи [6]:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України;

2) особи, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) постійно проживали в Україні, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак і які не є громадянами інших держав;

3) особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їх нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 року проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 року подали у встановленому Законом України «Про громадянство України» порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до зазначеного Закону.

Якщо ж міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, зокрема щодо визнання певних осіб громадянами України, застосовуються правила міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

До цього права належать також положення про підстави набуття громадянства України, всі питання натуралізації іноземців та осіб без громадянства, умови спрощеного отримання громадянства України та врегулювання питань обмеження щодо прийняття до громадянства України.

Право не бути позбавленим громадянства гарантується, зокрема, такими положеннями Закону:

1) одруження громадянина або громадянки України з особою, яка перебуває в іноземному громадянстві, або з особою без громадянства, а також розірвання такого шлюбу не змінюють їх громадянства;

2) зміна громадянства одним із подружжя не призводить до зміни громадянства другого з подружжя;

3) проживання або тимчасове перебування громадянина України за межами держави не припиняє його громадянства України.

Вихід з громадянства України здійснюється тільки за клопотанням особи. За громадянином України не визнається належність до іноземного громадянства до прийняття рішення про втрату громадянства України. Таким чином, у Законі чітко зазначено неможливість для громадянина України мати подвійне громадянство, зокрема на підставі міжнародних угод (як це було передбачено Законом України «Про громадянство» в редакції від 8 жовтня 1991 р.), і створено дієві механізми запобігання виникненню безгромадянства та зловживанню правом на громадянство.

Право змінити громадянство передбачене ст. 19 Закону, відповідно до якої особа може вийти з громадянства України, якщо це не призведе до статусу особи без громадянства. Це положення відповідає загальновизнаному принципу міжнародного права щодо скорочення безгромадянства.

Відповідно до ст. 9 Закону «Про громадянство України» громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Інша поведінка держави вважається неприпустимою. Це положення коротко відтворює зобов'язання, прийняті Україною у зв'язку з ратифікацією 17 липня 1997 р. і 6 січня 1998 р. Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р. [2] і Європейської конвенції про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 р. [3] та приєднанням 22 вересня 1995 р. до Європейської конвенції про передачу засуджених осіб від 21 березня 1983 р. [4]. Відповідно до статті 3 зазначеного Протоколу жодна людина не може бути вислана з території держави, громадянином якої вона є, шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів, а також не може бути позбавлена права в'їзду на територію держави, громадянином якої вона є. У статті 1 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» зазначено, що громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Ст. 6 Конвенції про видачу правопорушників прямо передбачено, що договірною стороною має право відмовити у видачі своїх громадян. З таких обставин громадянство визначається під час ухвалення рішення стосовно видачі правопорушника. Якщо сторона, яка була запитана, не видає свого громадянина, вона на прохання сторони, яка запитувала, передає справу до своїх компетентних органів для того, щоб у разі необхідності можна було здійснити її розгляд. З цією метою надсилаються документи, інформація та речові докази, які стосуються правопорушення. Сторона, яка запитувала, інформується про результати розгляду її запити [3].

У ст. 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 р., Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 р. до Конвенції» від 16 січня 1998 р. прямо зазначено: «Україна не буде видавати іншій державі громадян України. Для цілей цієї Конвенції громадянином України вважається будь-яка особа, котра відповідно до законів України на час прийняття рішення про видачу є громадянином України» [3]. Відповідно до ст. 3 Конвенції про передачу засуджених осіб, до якої Україна також приєдналася, особу, засуджену на території однієї сторони, може бути передано на територію іншої сторони відповідно до положень цієї Конвенції для відбування призначеного їй покарання, але тільки за умови, якщо така особа є громадянином держави виконання вироку [4].

Подібною є думка І. Фарбера, який вже півстоліття тому, визначаючи громадянство як особливе суб'єктивне право, вважав, що воно складається принаймні з чотирьох правомочностей:

- 1) кожен має право на громадянство;
- 2) громадянство є правом індивіда на захист його прав з боку держави;
- 3) громадянство є правом перебувати на території своєї держави;
- 4) громадянство означає право на рівність перед законом [13, с. 54–55].

Для об'єктивного аналізу цього питання наводимо й протилежне зауваження щодо юридичної природи права на громадянство В.Я. Кікоті, який відзначив, що правомочність володіти всім комплексом прав, свобод і обов'язків у цьому разі є правом на права, що виходить за рамки розуміння природи суб'єктивного права. Н.В. Вітрук відзначив, що перераховані правомочності репрезентують юридичні наслідки, які настають для особи у разі володіння нею громадянством

певної держави, за винятком першої правомочності. Наведена вище формула означає підміну понять: громадянство як право є право на громадянство [9, с. 111].

Висновки. Автор, аналізуючи процес становлення інституту громадянства, зробив висновок про те, що є підстави розглядати громадянство як суб'єктивне право. Безперечно, історичний факт згадки права на громадянство, а також сучасне поняття суб'єктивного права, на думку автора, не є достатньою підставою для визначення громадянства як такого. З юридичного погляду громадянство є, з одного боку, явищем об'єктивного права, а з іншого – суб'єктивного права. Але насамперед громадянство є інститутом права та законодавства, а також визнаною законом приналежністю особи до конкретної держави. У цьому разі громадянство опосередковується правами особистості щодо його набуття, відновлення, зміни, втрати. Автор наголошує на визнанні громадянства як своєрідного суб'єктивного права, зміст якого складається з низки правочинів. Квінтесенцією права на громадянство є правомочність громадянина перебувати, проживати на території держави, користуватися захистом прав і законних інтересів з боку держави як на її території, так і поза нею, мати весь комплекс політичних прав, передбачених Конституцією, замішати будь-які державні посади, вільно залишати і повертатися на територію своєї держави. Про це свідчить і практика Вищого адміністративного суду Чеської Республіки, згідно з якою надання громадянства є суб'єктивним правом особи. [16]. На думку автора, критиці повинно підлягати кожне визначення поняття громадянства, яке містить в своєму контексті будь-які натяки на «позитивне» походження останнього. Громадянство слід розглядати перш за все через категорію «суб'єктивного права на громадянство», дотримуючись теорії природних прав людини, тоді воно буде відповідати вимогам сучасного стану суспільства.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів 2,4,7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. №40. Ст. 263.
3. Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників від 1957 р., Додаткового протоколу від 1975 р. та Другого додаткового протоколу від 1978 р. до Конвенції: Закон України від 16.01.1998 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. Ст. 129.
4. Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу засуджених осіб від 1983 р.: Закон України від 22.09.1995 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 31. Ст. 248.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 18. Ст. 101.
6. Про громадянство: Закон України від 30.03.2001 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001 р., № 13. Ст. 65.
7. Конвенція про передачу засуджених осіб від 23 березня 1983 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_02.
8. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
9. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.
10. Лазарев В.В. Основні етапи становлення і розвитку процедур з питань громадянства. Право і суспільство. №2. 2015. С. 171–177.
11. Резнік О. Ідея громадянства як проблема інституціоналізації державних утворень: історико-соціологічний аналіз. Соціальні виміри суспільства. К.: ІС НАНУ, 2004. Вип. 7. С. 342–359.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
13. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 189 с.
14. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підр. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 480с.
15. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність: умови громадянства: зб. ст. / під ред. Варта ван Стінбергена; пер. з англ., передм. та прим. О.О. Іваненко. К.: Український Центр духовної культури, 2005. 264 с.

16. Bahýřová L., Filip J., Molek P., Podhrázký M., Suchánek R., Šimíček V., Vyhnálek L. Ústava České republiky. 1. vyd. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
17. R. Grawert. «Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft». Der Staat. 1984. № 23. P.179–204.
18. Zamudio P., Las paradojas de la ciudadanía: una mirada desde la migración internacional. Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Institut de recherche pour le devdoppment, 2007. P. 211–239.

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 347.4

АНАТІЙЧУК В.В.

МАЙНОВІ ПРАВА ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

Статтю присвячено розумінню майнових прав як об'єкта цивільних прав. Проаналізовано основні позиції вчених щодо майнових прав як об'єкта цивільних прав. Аналізуються правові дефініції майнових прав за кордоном, зокрема за законодавством Нідерландів та Казахстану. З'ясовано місце майнових прав у системі об'єктів цивільного обороту. Виявлено ознаки майнових прав.

Ключові слова: суб'єктивне право, майнові права, майно, об'єкт цивільних прав, оборотоздатність

Статья посвящена пониманию имущественных прав как объекта гражданских прав. Проанализированы основные позиции ученых относительно имущественных прав как объекта гражданских прав. Анализируются правовые дефиниции имущественных прав за рубежом, в частности по законодательству Нидерландов и Казахстана. Выяснено место имущественных прав в системе объектов гражданского оборота. Выявлены признаки имущественных прав.

Ключевые слова: субъективное право, имущественные права, имущество, объект гражданских прав, оборотоспособность.

The article is devoted to the understanding of property rights as an object of civil rights. The main positions of scientists regarding property rights as an object of civil rights are analyzed. Legal definitions of property rights abroad, in particular under the laws of the Netherlands and Kazakhstan, are analyzed. The place of property rights in the system of objects of civil turnover is clarified. The signs of property rights are revealed.

Key words: subjective right, property rights, property, object of civil rights, civil turnover.

Вступ. Протягом останніх років суттєво збільшилась кількість спорів стосовно майнових прав на об'єкти незавершеного будівництва, у зв'язку з чим виникають питання стосовно майнових прав як об'єкта права власності в цілому. Зокрема поширеними спорами стосовно майнових прав є спори у сфері будівництва. За одних умов фізичні особи просять суд визнати за ними право власності на проінвестоване ними майно – вже збудований об'єкт нерухомості, який прийнятий до експлуатації, проте на який з певних підстав не отримані правовстановлюючі документи. За інших умов просять визнати майнові права на проінвестований на 100%, але недобудований об'єкт.

Суди визнають майнові права на квартиру, право власності на квартиру, об'єкт інвестування будівництва, майнові права на об'єкт інвестування тощо. Є випадки звернення з позовом про визнання права власності на майнове право на житлову квартиру за будівельним номером, і суд приходять до висновку, що, для захисту прав та законних інтересів інвестора-позивача, за ним слід визнати право власності на майнові права на об'єкт незавершеного будівництва. Згадані приклади вказують на складність розмежування майнових прав з іншими об'єктами цивільних прав.

З огляду на сказане майнові права в системі цивільних прав були предметом досліджень багатьох учених, серед яких варто виділити С.І. Шимон, О.Р. Шишку, О. Яворську, А.С. Яковлєва, Ф.С. Карагусова та інших. Водночас деякі аспекти майнових прав як об'єктів цивільних прав залишились нерозглянутими.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу майнових прав як об'єкта цивільних прав.

Результати дослідження. Типовим прикладом складності розмежування майнових прав з іншими об'єктами цивільних прав є наприклад, така судова справа. Рішенням Хмельницького міськрайонного суду від 23 червня 2011 р. задоволено позов С. до Хмельницького бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ), М., Південно-Західної універсальної товарної біржі, арбітражного керуючого З. про визнання права власності на S частину квартири – припинено право власності на S частину квартири, яка зареєстрована за М. Визнано право власності на S частину цієї квартири за С. Зобов'язано БТІ внести зміни до державного реєстру прав власності на нерухоме майно та провести необхідні дії щодо його перереєстрації.

У матеріалах справи ідеться, що М., будучи суб'єктом підприємницької діяльності, допустив податкову заборгованість у сумі 100 грн, у зв'язку з чим постановою господарського суду Хмельницької обл. від 23 жовтня 2007 р. його визнано банкрутом, відкрито ліквідаційну процедуру, призначено ліквідатором Державну податкову інспекцію у м. Хмельницькому, а ухвалою від 19 травня 2008 р. проведено заміну ліквідатора і призначено ліквідатором арбітражного керуючого З.

20 вересня 2009 р. С. за договором купівлі-продажу, укладеним з ліквідатором З., придбала S частину однокімнатної квартири на біржових торгах Південно-Західної універсальної товарної біржі. Проте БТІ відмовило їй у реєстрації права власності на підставі того, що такий договір підлягає нотаріальному посвідченню і державній реєстрації.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції виходив з того, що біржова угода, укладена С., є договором купівлі-продажу майнових прав і до неї не можуть бути застосовані вимоги ст. 657 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України).

Скасовуючи рішення суду першої інстанції та ухвалюючи нове рішення про відмову в позові, апеляційний суд виходив із того, що предметом договору купівлі-продажу від 20 вересня 2009 р., укладеного між С. та приватним підприємцем М. в особі ліквідатора З., є не майнове право, а частина речі – предмет матеріального світу, а саме S частина квартири, і за цим договором до покупця переходять три правомочності – володіння, користування і розпорядження, що сукупно становлять зміст права власності (справа № 22ц-2851/11) [1].

Отже, на практиці державні органи не завжди здатні чітко відмежувати майнові права від речових прав.

Цікаво, що в цивільному законодавстві радянського періоду вже була згадка про майнові права в контексті майна (прав і обов'язків), яке переходить в процесі реорганізації юридичної особи. Це було підставою для теоретичного виділення майнових прав саме в якості об'єктів цивільних правовідносин. Однак у Цивільному кодексі УРСР 1963 року не було окремої глави, присвяченої об'єктам цивільних прав. Положення про ці елементи правовідносин розосередились в інших розділах кодексу, зокрема в розділах про право власності. Недостатність нормативного матеріалу в поєднанні з винятковим характером відносин щодо переходу майнових прав зумовили слабку увагу до цього питання як в науці, так і в практиці.

За сучасним законодавством відповідно до ч. 2 ст. 190 ЦК України майнові права поряд з речами, сукупністю речей є майном. Законом України від 15 грудня 2005 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» цю статтю доповнено нормою, у якій зазначено, що майнові права є неспоживною річчю та є речовими правами [2]. Майнові права та обов'язки визначаються через поняття «рухоме майно» і у Законі України від 18 листопада 2003 р. «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [3]. Згідно із Законом України «Про заставу» заставлятися може будь-яке майно (за винятком зазначеного в ст. 4 цього Закону) та майнові права [4].

Поняття майнового права визначено у ст. 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [5]. Відповідно до нього майновими правами визнаються будь-які права, пов'язані з майном, відмінні від права власності, зокрема права, які є складовими частинами права власності, а також інші специфічні права та права вимоги.

Для порівняння доцільно навести визначення майнового права, яке дається в законодавстві Нідерландів. Так, ст. 6 гл. 1 розділу 1 Книги 3 («Майнові права») Цивільного кодексу Нідер-

ландів закріплює таку дефініцію: «Права, які можуть передаватися окремо або разом з іншим правом, або які служать для отримання правовласником матеріальної вигоди, або які придбані в обмін за надану або обіцяну матеріальну вигоду, є майновими правами» [6, с. 179]. Нідерландське визначення також підкреслює матеріальний характер майнового права. Крім того, наведена дефініція закріплює принцип оборотоздатності майнового права.

Майновими зазвичай визнаються права, які полягають у вимозі майнового характеру однієї особи до іншої.

Насамперед, слід виявити значення терміна «майновий» для розуміння суті цього виду об'єктів цивільних прав. Традиційно слово «майно» розглядається як омонім і трактується в різних значеннях як річ або сукупність речей; як речі і права на них; як перше і друге значення плюс майнові обов'язки і виняткові права. Ані друге, ані тим паче третє значення терміна «майно» відповідає вимогам, бо в цих значеннях вже присутні майнові права, а визначення «майна» через «майно» неможливе.

Майнове право є правовою підставою (титолом) діяти в допустимих законом рамках або вимагати від інших суб'єктів вчинення певних дій, і воно повинно мати певну об'єктивовану (матеріальну) форму його підтвердження. Однак така форма залежить від природи відповідного майнового права.

Майнове право – це самостійна категорія, воно не може визначатися через інші поняття. На думку О. Яворської, майнові права не можуть отожднюватися з річчю, тому їх визначення через неспоживну річ, як це зазначено у ст. 190 ЦК України, є некоректним [7, с. 229]. У самому ж ЦК України неодноразово розмежовують речі як вид майна та майнових прав. Наприклад, норми ст. 656 ЦК України, в якій зазначено, що предметом договору купівлі-продажу може бути товар у розумінні матеріально існуючої речі (ч. 1 ст. 656) та майнові права (ч. 2 ст. 656).

О.Р. Шишка розглядає майно в загальному та спеціальному розумінні. Майнові права становлять дві основні групи: 1) майнові права як майно (особливий об'єкт цивільних прав); 2) майнові права як не майно (об'єкт цивільних прав). Щодо майнових прав як майна, то залежно від способу тлумачення вони або мають розглядатися як матеріально-нематеріальним благом, або розглядатися як об'єднуюча категорія (родове поняття) відносно до майнових прав як неспоживних речей та майнових прав як речових прав (видові поняття) [8, с. 186].

У прихильників визнання майнових прав об'єктами цивільного права різняться думки щодо юридичної природи майнових прав. Так, зокрема, є пропозиції розглядати майнові права як різновид речей, або як квазіречі. Провівши аналіз поняття речі в сучасному цивільному праві, І. Гумаров зробив висновок, що крім речей-предметів матеріального світу, існують ще два види речей. Це, по-перше, речі, прямо названі такими у законодавстві (цінні папери, підприємство як майновий комплекс). А по-друге, речі, відсутні в природі, але існування яких допускається [9, с. 84]. Крім того, автор зауважує, що деякі майнові права не можуть бути в обороті самостійно, тому можна припустити, що законодавець допускає наділення деяких майнових прав, які безпосередньо речами не іменуються, властивостями речі. До таких науковець відносить вклади фізичних і юридичних осіб в банках, за якими вкладники мають право вимоги повернення суми вкладу і виплати відсотків на цю суму (при цьому особливо акцентується увага на тому, що внесок тут не повинен розглядатися як грошова сума), а також пай члена виробничого кооперативу і частка учасника товариства з обмеженою відповідальністю. Отже, стосовно майнових прав вказується, що деякі майнові права є з своєю суттю нематеріальними речами. А деякі можуть бути у цивільному обороті самостійно. Але тоді виникає питання: як розмежувати між собою майнові права як самостійний об'єкт обороту і майнові права, що є як нематеріальною річчю? На цю обставину звертає увагу і сам автор згадав концепції: наявність в законодавстві бездокументарних цінних паперів, а також безготівкових грошей свідчить про те, що законом крім речей як предметів матеріального світу паралельно допускається існування «нематеріальних» речей. І це говорить про те, що межа між речами як предметами матеріального світу, з одного боку, і майновими правами, з іншого боку, не є достатньо визначеною [9, с. 80].

Якщо застосовувати буквально тлумачення законів логіки, то група власне майнових прав не може розглядатися як неспоживна річ, зокрема визнаватися речовими правами. Логічним за таких обставин має бути висновок, що в системі об'єктів цивільних прав ця група майнових прав як не майно повинна відноситися до нематеріальних благ, оскільки є предметом суб'єктивної реальності, оскільки їх природа є ідеальною [8, с. 187].

Варто також навести ознаки майнових прав. На думку А.С. Яковлєва, першою і найголовнішою ознакою майна, а отже, і майнового права, є його здатність належати певній особі. Власне,

без цієї приналежності майна як такого взагалі не існує, адже права без їх суб'єкта уявити собі досить складно, та й навряд чи потрібно.

Другою ознакою майнових прав автор виділяє їх здатність служити засобом реалізації майнового інтересу. Характер майнового інтересу як потреби в якомусь благові надає безпосередній вплив на характер відповідного права. Так, якщо інтерес полягає насамперед у збереженні відповідного майнового стану, то він забезпечується за допомогою прав речових, якщо ж є інтерес в отриманні якогось блага, то він опосередковується, як правило, зобов'язальними правами.

Третя ознака майнових прав проявляється на основі протиставлення їх правам немайновим, оскільки з позицій логіки вони є поняттями взаємовиключними. Немайнові права, згідно з переважною думкою, мають винятково особистий характер, належать особі від народження або в силу закону, є невідчужуваними і не передаються іншим особам у інший спосіб, крім випадків, передбачених законом, а також належать до числа виключних і мають абсолютний характер. Таким чином, ознака майнових прав – це можливість їх відчуження, тобто відриву від особистості носія.

Четвертою ознакою майнових прав є можливість грошової оцінки майна. З погляду економіки та інших соціальних наук майно є певною цінністю, зокрема економічною. Майно – це основа будь-якої системи економічних відносин, без нього ні про яку економіку не може бути й мови.

Заключною ознакою майна, похідною від ознаки відчужуваності, на думку А.С. Яковлева, є те, що воно не є властивим суб'єктові від народження, а набувається на підставі певних угод або інших юридичних фактів [10, с. 152]. Наприклад, майнові права інтелектуальної власності виникають на підставі факту створення певного твору, винаходу чи промислового зразка.

В цілому варто погодитися із запропонованими автором ознаками майнових прав. З огляду на проаналізовані дефініції майнових прав та аналіз ознак майнових прав слід відзначити такі положення:

1. Майнове право – це суб'єктивне цивільне право, що належить суб'єкту цивільного права, є засобом реалізації майнового інтересу, має грошову оцінку, купується на підставі угод чи інших юридичних фактів і має своєю ознакою відчужуваність.

2. Майнові права є різновидом майна поряд з речами, грошима, цінними паперами та іншим майном. При цьому майнові права – це самостійний об'єкт обороту, який не перетинається з речами і не є різновидом речей.

3. Необхідними ознаками майнових прав як об'єктів є можливість відчуження та грошової оцінки.

Список використаних джерел:

1. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 3201-IV від 15 грудня 2005 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3201-15>.

3. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень: Закон України № 1255-IV від 18 листопада 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України, 2004, № 11. Ст. 140.

4. Про заставу: Закон України №2654-XII від 2 жовтня 1992 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України, 1992. № 47. Ст. 642.

5. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України № 2658-III від 12 липня 2001 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 47. Ст. 251.

6. Гражданский кодекс Нидерландов. Кн. 2, 3, 5, 6 и 7 / под ред Ф.Й.М. Фельдбрюгге. Лейденский университет. Лейден, 1996. 279. с.

7. Яворська О. Майнові права як об'єкти цивільного обороту. Вісник Львівського університету імені Івана Франка. Серія «Юридична». 2011. Вип. 53. С. 229–230.

8. Шишка О.Р. Майнові права як об'єкти цивільних прав: проблема визначення їх місця в системі об'єктів цивільних прав. Проблеми подальшого вдосконалення приватноправових механізмів набуття, передачі, здійснення та захисту суб'єктивних цивільних прав: наук.-практ. конф-ція (Харків, 21 грудня 2017 р.). С. 184–192.

9. Гумаров И. Понятие вещи в современном гражданском праве России. Хозяйство и право. № 3. С. 80–87.

10. Яковлев А.С. Майнові права як об'єкти цивільних правовідносин. Теорія і практика. М: «Ось-89», 2005. 192 с.

УДК 347.9

БЕРНАДА Є.В.

ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ВЧИНЕННЯМ ТА ВИКОНАННЯМ НЕДІЙСНОГО ПРАВОЧИНУ

У статті досліджується питання відшкодування збитків, завданих вчиненням і виконанням недійсного правочину. Обґрунтовано, що відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину, застосовується у разі, якщо виконання реституційного зобов'язання не привело до повного відновлення майнового становища особи-сторони правочину. Водночас норми Цивільного кодексу України, які передбачають відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину, містять винятки щодо деяких засад цивільно-правової відповідальності. Зазначено, що у разі недійсності правочину застосовується принцип повного відшкодування, що означає, що обсяг обов'язку відшкодувати порушення визначається розміром цієї шкоди, яка полягає як в реальній (позитивній) шкоді так і в неотриманих доходах (втраченій вигоді); конкретизується в правилах, що визначають способи його відшкодування. Закон передбачає два способи відшкодування шкоди: відшкодування її в натурі (надання речі того ж роду та якості, виправлення пошкодженої речі); відшкодування заподіяних збитків. Наслідки недійсності правочину, які полягають у відшкодуванні завданих збитків (шкоди), потрібно відрізнити від цивільно-правових санкцій, які також передбачені в якості таких наслідків. Відшкодування завданих збитків у зв'язку із вчиненням недійсного правочину здійснюється відповідно до загальних норм про відшкодування шкоди за принципом повного відшкодування. Зобов'язання із відшкодування шкоди є позадоговірним, його виконання має здійснюватися відповідно до норм про виконання зобов'язань.

Ключові слова: *недійсність правочину, відшкодування збитків, цивільно-правова санкція.*

В статье исследуется вопрос возмещения убытков, причиненных совершением и исполнением недействительной сделки. Обосновано, что возмещение убытков, причиненных совершением и исполнением недействительной сделки, применяется в случаях, когда выполнение реституционного обязательства не привело к полному восстановлению имущественного положения лица-участника сделки. Вместе с тем, нормы Гражданского кодекса Украины, предусматривающие возмещение убытков, причиненных совершением и исполнением недействительной сделки, содержат исключения в отношении некоторых принципов гражданско-правовой ответственности. Отмечено, что при недействительности сделки применяется принцип полного возмещения, из которого следует, что объем обязанности возместить вред определяется размером этого вреда, который заключается как в реальном (положительном) вреде, так и в неполученных доходах (упущенной выгоде); конкретизируется в правилах, определяющих способы его возмещения. Закон предусматривает два способа возмещения вреда: возмещение его в натуре (предоставление вещи того же рода и качества, исправление поврежденной вещи);

возмещение причиненных убытков. Последствия недействительности сделки, которые заключаются в возмещении нанесенного ущерба (вреда), нужно отличать от гражданско-правовых санкций, которые также предусмотрены в качестве таких последствий. Возмещение причиненных убытков в связи с совершением недействительной сделки осуществляется в соответствии с общими нормами о возмещении вреда по принципу полного возмещения. Обязательства по возмещению вреда являются внедоговорными, его выполнение должно осуществляться в соответствии с нормами об исполнении обязательств.

Ключевые слова: *недействительность сделки, возмещение убытков, гражданско-правовая санкция.*

The article deals with the question of compensation for losses incurred by committing and executing an invalid transaction. It is substantiated that the indemnification of losses incurred by committing and executing an invalid transaction is applicable in cases where execution of a restitution obligation did not lead to the complete restoration of the property status of the party to the transaction. At the same time, the norms of the Civil Codex of Ukraine, which provide for the compensation of losses incurred by committing and executing an invalid transaction, contain exceptions to some of the abovementioned principles of civil liability. It is noted that in the case of invalidity of the transaction, the principle of full compensation means that the amount of the obligation to compensate for damage is determined by the size of this damage, which consists both in real (positive) harm and in unearned income (lost profits); is specified in the rules defining the ways of its reimbursement. The law provides for two ways of compensation: the indemnification of it in kind (providing the same kind and quality of things, correcting damaged things, etc.); indemnification of damages. The consequences of the invalidity of the transaction, which are to reimburse the damages (damage), must be distinguished from civil penalties, which are also foreseen as such effects. Compensation for losses incurred in connection with the commission of an invalid transaction shall be in accordance with the general rules on compensation for damage on the basis of full compensation. Obligations and reimbursement of harm is unconventional, its performance must be carried out in accordance with the rules on the fulfillment of obligations.

Key words: *invalidity of the transaction, compensation of damages, civil law sanction.*

Вступ. Відшкодування збитків визначено нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) в якості правових наслідків недійсності правочину, відповідно вчинення і виконання недійсного правочину є підставою виникнення зобов’язальних відносин. Недійсність правочину становить загальне поняття, яке не можна однозначно віднести до певного юридичного факту та до їх усталеної класифікації. Тому зобов’язання, яке виникає із вчинення і виконання недійсного правочину, також однозначно не належить до певного їх виду. Можна лише впевнено стверджувати, що зобов’язання із недійсних правочинів не є зобов’язаннями із договорів, адже недійсність правочину означає анулювання правочину (договору) як підстави виникнення правовідносин.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу процесу відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину.

Результати дослідження. Ст. 216 ЦК України передбачає певну систему наслідків недійсності правочину, відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину, застосовується у разі, коли виконання реституційного зобов’язання не привело до повного відновлення майнового становища особи-сторони правочину. Інші випадки застосування цивільно-правової відповідальності становлять спеціальні наслідки недійсності правочину, передбачені нормами цивільного законодавства.

З огляду на те, що відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину, є видом цивільно-правової відповідальності, воно володіє основними притаманними їй ознаками, а саме: майновий характер цивільно-правової відповідальності; відповідальність в цивільному праві є відповідальністю одного учасника цивільних правовідносин перед іншим (відповідальність правопорушника перед потерпілим); однією із основних особливостей цивільно-правової відповідальності є відповідність розміру відповідальності та розміру завданої шкоди та збитків; особливістю цивільно-правової відповідальності є застосування рівних за

обсягом заходів відповідальності до різних учасників майнового обігу за однотипні порушення [1, с. 610–611; 2, с. 80–82].

Такі спільні риси цивільно-правової відповідальності властиві цілковитій більшості випадків застосування наслідків цивільного правопорушення. Проте норми ЦК України, які передбачають відшкодування збитків, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину, містять винятки щодо деяких із названих засад цивільно-правової відповідальності. Так, нікчемний правочин, який суперечить інтересам держави і суспільства, його моральним засадам (ч. 2 ст. 228 ЦК України) передбачає не загальні наслідки недійсності правочинів відповідно до ч. 1 ст. 216 ЦК України, а спеціальні конфіскаційні санкції у вигляді стягнення в дохід держави отриманого на виконання недійсного правочину винною стороною.

Вчинення і виконання недійсного правочину, який порушує публічний порядок (ч. 1 ст. 229 ЦК України) не виключає застосування двосторонньої реституції (ч. 1 ст. 216 ЦК України), що може супроводжуватися відшкодуванням збитків та моральної шкоди, завданих вчиненням та виконанням недійсного правочину (ч. 2 ст. 216 ЦК України). У цій частині відповідальність особи, яка завдала збитків іншій особі-учаснику правочину або третій стороні, буде ґрунтуватися на всіх засадах цивільно-правової відповідальності, названих вище.

Також цивільно-правові санкції відшкодування збитків у подвійному розмірі, які передбачені нормами ст. 230, ст. 213 ЦК України, є за своєю природою заходами покарання правопорушника, їх застосування пов'язується із наявністю в діях винної особи ознак кримінально-караних діянь, що є об'єктом для цивільного правопорядку. Аргумент, що цей виняток цивільно-правового регулювання відповідальності учасників цивільних правовідносин лише підтверджує правило [1, с. 610–611], не обґрунтованим. Це пов'язано з тим, що не враховується особлива правова природа відповідальності учасників недійсного правочину.

Основні наукові позиції щодо цього питання зводяться до її визначення як договірної відповідальності, деліктної відповідальності та як особливого виду цивільно-правової відповідальності.

Послідовно відстоював першу з позицій О.С. Іоффе, який стверджував, що відшкодування збитків потерпілому контрагенту за недійсним договором здійснюється за правилами договірної права, тому що це відповідальність за укладення договору [3, с. 73].

Натомість Н.В. Рабінович доводить, що наслідки недійсного правочину у вигляді відшкодування збитків є деліктною відповідальністю. Свою думку дослідниця обґрунтовує тим, що стягнення шкоди обумовлюється не фактом існування чи укладення правочину, впливає не з самого правочину, який не створює жодних правових наслідків, а є наслідком того, що укладений між сторонами правочин анульовано і дійсним не визнається [4, с. 157–158].

Ф.С. Хейфец, який підтримує бачення недійсного правочину як неделіктного правопорушення, заперечує застосування наслідків недійсних правочинів до деліктної та договірної відповідальності та визначає цю відповідальність як самостійну. Відмежовуючи її від деліктної відповідальності, він стверджував, що, по-перше, недійсний правочин є неделіктним правопорушенням; по-друге, внаслідок делікту шкода може бути заподіяна не лише майну, а й особі, чого не може бути у випадку визнання правочину недійсним; по-третє, за деліктної відповідальності відшкодовуються не лише витрати, а й втрачена вигода, водночас як за недійсним правочином втрачена вигода не відшкодовується; по-четверте, делікт завжди заподіює шкоду особі або майну, а визнання правочину недійсним не завжди спричиняє шкоду [5, с. 139].

Слід звернути увагу, що на думку О.О. Кота, під час застосування принципу повного відшкодування і реституційних наслідків недійсного правочину контрагенти недійсного правочину не мають права ставити питання про відшкодування збитків у зв'язку із визнанням правочину недійсним, а значить відсутні підстави для висновку про застосування принципу повного відшкодування [6, с. 104–105].

Принцип повного відшкодування означає, що обсяг обов'язку відшкодування шкоди визначається розміром цієї шкоди, яка полягає як в реальній (позитивній) шкоді так і в неотриманих доходах (втраченій вигоді) [7, с. 145–146]. Принцип повного відшкодування шкоди конкретизується в правилах, що визначають способи її відшкодування. Закон (ст. 1082 ЦК) передбачає два способи відшкодування шкоди: відшкодування її в натурі (надання речі того ж роду та якості, виправлення пошкодженої речі тощо) та відшкодування заподіяних збитків. Відшкодування шкоди в натурі можливе лише у випадках, коли шкода виражена у вигляді знищення або пошкодження майна. На відміну від цього, стягнення збитків – універсальний спосіб відшкодування шкоди, оскільки він може бути використаний як у разі знищення або пошкодження майна, так і за будь-

яких інших обставин (спричинення шкоди шляхом викрадення майна, заподіяння нематеріальної шкоди тощо) [8].

Зміст ст. 22 ЦК України, якою визначається поняття «збитки», що також використовується у ст. 216 ЦК України, охоплює як майнові втрати, так і втрачену вигоду, а ч. 2 ст. 22 ЦК України передбачає умови відшкодування збитків в натурі.

Наслідки недійсності правочину, які полягають у відшкодуванні завданих збитків (шкоди), потрібно відрізнити від цивільно-правових санкцій, які також передбачені в якості таких наслідків. Так, Б.Л. Хаскельберг та В.В. Ровний звертали увагу, що реальне виконання зобов'язання після вчиненого правопорушення за змістом нічим не відрізняється від належного виконання зобов'язання в його не порушеному стані, що якраз і не дозволяє вважати його мірою відповідальності [9, с. 215].

Міри захисту та міри відповідальності мають спільну для них загальну спрямованість на попередження порушення або відновлення порушеного суб'єктивного цивільного права (інтересу), що зумовлює й спільні підстави їх застосування – протиправну дію або бездіяльність зобов'язаної особи. У цьому полягає єдність мір захисту та відповідальності [10, с. 262].

Однак ці категорії розрізняються за конкретними підставами застосування, функціями, принципами реалізації. Зокрема відповідальність звернена до порушника прав, а міри захисту – до управленої особи [11, с. 34]. Проте міри відповідальності виконують, насамперед, попереджувальну, а потім уже відновно-компенсаційну функцію. Водночас міри захисту суб'єктивних прав використовуються зокрема для реалізації відновно-компенсаційних цілей [12, с. 25–26].

Цивільно-правову відповідальність розглядають саме як один із засобів захисту цивільних прав та один із видів впливу на правопорушника через застосування цивільно-правових санкцій. Цивільно-правові санкції – це конкретний прояв відповідальності, перетворена форма суб'єктивного права й обов'язку [10, с. 265–266]. Санкцією можна визнати лише такий юридичний наслідок, який відповідає водночас трьом умовам: а) застосовується до правопорушника; б) є не вигідним для правопорушника; в) є конкретним заходом обов'язкової для порушника поведінки і конкретним заходом поведінки, дозволеної кредиту [10, с. 264–265]. Також захист полягає в застосуванні санкцій, які пов'язані завжди з примусом, але внаслідок того, що примус може й не бути державно-правовим, до санкцій як засобів цивільно-правової відповідальності слід відносити лише ті, які пов'язані з державним примусом [13, с. 428–429, 432].

За своїм зв'язком із суб'єктивним правом і відповідними правовідносинами санкція розглядається як додатковий цивільно-правовий обов'язок, особливою рисою якого є його майновий характер, а наслідками – додаткові майнові позбавлення для правопорушника [14, с. 646].

Зазвичай санкції зводяться до сплати штрафу і відшкодування збитків. Нормами ЦК України в якості правових наслідків недійсності правочину із цивільно-правових санкцій передбачено саме відшкодування збитків та моральної шкоди. Сплата штрафу як цивільно-правова санкція не відповідає сутності зобов'язання, що виникає із визнання недійсним і виконання недійсного правочину, насамперед тому, що як вже зазначалося, таке зобов'язання із відшкодування збитків не можна вважати договірною відповідальністю.

Проте в цивільному законодавстві передбачено норми, які встановлюють відповідальність за порушення грошових зобов'язань (ст. 625 ЦК України), яке набуло особливої актуальності в судовій практиці. Так, у ч. 1 ст. 625 ЦК України визначено, що боржник не звільняється від відповідальності за неможливість виконання ним грошового зобов'язання. У ч. 2 цієї статті зазначено, що боржник, який прострочив виконання грошового зобов'язання, на вимогу кредитора зобов'язаний сплатити суму боргу з урахуванням встановленого індексу інфляції за весь час прострочення, а також три відсотки річних від простроченої суми, якщо інший розмір відсоткової ставки не встановлений договором або законом.

Позови про стягнення грошових коштів відповідно до ст. 625 ЦК України заявляються не лише у тих випадках, коли предметом зобов'язання є грошові кошти, але й стосовно всіх зобов'язань, які можуть бути виражені в грошовій формі.

Верховним Судом України (далі – ВС України) було сформовано та узагальнено практику щодо стягнення грошових коштів відповідно до ст. 625 ЦК України та визначено, що за змістом ст. ст. 524 та 533 ЦК грошовим є зобов'язання, яке виражається в грошовій одиниці України (або грошовому еквіваленті в іноземній валюті). Така правова позиція підтверджується й практикою ВС України (постанова від 6 червня 2012 р. у справі № 6-49цс12) [15].

Зобов'язальні правовідносини, які належать до грошових, досить різноманітні. Вони можуть бути частиною інших оплатних зобов'язань (наприклад, обов'язок покупця сплатити гроші

за придбаний товар, обов'язок наймача оплатити користування майном тощо), а можуть мати самостійний характер (відносини позики, кредиту, банківського вкладу тощо).

Водночас не є грошовими зобов'язання, в яких грошові знаки використовуються не як засіб погашення грошового боргу, а виконують роль товару, а саме: зобов'язання передачі грошей, що містяться в угодах обміну валюти, опціону, купівлі-продажу монет і банкнот, зобов'язання повернути грошові знаки, які перебували на зберіганні, передати перевізником банкноти за договором перевезення тощо. З огляду на сказане положення ст. 625 ЦК не застосовуються до зазначених відносин [16].

Зміст проведеного аналізу вказував на те, що ВС України стягнення коштів відповідно до ст. 625 ЦК України розуміється як альтернатива стягненню штрафу за прострочення виконання грошових зобов'язань у тому разі, коли стягнення штрафу не передбачено законом або договором. Крім того, ВС України було сформовано і обгрунтовано позицію, відповідно до якої грошові зобов'язання, відповідальність за які встановлена ст. 625 ЦК, передбачають насамперед договірні правовідносини.

Слід також зазначити, що відшкодування шкоди – це відповідальність, а не боргове (грошове) зобов'язання, на шкоду не повинні нараховуватись відсотки за користування чужими грошовими коштами, що теж є відповідальністю. Отже, нарахування відсотків на суму шкоди є фактично подвійною мірою відповідальності (лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16 січня 2013 р. № 10-74/0/4-13).

Таким чином, дія ч. 2 ст. 625 ЦК не поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із завданням шкоди.

Судам потрібно враховувати, що передбачена ст. 625 ЦК відповідальність не застосовується до правовідносин, які регулюються спеціальним законодавством. Отже дія ст. 625 ЦК не поширюється на трудові правовідносини (з приводу заборгованості із заробітної плати, відшкодування шкоди працівникові внаслідок трудового каліцтва тощо) та сімейні правовідносини [16].

Таким чином, рекомендаційні роз'яснення ВС України містять обгрунтовану позицію щодо недопустимості застосування ст. 625 ЦК України щодо стягнення коштів за збитки, завдані вчиненням та виконанням недійсного правочину (ч. 2 ст. 216 ЦК України).

Як зазначав ВС України в інших судових рішеннях, формулювання ст. 625 ЦК, коли нарахування відсотків пов'язується із застосуванням індексу інфляції, орієнтує на компенсаційний, а не штрафний характер відповідних відсотків. За змістом ч. 2 ст. 625 ЦК нарахування інфляційних витрат на суму боргу та трьох відсотків річних входять до складу грошового зобов'язання і є особливою мірою відповідальності боржника (спеціальний вид цивільно-правової відповідальності) за прострочення грошового зобов'язання, оскільки є способом захисту майнового права та інтересу, який полягає у відшкодуванні матеріальних втрат (збитків) кредитора від знецінення грошових коштів внаслідок інфляційних процесів та отримання компенсації (плати) від боржника за користування утримуваними ним грошовими коштами, належними до сплати кредиторів (постанови Верховного Суду України від 6 червня 2012 р. у справі № 6-49цс12, від 24 жовтня 2011 р. у справі № 6-38цс11). Отже, відсотки, передбачені ст. 625 ЦК, не є штрафними санкціями (постанова Верховного Суду України від 17 жовтня 2011 р. у справі 6-42цс11) [16].

Водночас, вирішуючи питання про наявність вини як умови застосування відповідальності, передбаченої ст. 625 ЦК, слід враховувати особливість правової природи цієї відповідальності.

Зважаючи на те, що наслідки прострочення боржником грошового зобов'язання у вигляді інфляційних нарахувань та трьох відсотків річних не є санкціями, а виступають способом захисту майнового права та інтересу, який полягає у відшкодуванні матеріальних втрат кредитора від знецінення грошових коштів унаслідок інфляційних процесів та отриманні компенсації від боржника за користування утримуваними ним грошовими коштами, належними до сплати кредиторів, ці кошти нараховуються незалежно від вини боржника.

Що стосується застосування відшкодування збитків як способу (міри) захисту у зв'язку із вчиненням та виконанням недійсного правочину, то на нашу думку, є всі підстави вважати, що норми ЦК України стосовно наслідків недійсності правочину можуть застосовуватися саме за принципом повного відшкодування. Потрібно зважати на те, що норми ч. 2 ст. 216 ЦК України містять загальні положення стосовно всіх випадків застосування наслідків недійсності правочину, які передбачені параграфом 2 глави 16 ЦК України та іншими нормами закону. Тобто збитки і моральна шкода підлягають відшкодуванню за наявності підстав застосування цивільно-правової відповідальності. Розмір збитків, які підлягають відшкодуванню, встановлюється за правилами

ми ст. 22 ЦК України. Адже ч. 2 ст. 216 ЦК України передбачає, що якщо у зв'язку із вчиненням недійсного правочину другій стороні або третій особі завдано збитків або моральної шкоди, вони підлягають відшкодуванню винною особою. Відповідно до ч. 3 ст. 216 ЦК України можуть бути передбачені особливі правові наслідки окремих недійсних правочинів, проте нормами параграфу 2 глави 16 ЦК України не визначено випадків усиченого розуміння збитків, тобто виключення з їх складу втраченої вигоди або ж неможливість відшкодування завданих збитків в натурі.

Висновки. Отже, відшкодування завданих збитків у зв'язку із вчиненням недійсного правочину здійснюється відповідно до загальних норм про відшкодування шкоди за принципом повного відшкодування. Зобов'язання і з відшкодування шкоди є позадоговірним, його виконання має здійснюватися відповідно до норм про виконання зобов'язань («Загальні положення про виконання зобов'язань» Розділ 1 Книги п'ятої ЦК України).

Підставою виникнення зобов'язань є факт завдання збитків (завдання шкоди). Саме завдання майнової (матеріальної) та моральної шкоди визначає п. 3 ч. 2 ст. 11 ЦК України в якості підстави виникнення прав і обов'язків. Збитки можуть бути завдані як самим фактом вчинення недійсного правочину, так і діями щодо виконання правочину або ж бути пов'язаними з вчиненням та виконанням недійсного правочину, перебуваючи з ними у причинно-наслідковому зв'язку. Тому не можна погодитися із позицією науковців, які не враховують нормативне регулювання позадоговірних зобов'язань із завдання шкоди.

Список використаних джерел:

1. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1 общие положения: изд. 2-е, испр. М.: «Статут», 2000. 848 с.
2. Хохлова Г.В. Понятие гражданско-правовой ответственности / Актуальные проблемы гражданского права: сб. ст. / под ред. В.В. Витрянского; Исследовательский центр частного права. Российская школа частного права. М.: «Статут», 2002. Вып. 5. С. 80–82.
3. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Ленингр. гос. ун-т. / отв. ред. А. К. Юрченко. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. 309 с.
4. Рабинович Н.В. Недействительность сделок и ее последствия. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 171 с.
5. Хейфец Ф.С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. 2-е изд., доп. М.: Юрайт-М, 2001. 164 с.
6. Кот А.А. Природа недействительных сделок. Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сб. ст. / отв. ред. М. Рожкова. М. Статут, 2006. С. 95–115.
7. Иоффе О.С. Избранные труды: В 4 т. Т.П. Советское гражданское право. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 511 с.
8. Витрянский В. В., Ем В.С., Козлова Н.В. Гражданское право: учебник в 2 т. Т. II. Полумтом 2. / отв. ред. Е.А. Суханов. Москва: БЕК, 2000. 544 с. URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur007.htm>.
9. Хаскельберг Б.Л., Ровный В.В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве. 2-е изд. перераб. и доп. М.: «Статут», 2004. 236 с.
10. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве. Категории науки гражданского права: избранные труды: в 2 т. Т. 2. М.: Статут, 2005. 494 с.
11. Басин Ю.Г. Основы гражданского законодательства о защите гражданских прав. Проблемы применения основ гражданского законодательства и основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик: сб. материалов. Саратов: Коммунист, 1971. С. 32–37.
12. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовые формы охраны прав и интересов граждан. Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма: крат. тезисы докл. и науч. сообщений республик. науч. конф. (16–18 окт. 1985 г., Харьков). Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1985. С. 25–26.
13. Гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1. / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во БЕК, 2000. 544 с.
14. Гражданское право: учебник для вузов (академ. курс). Т. 1. / отв. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы: Каз ГЮА, 2000. 704 с.
15. Постановка Верховного Суду України від 6 червня 2012 р. у справі № 6-49цс12. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/EC1DDFADC37171DBC2257C92003A657F](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/EC1DDFADC37171DBC2257C92003A657F).
16. Аналіз практики застосування ст. 625 Цивільного кодексу України в цивільному судочинстві. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/1AEF5190D74B0A7CC2257D2D00434561](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/1AEF5190D74B0A7CC2257D2D00434561).

УДК 347.772

ГОРДЕЙЧУК В.В.

ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ТОРГОВЕЛЬНОЇ МАРКИ НА ПІДСТАВІ ЇЇ НЕВИКОРИСТАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті обґрунтована неможливість вважати використанням зареєстрованого знака для цілей даного пункту дії власника свідоцтва та/або третіх осіб за згодою власника свідоцтва, які не пов'язані безпосередньо з введенням товарів (послуг) в цивільний оборот на території України з метою комерційного використання, та доведена необхідність внесення змін до Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг».

Ключові слова: торговельна марка, ринок товарів і послуг, майнові права, номінальне використання.

В статті обоснована неможливість вважати використанням зареєстрованого знака для цілей даного пункту дій власника свідоцтва та/або третіх осіб за згодою власника свідоцтва, які не пов'язані безпосередньо з введенням товарів (послуг) в цивільний оборот на території України з метою комерційного використання, та доведена необхідність внесення змін до Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг».

Ключевые слова: торговая марка, рынок товаров и услуг, имущественные права, номинальное использование.

The article substantiates the impossibility to consider the use of a registered mark for the purposes of this paragraph of the owner of the certificate and/or third parties with the consent of the owner of the certificate, which are not directly related to the introduction of goods (services) into civil circulation in the territory of Ukraine for commercial use, and proved the need to amend the Law of Ukraine "On the Protection of Rights to Trade-marks for Goods and Services".

Key words: trademark, goods and services market, property rights, nominal use.

Вступ. Сутність правової охорони торговельної марки полягає в тому, щоб надати правоволодільцю торговельної марки юридично забезпечену можливість використовувати торговельну марку на свій розсуд за умов дотримання вимог законодавства. Однак, надаючи правоволодільцю відповідний обсяг прав щодо використання торговельної марки, Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» водночас проголошує вимогу обов'язкового її використання і встановлює певні підстави для припинення реєстрації торговельної марки у разі невиконання цієї вимоги (ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг») [2].

З огляду на це виключні правомочності використання, розпорядження торговельною маркою, а також заборони використання торговельної марки іншими суб'єктами пов'язані з вимогою обов'язкового використання торговельної марки її правоволодільцем.

Попри неодноразове висвітлення цих питань у цивілістичній літературі, деякі аспекти цієї проблеми вимагають подальшого вивчення та вирішення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питань щодо поняття та змісту виключної правомочності правоволодільця торговельної марки, можливих способів використання торговельної марки, а також юридичних підстав для припинення реєстрації торговельної марки у разі її невикористання за законодавством України.

Результати дослідження. Отже, оскільки торговельна марка (як і інші результати інтелектуальної праці) не є об'єктом, що може бути фізично відчутним, то загальне правило про тріаду

правомочностей володіння, користування і розпорядження, які входять у зміст права власності, не може бути застосовано до торговельних марок, які є об'єктами інтелектуальної власності [3, с. 21–25].

Майнові права правоволодільця торговельної марки детально прописані в ст. 495 Цивільного кодексу України «Майнові права інтелектуальної власності на торговельну марку» [7], а також в ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [2].

З аналізу означених норм можна зробити висновок про те, що права правоволодільця включають такі майнові правомочності:

- використовувати торговельну марку;
- розпоряджатися торговельною маркою;
- забороняти використання торговельної марки іншим особам.

Згідно з ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» визнаються такі дії використання знака:

- нанесення його на будь-який товар, для якого знак зареєстровано, упаковку, в якій міститься такий товар, вивіску, пов'язану з ним, етикетку, нашивку, бирку чи інший прикріплений до товару предмет, зберігання такого товару із зазначеним нанесенням знака з метою пропонування для продажу, пропонування його для продажу, продаж, імпорт (ввезення) та експорт (вивезення);

- застосування його під час пропонування та надання будь-якої послуги, для якої знак зареєстровано;

- застосування його в діловій документації чи в рекламі та в мережі Інтернет, зокрема в доменних іменах <...>» [2].

Отже, передбачається позитивний перелік дій щодо охоронюваної торговельної марки, які може здійснювати правоволоділець.

Але слід зважати на те, що згідно з абз. 2 ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» знак визнається використаним, якщо його застосовано у формі зареєстрованого знака, а також у формі, що відрізняється від зареєстрованого знака лише окремими елементами, якщо це не змінює в цілому відмітності знака [2].

Як вже зазначалося, використання торговельної марки – це не тільки право, але й обов'язок правоволодільця. Ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» встановлює: «Якщо знак не використовується в Україні повністю або щодо частини зазначених у свідоцтві товарів і послуг протягом трьох років від дати публікації відомостей про видачу свідоцтва або від іншої дати після цієї публікації, будь-яка особа має право звернутися до суду із заявою про дострокове припинення дії свідоцтва повністю або частково.

У цьому разі дія свідоцтва може бути припинена повністю або частково лише за умови, що власник свідоцтва не зазначить поважні причини такого невикористання» [2].

Під час розгляду питання про можливе дострокове припинення реєстрації торговельної марки на підставі її невикористання можуть враховуватися представлені правоволодільцем торговельної марки докази невикористання торговельної марки з незалежних від правоволодільця важливих обставин.

Відповідно до ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» «<...> Такими поважними причинами, зокрема є:

- обставини, що перешкоджають використанню знака незалежно від волі власника свідоцтва, такі як обмеження імпорту чи інші вимоги до товарів і послуг, встановлені законодавством;

- можливість введення в оману щодо особи, яка виробляє товари або надає послуги, під час використання знака особою, що звернулася до суду, чи іншою особою щодо товарів і послуг, відносно яких висунута вимога про припинення дії свідоцтва.

Для цілей цього пункту використанням знака власником свідоцтва вважається також використання його іншою особою за умови контролю з боку власника свідоцтва» [2].

Отже, використання третьою особою охоронюваної торговельної марки на основі ліцензії, виданої правоволодільцем, також розглядається як використання торговельної марки самим правоволодільцем.

Водночас серед способів використання торговельних марок, передбачених законодавством у ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», можна виділити як фактичне використання торговельних марок (безпосередньо пов'язане з їх застосуванням на товари і послуги, що вводяться в цивільний обіг), так і номінальне їх використання (безпосеред-

ньо не пов'язане із застосуванням торговельних марок на товари і послуги). Під номінальним використанням може розумітися застосування торговельних марок у рекламі, у пресі, на документації та бланках, як доменних імен тощо, що не обов'язково пов'язано з комерційним використанням торговельних марок для позначення товарів і послуг, які вводяться в обіг.

З огляду на принцип необхідності фактичного використання торговельних марок, метою якого є дійсне активне комерційне використання торговельних марок у цивільному обігу, виникає проблема допустимості вказаного номінального використання торговельних марок як обставини, що свідчить про належне і сумлінне фактичне використання торговельних марок.

О.В. Піхурець, аналізуючи це питання, вірно зазначає: «Законодавство України конкретно не встановлює необхідний масштаб використання торговельної марки. Але можна вважати, що в Україні є допустимим і фактичний, комерційний характер використання, і символічний акт використання торговельної марки. Про це свідчить ст. 16 Закону України, де занотовано: <...> застосування її в діловій документації <...> в мережі Інтернет, у тому числі в доменних іменах» [6, с. 112]. І також вказує: «Причому Закон для визнання факту використання торговельної марки не вимагає її комерційного використання. Використання в друкованих виданнях, в рахунках і на бланках передбачається Законом як допустимий варіант використання торговельної марки, який може і не мати комерційного характеру» [6, с. 111].

Але слід визнати, що таке номінальне використання торговельної марки без наміру дійсного комерційного використання у безпосередньому зв'язку з товарами (як фізичними об'єктами) чи об'єктивно здійснюваними послугами не повинно розглядатися як добросовісне фактичне використання. В іншому разі це відкриває можливості для недобросовісних дій, що будуть негативно впливати на конкуренцію та торговельну активність в країні. Також це може привести до прийняття правоволодільцями торговельних марок, що зареєстровані та набули комерційної цінності за кордоном, рішення не експортувати певні товари в Україну (якщо недобросовісними особами буде зареєстровано ідентичні торговельні марки в Україні з метою подальшого обмеження імпорту і намагання отримати прибуток від продажу торговельних марок правоволодільцям іноземних аналогів).

Подібний підхід закріплений, наприклад, в законодавстві Російської Федерації. У ч. 2 ст. 1486 Цивільного кодексу РФ окремо визначається, що не можуть розглядатися як фактичне використання відповідні дії, які не пов'язані безпосередньо з введенням товарів у цивільний обіг [4, с. 666–667].

Також О.В. Піхурець наводить приклад застосування подібного підходу в правозастосовчій практиці країн Європейського Союзу щодо підстав дострокового припинення реєстрації торговельних марок: «Основні вимоги до видів використання, необхідного для підтвердження прав після реєстрації, спробували сформулювати в рішенні суду у справі “Tugmas” проти “Reynolds (Whiston)”», де зазначено, що вимога про використання вважається виконаною, якщо факти й обставини справи, розглянуті у взаємозалежності та з урахуванням комерційної практики, прийнятої у цій галузі промисловості, підтверджують, що торгова марка використовувалася для створення чи утримання ринку товарів, маркованих маркою, а не з метою лише підтримки прав, наданих торговельною маркою. Так, маркування маркою товару ще не означає автоматично її використання. Необхідно встановити, чи може споживач побачити в марці джерело походження товарів» [6, с. 110].

До того ж, досліджуючи це питання, слід зауважити, що встановлений законодавством обов'язок правоволодільця фактично здійснювати використання торговельної марки є відображенням загального обов'язку правоволодільця здійснювати належні йому права добросовісно. Цей принцип міститься в положеннях ст. 17 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», що встановлює: «Власник свідоцтва повинен добросовісно користуватися правами, що випливають із свідоцтва» [2].

На підставі вищевикладеного вбачається за необхідне на законодавчому рівні виключити номінальне використання торговельних марок, не пов'язане безпосередньо з подальшим введенням товарів (послуг) в цивільний обіг, з переліку способів використання, які можуть свідчити про фактичне використання торговельних марок і перешкоджати подачі позову про дострокове припинення дії свідоцтва на торговельну марку згідно ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг».

Слід зазначити, що для законодавств різних країн в галузі торговельних марок характерним є те, що часто встановлюється певний проміжок часу, зі впливом якого може пов'язуватися скасування реєстрації торговельної марки.

В Україні цей строк згідно з ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» – три роки від дати публікації відомостей про видачу свідоцтва або від іншої дати після цієї публікації [2].

Під час порівняння цього положення українського законодавства з подібними нормами зарубіжних законодавств бачимо, що в основному ці терміни дорівнюють п'ять років [6, с. 107–110].

Вказані терміни визнаються необхідними і достатніми для запуску виробництва певної продукції з торговельною маркою. Також визнається, що цього терміну цілком вистачає для вивчення ринку збуту щодо певного товару тощо.

Надання правоволодільцям такого терміну відповідає ст. 5С-1 Паризької конвенції, яка встановлює правило про те, що якщо в певній країні використання зареєстрованої торговельної марки є обов'язковим, її реєстрація може бути анульована лише після закінчення справедливого строку і тільки тоді, коли зацікавлена особа не подасть докази, що виправдовують причини її бездіяльності [5].

Відповідно до вимог ст. 10 Директиви про гармонізацію законодавства про торговельні марки держав-членів ЄС цей строк дорівнює п'ять років [1].

Також важливою є вказівка ст. 5С-2 Паризької конвенції: «Застосування товарного знака його власником у такій формі, що відрізняється від зареєстрованої в якій-небудь з країн Союзу лише окремими елементами, що не змінюють відмітного характеру знака, не спричинює визнання недійсності реєстрації і не обмежує охорону, що надана знаку» [5].

Таке застереження, спрямоване певним чином на захист інтересів правоволодільців у разі допущення незначних змін в процесі використання торговельних марок, міститься, зокрема, в законодавстві Російської Федерації. Так, ч. 2 ст. 1486 Цивільного кодексу РФ вводить таке застереження, практично дослівно відтворюючи вищевикладене формулювання ст. 5С-2 Паризької конвенції [4, с. 666–667].

Законодавство України з цього приводу також відповідає положенням Паризької конвенції і містить таке застереження, зокрема в ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», яке стосується всіх випадків здійснення правових зобов'язань на торговельні марки.

Так, відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» знак визнається використаним, якщо його застосовано у формі зареєстрованого знака, а також у формі, що відрізняється від зареєстрованого знака лише окремими елементами, якщо це не змінює в цілому відмітності знака [2].

Таким чином, на підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне внести до Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» такі зміни: доповнити ч. 4 ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» абзацом такого змісту: «Не можуть вважатися використанням зареєстрованого знака для цілей даного пункту дії власника свідоцтва та/або третіх осіб за згодою власника свідоцтва (застосування його в діловій документації, у рекламі, в мережі Інтернет), які не пов'язані безпосередньо з введенням товарів (послуг) в цивільний обіг на території України з метою комерційного використання».

Також, для приведення законодавства України у відповідність зі світовими стандартами, вважається необхідним внесення змін до законодавства України і встановлення п'ятирічного строку, протягом якого повинно відбутися фактичне використання торговельної марки.

Список використаних джерел:

1. Директива про наближення законодавства держав-членів, що стосується торговельних марок від 21 грудня 1988 року № 89/104/ЄЕС / Рада Європейського Співтовариства. Офіційний журнал. 1989. № L 040. С. 0001–0007. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_352.
2. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689–XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 7. Ст. 36.
3. Зенин І.А. Рынок и право интеллектуальной собственности в СССР. Вопросы изобретательства. 1991. № 3. С. 21–25.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: постатейный комментарий / Э. П. Гаврилов, О. А. Городов, С. П. Гришаев и др. Ч. 4. М.: ТК Велби; Из-во Проспект, 2007. 784 с.
5. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_123.

6. Піхурець О.В. Охорона права на торговельну марку (цивільно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 203 с.

7. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.

УДК 347.926

ГРИЦАЙ С.О.

ДИРЕКТОР Є ДІЮЧИЙ ЧИ ЗВІЛЬНЕНИЙ? ОГЛЯД СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

У статті розглядається проблемна ситуація, коли за бажання керівника звільнитися є небажання або неможливість учасників провести загальні збори для внесення відповідних змін до Єдиного державного реєстру. Проводиться декілька напрямків правового аналізу такої ситуації. На першому етапі аналізуються можливі особисті обмеження керівника за такої ситуації, коли він спробує працевлаштуватися на іншу роботу, а також можливість отримання компенсації за наявні незручності. На другому етапі характеризується доступний інструментарій судового захисту, який може використати людина у спробі відстоювання власних інтересів у суді. На третьому етапі проводиться огляд судової практики з вирішення таких спорів як в Україні, так і в країнах пострадянського простору.

Ключові слова: Єдиний державний реєстр, ЄДР, зміна керівника, звільнення директора, трудові спори.

В статье рассматривается проблемная ситуация, когда при желании руководителя уволиться есть нежелание или невозможность участников провести общее собрание для внесения соответствующих изменений в Единый государственный реестр. Проводится несколько направлений правового анализа такой ситуации. На первом этапе анализируются вероятные личные ограничения руководителя в такой ситуации, когда он попытается трудоустроиться на другую работу, а также возможность получения компенсации за имеющиеся неудобства. На втором этапе характеризуется доступный инструментальный судебной защиты, который может использовать человек при попытке отстоять собственные интересы в суде. На третьем этапе проводится обзор судебной практики с решением таких споров как в Украине, так и в государствах постсоветского пространства.

Ключевые слова: Единый государственный реестр, ЕГР, смена руководителя, увольнение директора, трудовые споры.

This article deals with problem situation where with existence of will of retirement of director there is no will or possibilities of participants to provide general meeting in order to make corresponding changes in USR data. A few directions of legal analysis of such situation are conducted. On the first stage possible personal limitations of director in such case, when he tries to get another job, are analyzed. On the other hand side possible compensations for such inconveniences are analyzed. On the second stage accessible judicial toolkit of defending, which can be used by people in order to protect own interests in the court, are characterized. On the third stage the review of judicial practice is conducted from such cases as well as in Ukraine as in other post-Soviet countries.

Key words: Unified State Register, USR, change of leadership, dismissal of director, labour cases.

Вступ. Питання звільнення керівника підприємства фактично врегульоване різними галузями права. Підстави такого звільнення передбачено Кодексом законів про працю (далі – КЗпП), а процедура – цивільним та господарським законодавством. Найголовнішим є те, що легалізація відбувається на підставі адміністративних норм права, зокрема Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (далі – Закон 755-IV). Ця думка повністю підтверджується змістом ст. 18 означеного Закону. І саме у цій останній ланці є так званий юридичний дефект, що призводить до колізії правових норм, хоча первинно нормативний акт створювався для регулювання цих різногалузевих норм та усунення колізії.

Якщо директорів, що звільняється, вдалося дотриматися всіх процедур, що передбачені трудовим законодавством, але не вдається одержати рішення вищого органа управління підприємством, то він не зможе піти з посади. Це пов'язано безпосередньо з технічною особливістю функціонування бази Єдиного державного реєстру (далі – ЄДР), де інформація про діючого директора зберігається доти, поки замість неї не будуть внесені дані про нового директора. А це також можливо тільки після прийняття вищим органом керування підприємства відповідного рішення, оформленого відповідним протоколом. Отже, директор не може бути знятий із посади (у розумінні поняття ЄДР), поки йому не підберуть заміну.

Через відсутність аналогічних тем досліджень, в яких започатковано рішення вказаної проблеми, і на які автор міг би опиратися під час написання цієї статті, він не може провести їх аналіз. Автор використовує загальнонаукові методи та прийоми аналізу та обробки інформації з даної теми, які він виявив у діючих нормах права.

Постановка завдання. Метою цієї статті є висвітлення однозначно виділених особистих обмежень колишнього директора, які виявляються під час його спроби працевлаштуватися на іншу роботу у зв'язку з тим, що він має статус керівника підприємства за даними ЄДР. Як проміжний етап досліджень ми охарактеризуємо доступний інструментарій судового захисту, який може використати людина, що перебуває «на гачку у ЄДР». У статті планується подати правовий аналіз можливості отримання компенсації колишньому директорів у вигляді середнього заробітку за те, що він не мав змоги вільно працевлаштуватися на іншу роботу з причин наявності про нього відомостей, що він нібито обіймає посаду директора згідно з даними ЄДР. Останнім етапом у дослідженні буде стан судової практики розгляду справ, суть яких полягає у ситуаційній проблематиці застосування Закону 755-IV під час внесення змін до даних про керівника юридичної особи.

Результати дослідження. Спочатку розглянемо значення теми нашого дослідження, зокрема обставини, які спонукають людей після фактичного звільнення звертатися до суду.

Таким фактором є особисті обмеження, які виявляються під час спроби працевлаштування «колишнього директора» на іншу роботу та у інших випадках у зв'язку з тим, що він має статус керівника підприємства за даними ЄДР. Розглянемо основні випадки виникнення таких обмежень:

1) під час постановки на облік до Центру зайнятості. Постановку на облік до Центру зайнятості регламентовано Порядком реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу; затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. № 198; затверджено Порядком надання допомоги по безробіттю, зокрема одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності; затверджено наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 15.06.2015 р. № 613. Згідно з підпунктом 2 пункту 7 Порядку № 198, однією з підстав для відмови у наданні статусу безробітного є «2) встановлення факту зайнятості особи, зокрема отримання повідомлення роботодавця про працевлаштування особи» [5; 21; 25];

2) під час працевлаштування на державну службу, зокрема судді; під час балотування до народних депутатів України; на інші посади. Про це прямо зазначено у статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

3) під час отримання свідоцтва на право провадження нотаріальної діяльності. Несумісність провадження нотаріальної діяльності з перебуванням у складі органів управління передбачено тим, що відповідно до підпункту «ж» пункту 2 частини 1 статті 12 Закону України «Про нотаріат» [10] підставою для анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю (далі – Свідоцтво) є порушення приватним нотаріусом вимог, передбачених частиною 4 статті 3, частиною 1 статті 8 та статті 9 Закону «Про нотаріат». Частина 4 статті 3 названого

Закону передбачає, що приватний нотаріус не може займатися підприємницькою діяльністю, адвокатською діяльністю, бути засновником адвокатських об'єднань, перебувати на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, у штаті інших юридичних осіб, а також виконувати іншу оплачувану роботу, крім викладацької, наукової і творчої діяльності. Забороненою є робота, що зафіксована у трудовій книжці чи договорі. Цей висновок ґрунтується на аналізі понять, вжитих у Законі, зокрема таких: «бути засновником», «бути на службі», «бути у штаті» тощо [10];

4) під час отримання пенсії. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 № 1774-VIII продовжив тренд у виплаті пенсії працюючим пенсіонерам: зокрема обмежив для «простих пенсіонерів» розмір пенсій до 75% виплати в період роботи такого пенсіонера. Але з 01.10.2017 року порядок виплати пенсій працюючим пенсіонерам змінився, коли набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» № 2148-19 від 03.10.2017. Обмеження «простим пенсіонерам» були зняті, і вони отримують 100% розмір пенсії. Тобто до 01.10.2017 року, якщо людина пенсійного віку яка стала заручником ситуації, як-от «керівник поневоли», і вона значилася такою у Єдиному державному реєстрі, то відповідно до Закону № 1774-VIII, вона ймовірно отримувала б пенсію у розмірі 75% від призначеної.

У разі продовження ігнорування учасниками товариства вимог директора про звільнення та/або скликання позачергових зборів слід негайно звертатися до суду з вимогою розірвати трудовий договір, укладений між директором та товариством. Для того, щоб досягти позитивного розгляду у судовому процесі, директор повинен довести, що здійснив усі необхідні процедури, які вимагаються у разі звільнення особи з посади директора, а також надати відповідні докази, що підтверджують його доводи.

Інструментарій судового захисту, який може використати людина, що перебуває «на гачку у ЄДР» як директор, щоб звільнитися з цього «юридичного полону», у загальному вигляді поділяється на подання позовів до судів загальної юрисдикції, господарського суду та адміністративного суду відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус судів».

Перший позов з наданням доказів, які обґрунтовують фактичне припинення виконання функцій керівника підприємства, потрібно подати до суду загальної юрисдикції з вимогою визнати трудовий договір розірваним. Відповідачем у позові потрібно зазначити підприємство, а також обов'язково третьою особою Реєстраційну службу України Міністерства юстиції України та учасників (хоча можливий варіант, коли учасники є співвідповідачами, – це і не нашкодить, і не надасть значних переваг). Законодавчо регламентується такий спосіб захисту Цивільним процесуальним кодексом України, розділом «Позовне провадження».

Як різновид цивільного захисту паралельно з вказаним позовом можна подати заяву про встановлення юридичного факту. Законодавчо регламентується даний спосіб захисту Цивільним процесуальним кодексом України, розділом «Окреме провадження». Така процедура застосовується, по-перше, через те, що майнового спору не існує, а по-друге, встановлюється факт, який у цій ситуації алгоритмом дій нормативно не встановлений, оскільки відповідно до Закону № 755-IV, якщо немає протоколу загальних зборів, то і не будуть внесені зміни, проте у такому разі порушуються трудові права.

Не слід у позовах до суду загальної юрисдикції забувати про питання можливості отримання компенсації «директору поневоли», як середнього заробітку з причин неможливості працювати, так і моральної шкоди, водночас з вирішенням питання зняття з «гачка ЄДР». Це питання потрібно уперше підняти, як ми і зазначали, під час подання позовів до суду загальної юрисдикції (позовне провадження) та включити до позовних вимог у складі позову до господарського суду, а після зміни відомостей у ЄДР щодо керівника підприємства, намагатися формувати нові позови, але з вимогою компенсації вже за період, що минув з моменту прийняття (припустимо, рішень суду загальної юрисдикції або господарського суду (за останньою датою) до фактичної зміни відомостей в ЄДР).

На другому етапі позови подаються до господарських судів. Але автор статті не бачить перспективи та доцільності у даному виді позову і рекомендує його подавати водночас з позовом до суду загальної юрисдикції. Такий позов, навіть за позитивного для позивача рішення, у практичній реалізації, яка направлена на зняття людини з «гачка ЄДР», не дасть жодного результату: власники не прийдуть на збори або зберуться не у належному складі (без кворуму), або не проголосують за звільнення директора, або за призначення нового директора. Відповідачами у цьому виді позову повинні бути учасники товариства, третьою особою – Реєстраційна служба України

Міністерства юстиції України. Позовні вимоги повинні бути направлені на зобов'язання учасників провести загальні збори з такою денною повісткою, як звільнення та призначення керівника товариства. Законодавчо регламентується цей спосіб захисту Господарським процесуальним кодексом України.

Додатковим інструментом впливу, що неочікувано може дати позитивний результат, є подача заяви про злочин до поліції. Підставою буде невиконання рішень суду по статті 382 Кримінального кодексу України [16].

Третя ланка позовів – до адміністративного суду, і також з проходженням судової ієрархії (суд першої, апеляційної та касаційної інстанцій). Позов потрібно подати до відповідного відділу Реєстраційної служби України Міністерства юстиції України, у яку перед цим потрібно письмово звернутись, зробивши спробу подати наявний згідно з Законом 755-IV пакет документів та отримати лист з відмовою (а саме така відповідь надійде). Його і додати до позову як і судові рішення суду загальної юрисдикції і господарського суду, що вступило у закону силу, серед інших доказів, які обґрунтовують фактичне припинення виконання функцій керівника підприємства. Третьою особою зазначити підприємство та учасників. Позовні вимоги направити на вчинення дії, а саме зобов'язання відповідача видалити відомості з ЄДР щодо колишнього керівника. Законодавчо регламентується такий спосіб захисту Кодексом адміністративного судочинства України.

Заключним етапом проходження усіх ланок судової ієрархії (суд першої, апеляційної та касаційної інстанцій) є подання позовів до Конституційного та Європейського суду [18].

Усі перелічені заходи судового захисту, навіть якщо вони не принесуть остаточного успіху, однозначно під час захисту інтересів перед правоохоронними та контролюючими органами будуть мати позитивні результати для визнання невинним і не притягнення до відповідальності.

Проаналізуємо стан судової практики розгляду справ, суть яких саме і є ситуаційна проблематика застосування Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» під час внесення змін до даних про керівника юридичної особи.

У ситуації, що нами аналізується, директор стає своєрідним «заручником». Адже він через причини, що від нього не залежать, не може реалізувати норму трудового законодавства стосовно розірвання трудового договору за своєю ініціативою як найманого працівника. Як показує аналіз судової практики, суди в цій категорії справ на боці працівника. Так, якщо в ході судового засідання особа, що обіймає посаду директора, надає докази того, що нею питання про розірвання трудового договору за ініціативою працівника було включено до порядку денного, учасники своєчасно були повідомлені про проведення загальних зборів, але останні не відбулися у зв'язку з відсутністю кворуму, то суд може задовольнити позов директора про визнання трудового договору розірваним, а також про покладення на товариство зобов'язання видати трудову книжку і провести остаточний розрахунок.

Прикладом таких успішних для «колишніх директорів» судових справ є ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 25.05.11 р. по справі № 6-6793-св 11; рішення Печерського районного суду м. Києва від 25.05.11 р. по справі № 2-2534/11; рішення Шевченківського районного суду в м. Запоріжжі від 18.01.11 р. по справі № 2-0827/281/2011.

Якщо з директором було укладено контракт на визначений термін, у цьому разі починають діяти норми про дострокове розірвання строкового трудового договору. Розірвати достроково строковий трудовий договір можна або за згодою сторін, або на вимогу працівника. Задовольнити такі вимоги роботодавця зобов'язаний, але лише за наявності однієї з обставин. Ними можуть бути хвороба працівника або його інвалідність, які перешкоджають виконанню роботи за договором, порушення роботодавцем законодавства про працю, колективного або трудового договору, а також низка випадків, передбачених частиною 1 статті 38 КЗпП. Проте цей перелік не є вичерпним, на що вказує згадування у кінці про інші поважні обставини. Прикладом позитивного вирішення таких справ для позивача є ухвала Апеляційного суду м. Києва від 16.05.12 р. по справі № 22ц-2690-7098/12.

Відправною точкою під час вирішення таких судових справ повинно бути порозуміння, що умови контракту, який повинен бути укладений з директором, як і положення статуту підприємства, не повинні погіршувати становище директора порівняно з тим обсягом правових гарантій, які надано йому діючими нормами трудового права України, Конституцією та міжнародними договорами.

Для вивчення міжнародного досвіду щодо стану вирішення аналогічних проблем у країнах пострадянського простору, близьких нам за структурою вибудованої правової нормативної бази, візьмомо приклад аналізу судової практики Російської Федерації.

Наведемо приклади ситуацій, коли директор не бажає залишатися на своїй посаді й реалізує своє право на звільнення, установлене статтею 280 Трудового кодексу Російської Федерації (далі – ТК РФ), яка є аналогічною статті 38 Кодексу законів про працю України:

«<...> Одним из принципов правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации является достоверность информации (статья 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). В Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) должны указываться достоверные данные, соответствующие фактическим обстоятельствам. Если есть какие-либо несоответствия факту, то это означает, что в реестре содержатся недостоверные сведения. <...> Иное толкование вышеуказанных норм права означало бы, что законодатель изначально предусмотрел возможность сохранения в ЕГРЮЛ – федеральном информационном ресурсе любых, в том числе надуманных, сведений. В таком случае теряется смысл ведения государственного реестра. <...> Кроме того, субъект персональных данных (бывший директор) вправе требовать от оператора Инспекции федеральной налоговой службы (далее – ИФНС) уточнения своих персональных данных, их блокирования или уничтожения. Такая возможность у него появляется в случае, если в реестре содержатся неполные, устаревшие или недостоверные данные (статья 14 Федерального Закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»). Из-за истечения срока действия полномочий директора и прекращения с ним трудовых отношений запись о нем в ЕГРЮЛ недостоверна. Поэтому он вправе принять предусмотренные законом меры по защите своих прав. <...> Из материалов дела следует, что на протяжении трех лет после даты прекращения трудовых отношений директора с обществом сведения о нем как о директоре находились в ЕГРЮЛ. Следовательно, реестр на протяжении трех лет обладал признаками недостоверности. <...> ИФНС не предприняла действий по исключению сведений о бывшем директоре, а также исключению самого общества из реестра. Это привело к невозможности практического разрешения ситуации и создало обстоятельства, из-за которых в ЕГРЮЛ содержались недостоверные сведения. Суд первой инстанции признал, что наличие в ЕГРЮЛ записи в отношении бывшего директора – это незаконное бездействие, и обязал ИФНС исключить недостоверную информацию из реестра. <...> Апелляционный и окружной суд согласились с выводами нижестоящего суда. Срочный трудовой договор с директором общество расторгло из-за окончания его действия. В его трудовую книжку внесли запись о том, что он уволен с должности исполняющего обязанности директора общества. Отсутствие правового регулирования процедуры исключения (аннулирования) из ЕГРЮЛ записи о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица, в условиях объективной невозможности подачи заявления в регистрирующий орган по установленной форме не может стать причиной отказа в удовлетворении заявления бывшего директора и восстановления его нарушенных прав (постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.08.2013 по делу № А43-26295/2012)» [31].

Суди, задовольняючи позов, виходили з того, що державний реєстр створений з метою відображати достовірні данні, а людина має право на відстоювання персональних даних про себе – це і стало підставою для ухвалення рішення, яким зобов'язали оператора державного реєстру (за аналогією – це наш державний реєстратор), внести зміни до недостовірних відомостей про керівника підприємства.

Ще одним цікавим досвідом є огляд судової практики з застосування правового інституту «тимчасово виконуючого обов'язки» у країнах пострадянського простору:

«<...> директор перед своим увольнением с должности приказом назначил временно исполняющего обязанности директора до даты принятия решения общим собранием акционеров общества решения о назначении нового директора. Несколько акционеров, полагая, что данный приказ вынесен с нарушением компетенции директора, обратились в суд с иском о признании его недействительным. <...> Суд отказал в удовлетворении заявленного требования. Он исходил из того, что директор лишь назначил временно исполняющего свои обязанности и не решал вопрос об образовании исполнительного органа, а также не вмешивался в сферу компетенции общего собрания акционеров (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15.03.2010 по делу № А47-7947/2008)» [31].

«<...> Назначение директором на время своего отсутствия лица, которое будет исполнять его обязанности, – это общеизвестный обычай, широко применяемый в деловой практике (постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 22.03.2012 по делу № А58-6315/10)» [31].

З огляду на аналіз наведених судових рішень може існувати правовий інститут «тимчасово виконуючого обов'язки». І судові інстанції мотивували своє рішення наявністю такого інституту як давнього ділового звичаю у господарській практиці.

Але ухвалення судом загальної юрисдикції рішення на користь колишнього директора та розірвання трудового договору з товариством не завжди є кінцевим результатом, оскільки постає логічне питання: а як провести цю процедуру в реєстраційній службі? У всіх випадках Реєстраційна служба України навіть за наявності позитивного судового рішення суду загальної юрисдикції та господарського суду, що навіть вступило у законну силу, дає офіційну відмову у проведенні змін в ЄДР.

Зауважимо, що господарські суди здебільшого задовольняють позови про зобов'язання провести загальні збори за наявності доказів, що свідчать про спробу звільнитися з посади директора з одночасним належним ініціюванням проведення позачергових загальних зборів.

Ми бачимо можливий вихід із даної ситуації у подачі позову до реєстраційної служби за місцем реєстрації товариства з вимогою вчинити дії, а саме видалити з відомостей в ЄДР дані стосовно директора та товариства, трудовий договір між якими було розірвано на підставі рішення суду.

Тут судові успіхи закінчуються. Адміністративні суди відмовляють у задоволенні позовів «колишніх директорів» з посиланням на те, що є встановлена процедура і обсяг документів, які необхідно подати, і все це визначено Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», тому суди не будуть піднімати роботу державних органів влади.

Висновки. Підсумовуючи, можна стверджувати, що і існуюча протягом багатьох років судова практика існування «корінної причини» звернень людей до суду, зокрема Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», на жаль, теж не має однозначного рішення, хоча і спостерігаються фрагментарні успіхи.

Звільнення директора без призначення нового директора є абсурдним та алогічним. Будь-яке товариство повинно мати керівника. А що робити, якщо учасники не бажають або не мають можливості призначити нового директора, і водночас реєстраційна служба не має правових підстав для видалення відомостей з ЄДР про директора. На думку автора, у ситуації, що стосується положення самого товариства і його власників, їх права й законні інтереси виключенням неналежного запису з ЄДР про колишнього директора не порушуються оскільки останній після звільнення вже таким не є. Такі обставини, як неможливість для товариства існувати без директора, а також відсутність кандидатур на цю посаду в органів керування не мають правового значення для вирішення справи про виключення запису з ЄДР про колишнього директора. Це вже проблема самого товариства і його власників.

Наявність в ЄДР запису про колишнього директора обмежує право останнього на вільний вибір праці згідно з Конституцією України. Так, виявлення відомостей в ЄДР про те, що людина є керівником підприємства, стане причиною неможливості займати посади державної служби, судді, нотаріуса, народного депутата, і навіть може стати (з великим ступенем імовірності) причиною для відмови в прийомі на роботу в комерційну організацію.

Доцільним напрямом подальших досліджень автор вважає можливість та необхідність розробити обґрунтовані пропозиції щодо змін у ЄДР у контексті висвітленої ним проблематики з метою узгодити процедуру внесення даних до ЄДР.

Список використаних джерел:

1. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
2. Праця і зарплата. № 3(967) від 20 січня 2016 р. URL: <https://buhgalter911.com/news/news-458686.html>.
3. Маляренко С.М. Адвокат. № 4(151) 2013. URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1533-14&p=1314627761835151>.

5. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 року №755-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
6. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067 –VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 року № 108/95-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>.
9. Про запобігання корупції: Закон України» від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06.12.2016 № 1774-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1774-19>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України № 2148-19 від 03.10.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
14. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
15. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
16. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
17. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
18. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
20. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
21. Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 15.06.2015 № 613. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0821-15>.
22. Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця: Наказ Міністерства фінансів України від 06.03.97 р. № 58. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0104-97>.
23. Офіційний сайт Державної служби зайнятості України. URL: <http://www.dcz.gov.ua>.
24. Офіційний сайт Конституційного суду України URL: <http://ccu.gov.ua>.
25. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 198. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/198-2013-%D0%BF>.
26. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Наказ Кабінету Міністрів України від 15.02.2002. № 169. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п>.
27. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1993 р. № 245. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/245-93-п>.
28. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Наказ Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну України від 28.06.93 р. № 43. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>.

29. Про практику застосування судами законодавства про оплату праці: Пленум Верховного Суду України від 24.12.1999 р. № 13. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-99>.

30. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

31. Бычков А.И. Общество не внесло изменения в ЕГРЮЛ. Чем грозит наличие в реестре недостоверной записи о директоре. Все дела: гражданские и уголовные: юридический форум. URL: <http://www.vsedela.ru/index.php?topic=1319.0>.

УДК 67.410(477)

ЄРЕМЕНКО С.А.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМ ПІДТРИМАННЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті розкрито організаційно-правові засади застосування інноваційного підходу у вирішенні питань щодо підвищення ефективності систем управління Єдиною державною системою цивільного захисту України.

Ключові слова: організація діяльності, Єдина державна система цивільного захисту України, система підтримання прийняття рішень, інноваційний проект.

В статье раскрыты организационно-правовые основы применения инновационного подхода при решении вопросов по повышению эффективности систем управления Единой государственной системой гражданской защиты Украины.

Ключевые слова: организация деятельности, Единая государственная система гражданской защиты Украины, система поддержания принятия решений, инновационный проект.

The article deals with the organizational and legal principles of using innovative approach in solving the issues of increasing the efficiency of management systems of the Unified State System of Civil Defence of Ukraine are considered.

Key words: organization of activity, Unified State System of Civil Defence of Ukraine, decision support system, innovative project.

Постановка проблеми. Цивільний захист відноситься до пріоритетів Кабінету Міністрів України, що підтверджується Середньостроковим Планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року [1].

Варто зазначити, що наявна система Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на неї завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р. затверджено Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [2]. Відповідним документом одним із підходів з реалізації Стратегії визначено інформаційну діяльність, яка проводиться для підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС України. Зусилля такого важливого відомства спрямовуються на вирішення актуальних

© ЄРЕМЕНКО С.А. – кандидат технічних наук, доцент, полковник служби цивільного захисту, заступник начальника з навчальної та методичної роботи (Інститут державного управління у сфері цивільного захисту)

питань, які мають відношення до сектору національної безпеки, створення безпекового середовища. Таким чином, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій є невід'ємною частиною функціонування органів МВС України задля чого використовується весь комплекс ресурсів, які входять до сфери компетенції цього відомства. Приналежність організаційно-функціональних систем до сектору національної безпеки визначає їх надзвичайну важливість у загальній схемі державного управління, що обумовлює обсяг прав та обов'язків, виділених людських і матеріально-технічних ресурсів. Масштабність проблем у сфері регулювання цих суб'єктів обумовлює стратегічний рівень управління як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищі їх функціонування. Інформатизації процесів управління складними системами відведене пріоритетне місце, оскільки вони покликані значно посилити їх дієвість у справі забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми, які стосуються питань інформаційного забезпечення різних соціальних систем управління, вивчаються багатьма науковцями, зокрема Е. Аблякимовою, І. Арістовою, О. Барановим, Ю. Бурилом, Б. Кормичем, Є. Кубком, А. Новицьким, Н. Новицькою, Г. Середою, В. Цимбалюком, В. Шамраєм та ін. Проблемам реалізації інноваційних та високотехнологічних проєктів, зокрема у сфері цивільного захисту, приділяють увагу С. Андреев, В. Богданович, О. Власюк, Ю. Глуховенко, В. Косевцов, А. Кошкін, О. Максимчук, В. Предборський, Р. Приходько, В. Овсяник, В. Садковий, А. Серант, В. Федорчук та ін.

Метою статті є дослідження організаційно-правових механізмів застосування інноваційного підходу у вирішенні питань щодо підвищення ефективності систем управління Єдиною державною системою цивільного захисту України.

Виклад основного матеріалу. Підвищення рівня управління такою складною організаційною формою, як Єдина державна система цивільного захисту України (далі – ЄДСЦЗ) [3], передбачає вжиття комплексу заходів, які, зокрема мають включати напрям вдосконалення систем підтримання прийняття рішень, метою яких є допомога особам, котрі приймають рішення у складних умовах, для повного й об'єктивного аналізу сфери їх діяльності.

Проведення роботи у зазначеному напрямі обумовлює потребу у виборі інформаційних технологій, які найбільшим чином відповідатимуть функціональній формі Єдиної державної системи цивільного захисту України. Йдеться про достатню велику кількість інформаційних технологій, основне призначення яких – забезпечення прийняття управлінських рішень. Таке спрямування мають IT-рішення Management Information Systems (MIS), Decision Support Systems (DSS) – інформаційні системи для прийняття рішення на управлінському рівні; Knowledge Work Systems (KWS) – система знань; Automation Systems (OAS) – система автоматизації діловодства та рівні знань; Transaction Processing Systems (TPS) – система діалогової обробки запитів на експлуатаційному рівні. Завдяки їх використанню керівники отримують необхідну інформацію для здійснення управлінського впливу, суб'єкт прийняття управлінського рішення отримує відомості вже у відфільтрованому вигляді, за раніше визначеними критеріями, встановленою ієрархією їх критичності [4–26]. У сукупності це значно скорочує час і зусилля у разі виконання управлінської функції.

Для забезпечення дієвості IT необхідний великий обсяг відомостей, з цією метою створюються електронні архіви документів (DIRECTUM File Storage Services)¹. Банки відомостей являють собою структуровану інформацію, систематизовану у хронологічній послідовності. У сукупності з OLAP (англ. Online Analytical Processing, аналітична обробка в реальному часі)² системою користувач має можливість отримувати інформацію про об'єкт управлінського впливу у різних просторово-часових вимірах.

Організаційними формами реалізації системи підтримання прийняття рішень виступають ситуаційні кімнати або ситуаційні центри. Особливого значення в аспекті функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту має досягнення максимальної мобільності в ор-

¹ DIRECTUM File Storage Services (Електронний архів документів) – це система зберігання документів в електронному вигляді, яка забезпечує: надійність зберігання документів; конфіденційність і розмежування прав доступу; відстеження історії використання документа; зручність і швидкість пошуку.

² OLAP (англ. online analytical processing, аналітична обробка в реальному часі) – це технологія обробки інформації, що дозволяє швидко отримувати відповіді на багатовимірні аналітичні запити.

ганізації використання Системи підтримки прийняття рішень³ (далі – СППР) у разі планування та проведення операцій.

Прикладом реалізації системного підходу до впровадження СППР у сфері функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України став проект «РОДОС-Україна» (англ. “Real-time On-line Decision Support System” – «Онлайн-система підтримки прийняття рішень у режимі реального часу»).

В Єдиній державній системі цивільного захисту України наразі створено найсучаснішу «Міжвідомчу систему прогнозування і підтримки прийняття рішень з реагування на радіаційні аварії на АЕС України «РОДОС-Україна». Поетапне впровадження системи РОДОС в Україні здійснюється в рамках проектів «Інструменту співробітництва в галузі ядерної безпеки – INSC» (спеціалізованої програми технічної допомоги ЄС сусіднім країнам).

Система РОДОС, розроблення якої в Європейському Союзі координується Інститутом технологій Карлсруе (Німеччина), впроваджена у більшості країн ЄС та інших країнах світу як інструментарій підвищення аварійної готовності, підтримки тренувань і розроблення планів аварійного реагування, і, що найважливіше – для використання в кризових центрах з метою прогнозування у випадку аварії на АЕС (інших ядерних об’єктах), наслідків таких аварій на основі даних оперативного моніторингу радіаційного стану довкілля, прогнозу погоди і водності річок, радіоактивного забруднення і доз для населення, а також прогнозу ефективності післяаварійних контрзаходів.

Варто зазначити, що система РОДОС впроваджена у більшості країн ЄС та інших країнах світу.

В Україні широкомасштабне впровадження системи RODOS розпочато у 2011 році в рамках двох проектів програми «Інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки «INSC» (спеціалізованої програми технічної допомоги ЄС сусіднім країнам). Створення Міжвідомчої системи прогнозування і підтримки аварійного реагування «РОДОС-Україна» стало фінальною стадією цих проектів [27].

Наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 16 січня 2004 р. № 2 (у редакції наказу Державної інспекції ядерного регулювання України від 09 грудня 2016 р. № 201) [28] визначено вимоги щодо внутрішнього та зовнішнього кризових центрів АЕС. Варто зауважити, що ці вимоги встановлюються до функцій, режимів експлуатації, місць розташування, термінів активізації, оснащення, систем зв’язку й передачі даних, реєстрації, збереження та захисту інформації, надійності систем та обладнання кризових центрів АЕС.

Зрозуміло, що система «РОДОС-Україна» спрямована на забезпечення процесів управління в окремій сфері та має налаштування на діяльність суб’єктів прийняття рішень, працюючих у напрямі забезпечення безпеки АЕС, тому вона не розрахована на інші підсистеми ЄДСЦЗ. Однак на її прикладі можна побачити успішний досвід запровадження СППР для вирішення проблем ЄДСЦЗ. Отже, рішення, прийняті на політичному рівні, закріплюються правовими актами, реалізуються організаційно-технічними засобами. Суть СППР залишається незмінною – оброблення та подання інформації про об’єкт аналізу в обсязі та формі, найбільш придатному для сприйняття суб’єктом прийняття рішення. Особливостей її структури та формам надає той факт, що вона має бути розрахована на те, що управлінське рішення може прийматися у кризовій ситуації, причинами якої виступають різного роду загрози.

Визначальним фактором у розробленні конфігурації спеціалізованої СППР є функціональне навантаження органів управління формально визначеної системи, що обумовлює обсяг і джерела потоків інформації й форми її оброблення.

Взаємовизначеність організаційних форм управління та інформації дозволяє поділити СППР на оперативні та стратегічні. Оперативні СППР призначені для негайного реагування на зміни у стані об’єкта управлінського впливу, швидке у часовому та наближене у просторовому вимірі виконання функцій, для реалізації яких створено підрозділ, орган, систему.

Стратегічна СППР орієнтована на суттєво більший обсяг інформації, ніж СППР оперативного рівня. Її особливий характер визначається тим, що вона отримується з джерел, які мають високий рівень статусності, компетенції, значно більшого кола джерел, має високу цінність для здійснення процесу управління. Це так звані Інформаційні Системи Керівництва – виконавчі ін-

³ Система підтримки прийняття рішень (СППР; англ. Decision Support System, DSS) – комп’ютеризована система, яка шляхом збору та аналізу великої кількості інформації може впливати на процес прийняття управлінських рішень у бізнесі та підприємстві.

формаційні системи: інструмент для прийняття рішень на вищому рівні (Executive Information System (EIS)⁴ – Інтегроване середовище розроблення (ICP, англ. Integrated development environment, IDE)⁵ [29, 30]. Керівник стратегічної ланки управління повинен мати доступ до інформації, яка є результатом опрацювання багатьох джерел інформації і виступає як готовий продукт певної системи. Її характеристики мають забезпечувати можливість отримання суб'єктом управління стратегічного рівня найповнішої картини про стан справ у визначених його повноваженнями сферах, при тому, що швидкість надходження опрацьованої інформації стратегічного рівня має бути максимально скороченою, наближеною до оперативної. Формалізувати весь процес отримання стратегічної інформації важко, що обумовлено її обсягом і статусністю джерел надходження, разом з тим можливо використовувати стандартні обліки, графіку, мультимедійні можливості. Оптимальним є, коли Стратегічна СППР орієнтована на окрему галузь регулювання суспільних відносин. Вона передбачає детальне опрацювання даних, спеціально сформованих так, щоб ними зручно було користуватись у процесі управління. Технологія інформаційного продукту базується на багаторівневому описі ситуації, аналізі відомостей [31].

Особливість стратегічної СППР полягає ще й у тому, що вирішення конкретних задач потребує значних витрат ресурсів на її придбання, налаштування та забезпечення її працездатності. Використання такого високо функціонального інструменту в цілях лише вищого керівництва, які за своїм статусом відносяться до стратегічної ланки керівників, є нерациональним і неможливим в умовах загрози виникнення кризової ситуації, або реагування на кризову ситуацію, що відбувається в реальному часі. Тому створення оперативного органу управління, спроможного виробляти інформаційний продукт для забезпечення прийняття рішення на оперативному та стратегічному рівнях, є об'єктивною необхідністю. Для кожного рівня управління має існувати спеціалізована СППР, розроблена під конкретну програму, або адаптована під конкретну функціональну систему. Приклад впровадження системи «РОДОС-Україна» підтверджує цей висновок.

Забезпечити реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту без розвитку СППР у Єдиній державній системі цивільного захисту в її функціональних і територіальних підсистемах та їх ланках неможливо.

Систему підтримки прийняття рішень можна представити як інструментарій для формування альтернатив управлінських рішень в організаційних системах із застосуванням математичних та евристичних методів і моделей.

Інформаційна система може мати найбільший ефект, якщо ЄДСЦЗ розглядати як ланцюг дій, спрямованих на цивільний захист, – на виконання функції держави, яка має за мету захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

В організаційно-правовому аспекті перспективи використання СППР реалізуються за ознакою функціональності підсистем ЄДСЦЗ. Відповідно до ст. 9 Функціональні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту Кодексу цивільного захисту України [32], якщо функціональні підсистеми ЄДСЦЗ створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя, то і процес впровадження СППР також полягає у цій площині. Необхідність існування спеціалізованої СППР у рамках функціональної підсистеми ЄДСЦЗ, тобто у центральних органах виконавчої влади, перелік яких визначено в Постанові Кабінету Міністрів України № 11 від 9 січня 2014 р. «Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту» [3], обумовлюється компетенцією цих органів у відповідній сфері: безпосереднє керівництво функціональною підсистемою покладається на керівника органу, суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему. До складу функціональних підсистем входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту. Забезпечити високий рівень керованості функціональної підсистеми ЄДСЦЗ без використання можливо-

⁴ Виконавча інформаційна система (Executive Information System (EIS) – система підтримки прийняття рішень (DSS), яка використовується для надання допомоги старшим керівникам у процесі прийняття рішень. Забезпечує легкий доступ до важливих даних, які необхідні для досягнення стратегічних цілей в організації.

⁵ Інтегроване середовище розробки (ICP, англ. Integrated development environment або англ. IDE) – комплексне програмне рішення для розроблення програмного забезпечення. Зазвичай складається з редактора початкового коду, інструментів для автоматизації складання та відлагодження програм.

стей спеціалізованої СППР неможливо, тому логічно розраховувати, що у кожній функціональній підсистемі в особі визначеного на законодавчому рівні органу центрального управління створено СППР, скеровану на виконання завдань ЄДСЦЗ [33, 34]. Наприклад, у підсистемі безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів впроваджено міжвідомчу СППР «РОДОС-Україна», інформаційний продукт, який є результатом СППР «РОДОС-Україна», що дозволяє підтримувати оперативний рівень управління, незважаючи на її міжвідомчий характер.

Специфічність СППР оперативного рівня передбачає можливість їх застосування у територіальних підсистемах Єдиної державної системи цивільного захисту, які діють в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (ст. 10 Територіальні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланки Кодексу цивільного захисту України), а також ланках територіальних підсистем [32].

Для ефективної роботи функціональних і територіальних підсистем та їх ланок є потреба в організаційно-правовому врегулюванні питання щодо впровадження в ЄДСЦЗ уніфікованих інструментаріїв, таких як СППР [35–37].

Система підтримки прийняття рішень (СППР), уніфікована під специфіку ЄДСЦЗ, має володіти такими загальними властивостями, як: оперування недостатньо структурованими рішеннями; можливість забезпечувати роботу з нею суб'єктами управління різних рівнів; припускає можливість використання її як у процесі одноосібної, так і групової роботи зі здійснення процесу управління; підтримка як взаємозалежних, так і послідовних рішень; підтримка всіх етапів управлінського циклу; підтримка різних стилів роботи суб'єктів прийняття управлінських рішень; спроможність реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі функціонування суб'єкта ЄДСЦЗ; максимальна уніфікованість, простота регламентів роботи з ними; підвищення ефективності прийнятих рішень; зменшення ресурсних витрат на апарат управління; має відповідати вимогам електронного урядування; володіти передбаченими проектом можливостями модернізації залежно від зміни завдань; підтримка моделювання; дозволяє використовувати теоретично узагальнений суспільно-історичний досвід, результати оволодіння людиною дійсністю, її пізнання [38–40].

Все зазначене може бути враховане під час формулювання технічного завдання на розробку СППР, спеціалізованої під потреби певної підсистеми ЄДСЦЗ. Технічне завдання має формуватися відповідно до чинних стандартів.

Охопити весь комплекс заходів із впровадження СППР у діяльність ЄДСЦЗ дозволяє застосування проектного підходу як інноваційного механізму державного управління – розроблення, прийняття та реалізація інноваційного проекту впровадження СППР в ЄДСЦЗ. Для проведення такої роботи в Україні є законодавча база. Національне інноваційне законодавство включає норми Конституції України, Господарського кодексу України, Законів України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями розвитку інноваційної діяльності в Україні», «Про інвестиційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших нормативно-правових актів, які визначають правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлюють форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом.

Вихідні правові передумови державної інноваційної політики закладено в Конституції України. Так, ст. 54 Основного Закону гарантує громадянам свободу наукової і технічної, а також інших видів творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав. У цій самій статті визначено, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [41].

Крім згаданих законодавчих актів, Верховною Радою України 13 липня 1999 року прийнято Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України. Концепція містить основні цілі, пріоритетні напрями та принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення. Вона визначає засади взаємовідносин між державою та суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності, які ґрунтуються на необхідності пріоритетної державної підтримки науки, технологій та інновацій як джерела економічного зростання, складника національної культури, освіти та сфери реалізації інтелектуального потенціалу громадян. Дія Концепції розрахована на період стабілізації економіки та досягнення постійного її розвитку [42].

Єдина державна система цивільного захисту України має всі можливості для участі у реалізації державної інноваційної політики. Актуальність цих процесів підтверджується затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [43]. Додержання європейських стандартів у процесі вдосконалення систем управління ЄДСЦЗ є нині нагальною потребою. Приклад впровадження проекту RODOS в Україні свідчить про реалізацію Європейським Союзом (далі – ЄС) положень Лісабонського договору, які покладені в основу Європейської служби зовнішніх зв'язків (The European External Action Service (EEAS))⁶ у частині здійснення адекватних дій ЄС під час надзвичайних ситуацій, що обумовлює прийняття конкретних рішень. Кризисне реагування передбачає негайну мобілізацію ресурсів ЄС для боротьби з наслідками зовнішньої кризи, що викликана антропогенними та стихійними лихами.

Механізм реагування на кризи та управління ними в ЄС підкріплений різними інституційними та процесуальними механізмами в рамках Кризової платформи, які можуть активізуватись під час виникнення загрози зовні, й забезпечувати негайну реакцію на них. Європейський Союз опікується проблемою своєчасної реакції на загрози, що виникають у результаті криз (цивільного та воєнного характеру) поза його межами.

Нові та гострі кризи потребують швидкої відповіді не тільки задля полегшення страждань людей, щоб запобігти або попередити подальшу ескалацію, захистити громадян ЄС. На відміну від інших напрямів зовнішньої політики, спроможність ЄС задовольняти потреби, протидіяти викликам, надзвичайним ситуаціям, які, як правило, виникають (неочікувано) у природному, техногенному середовищі, залежить від спроможності приймати у режимі реального часу спеціальні рішення і дії. Для негайної реакції на небезпеку розробляються системи підтримки прийняття управлінських рішень. Вони спрямовані на реалізацію управлінського впливу щодо попередження конфліктів і підтримання миру, місії Спільної політики безпеки та оборони (The Common Security and Defence Policy (CSDP))⁷ [44] або програми розвитку.

Організаційним утворенням, на яке покладено завдання забезпечення оперативного управління, експлуатація «Онлайн-систем підтримки прийняття рішень у режимі реального часу» є Ситуаційна кімната ЄС. Це постійно діючий резервний орган, який виконує функцію ситуаційного інформаційного органу для зацікавлених сторін з ЄС. Він діє як інформаційний хаб, що концентрує в собі всю інформацію про кризи, що надходить від делегацій ЄС, держав-членів ЄС, місій CSDP ЄС, команд спеціальних представників Європейського Союзу (СПЕС) (European Union Special Representatives (EUSR))⁸ [45] і міжнародних організацій.

Ситуаційна кімната ЄС має за мету: моніторинг звітів щодо подій у режимі 24/7, з акцентуванням особливої уваги на цілодобовому зв'язку з місіями та органами центрів збору даних або продукції (далі – ЦСДП) та делегаціями ЄС; підтримку Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки (High Representative of the Union for Foreign Affairs and

⁶ Європейська служба зовнішніх справ (Європейська дипломатична служба) – орган Європейського Союзу, що був створений після набуття чинності 1 грудня 2009 року Лісабонським договором. ЄСЗС приступила до виконання своїх обов'язків 1 грудня 2010 року, і на цей момент виконує обов'язки Міністерства закордонних справ та дипломатичного корпусу на рівні Європейського Союзу. Європейська служба зовнішніх справ керує зовнішніми зв'язками ЄС, безпекою, оборонною політикою та контролює Об'єднаний Європейський аналітичний центр. Однак, незважаючи на рішення Європейського комісара із зовнішніх справ та політики безпеки і Європейської дипломатичної служби, остаточне рішення приймається державами-членами та Європейською комісією.

⁷ Спільна політика безпеки та оборони (CSDP), раніше відома як Європейська політика безпеки та оборони (ЄПБО), є найважливішим елементом спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу і є частиною політики ЄС, що охоплює оборону та військові аспекти, а також внутрішні кризи. ЄПБО була наступником Європейської безпеки та оборони в НАТО, але відрізнялася тим, що перебувала під юрисдикцією Європейського Союзу. Формально Спільна політика безпеки та оборони підпорядковується Європейській раді, яка є інститутом ЄС. Європейський Союз провів багато зарубіжних операцій, використовуючи цивільні і військові інструменти в декількох країнах на трьох континентах (Європі, Африці та Азії) в рамках своєї загальної політики в сфері безпеки і оборони (CSDP).

⁸ Спеціальний представник Європейського Союзу (СПЕС) (European Union Special Representatives) – це особливий інститут, призначений для врегулювання міжнародних конфліктів і реалізації пріоритетних програм міжнародного співробітництва з боку об'єднання. Його втілює дипломатичний представник-емісар Союзу з особливими завданнями за його межами.

Security Policy (HR/VP)⁹, відповідних служб Європейської служби зовнішніх зв'язків (European External Action Service (EEAS) та керівних органів; включення до механізму комплексного реагування на кризи в ЄС (Integrated political crisis response (IPCR) [46] задля підтримки політичної координації і прийняття рішень у масштабних, складних кризах; керування та розвиток відносин з національними центрами реагування на кризові ситуації у державах-членах ЄС; регулярні відносини з іншими кризовими центрами регіональних і міжнародних організацій, такими як Департамент операцій з підтримання миру ООН¹⁰, Ліга арабських держав¹¹, Африканський Союз¹² та Асоціація держав Північно-Східної Азії¹³.

З цією ж метою створюються інформаційно інтегровані у Кризову платформу ЄС національні «Онлайн-системи підтримки прийняття рішень у режимі реального часу» третіх країн. Такі системи можуть діяти на базі функціональних і територіальних підсистем та їх ланок Єдиної державної системи цивільного захисту. Можливо передбачити, що СППР, спрямовані на кризову платформу ЄС, не мають обмежуватись однією функціональною підсистемою ЄДСЦЗ. Інформаційна інтеграція елементів ЄДСЦЗ до Кризової платформи ЄС може здійснюватися через діючі Європейські програми моніторингу Землі (Copernicus – The European Earth Observation Programme) [47], Європейську програму захисту життєво важливої інфраструктури (European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) [48], загального середовища для обміну інформацією (CISE) [49]. Знову ж таки формою реалізації може стати СППР – «Онлайн-система підтримки прийняття рішень у режимі реального часу» [50].

Висновки. З огляду на викладене вище можемо стверджувати, що спільна політика безпеки та оборони (CSDP) дозволяє ЄС відігравати провідну роль у операціях з підтримки миру, попередження конфліктів й зміцнення міжнародної безпеки. Вона є невід'ємною частиною комплексного підходу ЄС до врегулювання криз із використанням цивільних і воєнних активів.

Інтереси ЄС в аспекті реагування на кризові ситуації співпадають з національними інтересами України, що підтверджується Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій у частині очікуваних результатів щодо: належного рівня безпеки життєдіяльності населення, захисту суб'єктів господарювання і територій від загрози виникнення надзвичайних ситуацій; створення ефективної сучасної європейської системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж; удосконалення системи реагування на пожежі, надзвичайні ситуації та інші небезпечні події, скорочення часу прибуття пожежо-рятувальних підрозділів до місця виклику (до 10 хвилин у місті та до 20 хвилин у сільській місцевості); зменшення збитків національної економіки та населення у разі виникнення пожеж,

⁹ Лісабонським договором було введено нову посаду в Європейському Союзі – Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, що призначається кваліфікованою більшістю від складу Європейської Ради за погодженням з Президентом Європейської Комісії та Європейським парламентом.

¹⁰ Департамент операцій з підтримання миру (ДОПМ) забезпечує у всьому світі політичне і директивне керівництво операціями ООН з підтримання миру і підтримує контакти з Радою Безпеки, країнами, які надають війська, і сторонами в конфлікті в контексті виконання мандатів Ради Безпеки. Департамент проводить роботу з метою забезпечення узгодженості зусиль ООН, урядових і неурядових суб'єктів під час проведення миротворчих операцій. В інтересах інших політичних місій і місій ООН з миробудівництва ДОПМ також готує керівні вказівки і надає підтримку з питань діяльності військових контингентів і поліції, питань, пов'язаних з розмінуванням, і суміжних питань. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/about/dpko/>

¹¹ Ліга арабських держав – регіональна міжнародна організація арабських держав Південно-Західної Азії, Північної і Північно-Східної Африки. Створена в Каїрі 22 березня 1945 року. Станом на 2016 рік нараховує 22 країни-члени. Провідна мета Ліги – залучення тісніших відносин між державами-членами і координація взаємодії між ними задля захисту своєї незалежності і суверенітету, і вирішення загальних питань й інтересів арабських країн.

¹² Африканський Союз (АС, офіційне скорочення AU англійською мовою і UA рештою робочих мов) – міждержавна організація, що складається з 54 африканських країн. Організація була заснована 9 липня 2002 року як спадкоємиця об'єднаних Африканської Економічної Спільноти (АЕС) і Організації Африканської Єдності (ОАУ). Метою Союзу є допомога забезпечення в країнах Африки демократії, прав людини і стабільної економіки та особливо забезпечення припинення всіх міжафриканських конфліктів та створення ефективного спільного ринку.

¹³ Асоціація держав Південно-Східної Азії (англ. Association of South East Asian Nations, ASEAN, АСЕАН) – геополітична та економічна міжнародна організація, до якої входять 10 країн, розташованих у Південно-Східній Азії.

надзвичайних ситуацій, небезпечних гідрометеорологічних явищ; створення оптимальної системи управління Єдиною державною системою цивільного захисту та підвищення ефективності її функціонування.

Все це підтверджує тезу, що перспективним є розвиток у напрямі співробітництва України та ЄС з метою запровадження інноваційних проектів щодо розроблення СППР, спрямованих на розвиток ЄДСЦЗ.

Список використаних джерел:

1. Середньостроковий План пріоритетних дій Уряду до 2020 року (презентований на засіданні Уряду 03.04.2017). URL: <https://www.slideshare.net/volodymyrgroysman/2020-74237613>.
2. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: <http://23brigadangu.zp.ua/wp-content/uploads/2017/12/strategiya.pdf>.
3. Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.
4. Сараев А.Д., Шербина О.А. Системный анализ и современные информационные технологии. Труды Крымской Академии наук. Симферополь: СОНАТ, 2006. С. 47–59. URL: http://matmodelling.pbnet.ru/Statya_Saraev_Shcherbina.pdf.
5. Davis G. Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development. New York: McGraw-Hill, 1974. 86 p.
6. Druzdzel M. J., Flynn R. R. Decision Support Systems. Encyclopedia of Library and Information Science. A. Kent, Marcel Dekker, Inc., 1999. 133 p.
7. Edwards J.S. Expert Systems in Management and Administration. Are they really different from Decision Support Systems? European Journal of Operational Research, 1992. Vol. 61. P. 114–121.
8. Eom H., Lee S. Decision Support Systems Applications Research: A Bibliography (1971–1988). European Journal of Operational Research. 1990. № 46. P. 333–342.
9. Finlay P. N. Introducing decision support systems. Oxford, UK Cambridge, Mass. NCC Blackwell: Blackwell Publishers, 1994. 78 p.
10. Ginzberg M.I., Stohr E.A. Decision Support Systems: Issues and Perspectives. Processes and Tools for Decision Support. Ed. by H.G. Sol. Amsterdam: North-Holland Pub.Co, 1983. 143 p.
11. Golden B., Hevner A., Power D.J. Decision Insight Systems: A Critical Evaluation. Computers and Operations Research, 1986. V. 13. № 2/3. P. 287–300.
12. Haettenschwiler P. Neues anwenderfreundliches Konzept der Entscheidungs-Unterstützung. Gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Zürich: Hochschulverlag AG, 1999. S. 189–208.
13. Holsapple C.W., Whinston A.B. Decision Support Systems: A Knowledge-based Approach. Minneapolis: West Publishing Co., 1996. 57 p.
14. Keen P.G.W. Decision support systems: a research perspective. Decision support systems: issues and challenges. G. Fick and R.H. Sprague. Oxford; New York: Pergamon Press, 1980. 69 p.
15. Keen P.G.W. Decision Support Systems: The next decades. Decision Support Systems, 1987. V. 3. P. 253–265.
16. Keen P.G.W., Scott Morton M.S. Decision support systems: an organizational perspective. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co., 1978. 33 p.
17. Little I.D.C. Models and Managers: The Concept of a Decision Calculus. Management Science. 1970. V. 16. № 8. P. 16–25.
18. Marakas G. M. Decision support systems in the twenty-first century. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1999. 68 p.
19. D. J. “What is a DSS?”. The On-Line Executive Journal for Data-Intensive Decision Support, 1997. V. 1. № 3. 63 p.
20. Power D. J. Web-based and model-driven decision support systems: concepts and issues. Americas Conference on Information Systems, Long Beach, California, 2000. P. 46–53.
21. Power D.J. A Brief History of Decision Support Systems. DSSResources.com. URL: <http://DSSResources.COM/history/dsshistory.html>.
22. Scott Morton M. S. Management Decision Systems: Computer-based Support for Decision Making. Boston: Harvard University, 1971. 93 p.

23. Sprague R. H., Carlson E. D. Building Effective Decision Support Systems. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982. 137 p.
24. Sprague R.H. A Framework for the Development of Decision Support Systems. MIS Quarterly, 1980. V. 4. PP. 1–26.
25. Thieranf R.J. Decision Support Systems for Effective Planning and Control. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc, 1982. 159 p.
26. Turban E. Decision support and expert systems: management support systems. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995. 91 p.
27. Впровадження на РАЕС систем підтримки прийняття рішень. Рівненська атомна електростанція. URL: <https://www.rnpp.rv.ua/vnedrenie-na-raes-sistem-podderzhki-prinyatiya-reshenij.html>.
28. Про затвердження Вимог до внутрішнього та зовнішнього кризових центрів АЕС: Наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 16.01.2004 № 2 (у редакції наказу Державної інспекції ядерного регулювання України від 09.12.2016 № 201). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0136-04>.
29. Executive Information System (EIS). Techopedia. URL: <https://www.techopedia.com/article/topics>.
30. What is an Integrated Development Environment (IDE)? APPSEC KNOWLEDGE BASE. Veracode. URL: <https://www.veracode.com/security/integrated-development-environments>.
31. Прокопенко Н.Ю. Системы поддержки принятия решений: учеб. пособие. Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. Н. Новгород: ННГАСУ, 2017. 188 с.
32. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
33. Типове положення про функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.
34. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 13.03.2012 № 575. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.
35. Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26.12.2014 № 1406. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15>.
36. Статут дій у надзвичайних ситуаціях. Частина 1 (Органи управління, аварійно-рятувальні підрозділи. Оперативно-рятувальні служби цивільного захисту). К.: УНДЦЗ МНС України, 2011. 106 с. URL: [http://www.undicz.mns.gov.ua/files/docs/prStatutes operations in ES.pdf](http://www.undicz.mns.gov.ua/files/docs/prStatutes%20operations%20in%20ES.pdf) – Назва з екрану.
37. Ларичев О.И., Петровский А.В. Системы поддержки принятия решений. Современное состояние и перспективы их развития. Итоги науки и техники. Сер. Техническая кибернетика. Т. 21. М.: ВИНТИ, 1987. URL: http://www.raai.org/library/papers/Larichev/Larichev_Petrovsky_1987.pdf.
38. Alter S.L. Decision support systems: current practice and continuing challenges. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub., 1980. 70 p.
39. Bonczek R.H., Holsapple C., Whinston A.B. Foundations of Decision Support Systems. New York: Academic Press, 1981. 147 p.
40. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
41. Концепція науково-технічного та інноваційно.го розвитку України від 13.07.1999. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_13958.
42. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.
43. The Common Security and Defence Policy (CSDP). The European External Action Service (EEAS). URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en.
44. EU Special Representatives. The European External Action Service (EEAS). URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en.

45. The EU integrated political crisis response – IPCR – arrangements in brief. European Council. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/the-eu-integrated-political-crisis-response-ipcr-arrangements/>.
46. Copernicus – The European Earth Observation Programme. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/index_en.
47. European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). Migration and home affairs. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-programme-critical-infrastructure-protection-epcip_en.
48. What is CISE? Maritime CISE (Common Information Sharing Environment). Maritime forum. European Commission. URL: <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/node/3575>.
49. Степан Каван. Гражданская защита в Европейском Союзе. Технический Университет Острава 2014/15. URL: https://fbiweb.vsb.cz/moldavia/files/_CO_Kavan.pdf.

УДК 351.74; 347.131

КЛИЧКОВ А.О.

ПОНЯТТЯ ТА ПІДСТАВИ ВИЗНАННЯ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ БЕЗВІСНО ВІДСУТНЬОЮ У КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Наукова стаття присвячена окремим аспектам розуміння безвісної відсутності та особливостям врегулювання правового статусу безвісно відсутніх осіб у контексті проведення антитерористичної операції на Сході України. Запропоноване власне бачення досліджуваних питань.

Ключові слова: безвісна відсутність, збройний конфлікт, особа, місце перебування якої невідоме, правовий статус, цивільне право, цивільне судочинство.

Научная статья посвящена отдельным аспектам понимания безвестного отсутствия и особенностям урегулирования правового статуса безвестно отсутствующих лиц в контексте проведения антитеррористической операции на Востоке Украины. Предложено собственное видение исследуемых вопросов.

Ключевые слова: безвестное отсутствие, вооруженный конфликт, лицо, место пребывания которого неизвестно, правовой статус, гражданское право, гражданское судопроизводство.

The scientific article is devoted to certain aspects of the understanding of the unknown absence and peculiarities of the regulation of the legal status of missing persons in the context of a counterterrorist operation in the East of Ukraine. Proposed own vision of the studied issues

Key words: unclear absence, armed conflict, person, whose place of residence is unknown, legal status, civil law, civil justice.

Постановка проблеми. Законодавство завжди пов'язує виникнення особистих немайнових і майнових прав учасників цивільних правовідносин, їх зміну і припинення із настанням юридичних фактів. У більшості випадків вони підтверджуються різними свідоцтвами, довідками та іншими документами, що видаються особам в адміністративному порядку. За відсутності можливості у заінтересованих осіб довести документально, що той чи інший факт мав місце, допускається судовий порядок встановлення фактів, що мають юридичне значення.

© КЛИЧКОВ А.О. – ад'юнкт кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Справи про встановлення фактів, що мають юридичне значення, розглядаються у цивільному процесі в порядку окремого провадження. Теорія цивільного процесуального права виходить із того, що окреме провадження є різновидом проваджень цивільного судочинства, в якому, як і в інших провадженнях, здійснюється правосуддя у цивільних справах [1, с. 172].

Законодавство Римської імперії передбачало можливість звернення до судді та доведення перед державною офіційною особою, що той або інший факт справді мав місце, але документи про такий факт втрачено. Такі факти отримали назву «юридичні», оскільки лише за їх наявності в особи виникають юридичні права. Такий вид провадження склався історично і застосовується в усіх судових системах світу в тій або іншій інтерпретації [2, с. 338–339; 3, с. 470–472].

У контексті досліджуваного питання варто звернути увагу на важливий аспект. Родина зниклого безвісти має право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника в порядку ст. 30 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [4]. Стаття 29 цього ж Закону закріплює положення про те, що сім'ї військовослужбовців, які зникли безвісти в період бойових дій, прирівнюються до сімей загиблих на фронті [4]. Вбачається, що визнання такої особи зниклою безвісти або померлою в порядку цивільного судочинства є недоцільним, оскільки позбавляє родину зниклого безвісти отримання пільг (пенсій), які вона має мати як родина учасника бойових дій, який зник безвісти. Закон України «Про пенсійне забезпечення» у ч. 5 ст. 37 зазначає, що всі правила цього Закону, що стосуються сімей померлих, відповідно поширюються (оскільки не обумовлено інше) і на сім'ї безвісно відсутніх, якщо безвісна відсутність годувальника засвідчена у встановленому порядку [5]. Проблема, на наш погляд, полягає у наступному:

– Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», так само, як і Закон України «Про пенсійне забезпечення» передбачають можливість настання пенсійного забезпечення у разі безвісної відсутності, але співвідносяться між собою як «спеціальне» та «загальне»;

– безвісна відсутність у порядку Закону України «Про пенсійне забезпечення» засвідчується у встановленому порядку і таким порядком є судовий порядок;

– порядок встановлення безвісної відсутності у контексті Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» не конкретизовано, а лише передбачено, що сім'ї військовослужбовців, які зникли безвісти в період бойових дій, *прирівнюються (як і ким прирівнюються – не відомо. курсив наш)* до сімей загиблих на фронті.

Така законодавча позиція вносить корективи у розуміння безвісної відсутності, оскільки встановлює певний позасудовий порядок вирішення такого питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням цієї проблеми присвячені роботи фахівців різних галузей знань. Позиції окреслених аспектів відображено у працях сучасних українських цивілістів, таких як І.А. Бірюков, В.Г. Бобко, С.С. Бичкова, С.В. Васильєв, О.В. Дзєра, Ю.О. Заїка, А.В. Зинов'єва, Н.С. Кузнєцова, О.О. Лов'як, О.І. Угриновська, Є.О. Харитонов, Я.М. Шевченко та інші.

Мета статті – визначити поняття безвісної відсутності та особливості окремих аспектів врегулювання правового статусу безвісно відсутніх осіб у контексті проведення антитерористичної операції на Сході України.

Виклад основного матеріалу. За статтею 43 ЦК України фізична особа може бути визнана судом безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування. У разі неможливості встановити день одержання останніх відомостей про місце перебування особи початком її безвісної відсутності вважається перше число місяця, що йде за тим, у якому були одержані такі відомості, а в разі неможливості встановити цей місяць – перше січня наступного року [6].

У теорії цивільного права, з урахуванням практичної складової, визнання фізичної особи безвісно відсутньою відбувається за таких умов:

- а) протягом одного року фізична особа відсутня за місцем свого постійного проживання;
- б) протягом цього ж строку заінтересованим особам нічого не відомо про місце її перебування;
- в) вжиті заходи для встановлення місця перебування фізичної особи не дали результатів;
- г) питання, заради яких заявник просить визнати фізичну особу безвісно відсутньою, є юридично важливими та не можуть бути вирішені без такого визнання [7, с. 11; 8; 9; 10; 11; 12; 13].

У цій ситуації звернемося до Інструкції з організації обліку особового складу Збройних сил України, затвердженої наказом Міністерства оборони України № 333 від 26.05.2014 року,

зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 12 червня 2014 р. за № 611/25388, розділом III «Організація та ведення обліку особового складу в особливий період» якої встановлено, що облік особового складу в особливий період ведеться в порядку, установленому на мирний час, та з урахуванням особливостей, викладених у цьому розділі [14].

Для обліку особового складу в особливий період використовуються:

– на особовий склад, який проходив військову службу у Збройних силах, – облікові документи, які велися на нього в мирний час;

– на особовий склад, призваний із запасу у разі оголошення мобілізації:

на офіцерів, осіб рядового, сержантського і старшинського складу – особові справи та послужні картки, отримані з військових комісаріатів;

на сержантів і солдатів – обліково-послужні картки, вилучені з їхніх військових квитків.

У кадровому органі Генерального штабу для оперативного обліку військовослужбовців, призваних із запасу, і військовослужбовців, переміщених у період мобілізації на інші посади, використовуються Контрольні картки [14].

Особовий склад, який прибув по мобілізації, зараховується в день прибуття до списків особового складу військової частини, проводиться наказом по стройовій частині після закінчення відмобілізування командирами цих частин відповідно до мобілізаційного призначення за мобілізаційним планом незалежно від номенклатури посад для призначення на мирний час. Ці накази є підставою для визначення посадового становища офіцерів, осіб рядового, сержантського і старшинського складу, запису відомостей про них до облікових документів, виписки та видачі їм документів, що посвідчують особу. Зазначені накази не дублюються наказами по особовому складу [14].

Військовозобов'язані, призвані по мобілізації, вважаються зарахованими на військову службу з дня прибуття до військового комісаріату для відправки у військову частину. У військових квитках особового складу, призваного по мобілізації, а в офіцерів, осіб рядового, сержантського і старшинського складу, крім того, в особових справах і послужних картках робиться запис про дату призову по мобілізації і направлення до місця служби, що засвідчується підписом військового комісара і гербовою печаткою. Особам, які прибули по мобілізації безпосередньо до військових частин або перебували на цей час на навчальному зборі, відмітки про час їх призову робляться у військових квитках начальником штабу військової частини. До отримання офіцерами, особами рядового, сержантського і старшинського складу, призваними із запасу, документів, що посвідчують особу, в їхні військові квитки вносяться також записи про призначення на посаду та інші зміни в службовому становищі [14].

Облік офіцерів, осіб рядового, сержантського і старшинського складу військових частин, які беруть участь у бойових діях, ведеться за схемою обліку офіцерів, осіб рядового, сержантського і старшинського складу в кадрових органах, які беруть участь у бойових діях. *Персональний облік особового складу, який вибув зі строю через загибель (смерть), поранення, хворобу та з інших причин, у підрозділах військових частин ведеться в такому порядку:*

– у відділенні та взводі – про всіх військовослужбовців, які вибули зі строю, командири відділень і взводів доповідають своєму безпосередньому командиру (начальнику) щодня під час бою і після перевірки наявності особового складу після бою;

– у роті (батареї), окремому підрозділі – на всіх військовослужбовців, які вибули зі строю, складається Іменний список особового складу, який вибув зі строю. Іменний список особового складу, який вибув зі строю, щоденно подається командирі батальйону (дивізіону), до штабу військової частини;

– у батальйоні (дивізіоні, ескадрильї) – на підставі даних іменних списків особового складу, який вибув зі строю рот (батареї) і окремих підрозділів, про втрати особового складу, звірені з даними закладу охорони здоров'я військової частини, складається загальний іменний список особового складу, який вибув зі строю, на особовий склад батальйону (дивізіону, ескадрильї), який разом із добовою відомістю щоденно надається до штабу військової частини [14].

Загиблі, померлі і безвісно відсутні офіцери, особи рядового, сержантського і старшинського складу *виключаються зі списків особового складу Збройних сил наказами по особовому складу. Особовий склад, який вибув із військових частин, виключається зі списків у такі строки:*

– загиблі (померлі), які потрапили в полон, звільнені з військової служби, а також переміщені до інших військових частин або направлені на навчання до військових навчальних закладів, – у день вибуття;

– зниклі безвісти і ті, які не повернулися в установлений строк із відрядження, відпусток або закладів охорони здоров'я, а також ті, які дезертирували, – після ретельного їх розшуку і розслідування обставин їх дезертирства або неповернення до частини, але не пізніше п'ятнадцяти діб з дня зникнення, дезертирства і закінчення строку відрядження, відпустки або строку повернення до частини, повідомленого закладом охорони здоров'я [14].

До бойових безповоротних втрат відносяться особи, які:

- загинули на полі бою;
- загинули від застосування противником зброї масового ураження й інших видів зброї, незалежно від місця загибелі;
- померли від ран, контузій, каліцтва, одержаних у ході бойових дій і в тилу;
- померли від хвороб, пов'язаних з участю в бойових діях;
- зникли безвісти;
- потрапили до полону;
- загинули (померли) унаслідок подій і нещасних випадків, пов'язаних із виконанням завдань командування під час бойових дій і в тилу (аварій літаків, автомашин та іншої бойової техніки, катастроф на залізниці, вибухів мін, виконання рятувальних робіт тощо) [14].

Таким чином, виходячи із положень цієї «Інструкції», у разі зникнення безвісти військовослужбовця необхідно письмово звертатися до тієї військової частини, де військовослужбовець був зарахований до списків особового складу, за відповідним документом, в якому буде зазначено: особові дані військовослужбовця, коли і за яких обставин він зник безвісти, і відповідно після отримання документа (довідка або витяг з наказу) заінтересована особа може звертатись за отриманням пенсії. Тобто, у положеннях вищезгаданої інструкції немає жодного слова про судовий порядок визнання особи безвісно відсутньою. Юридичний факт безвісної відсутності військовослужбовця встановлюється у так званому адміністративно-кадровому порядку, що призводить до створення відокремленого підходу, ніж той, що закріплено положеннями цивільного законодавства.

Концептуально привертає увагу п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 р. № 5 (зі змінами, внесеними постановою Пленуму від 25 травня 1998 р.) «Про судову практику в справах про встановлення фактів, що мають юридичне значення» у контексті Закону України від 28 лютого 1991 р. № 796-ХІІ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» і затвердженого на підставі цього Закону постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 1992 р. № 501 Порядку видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, де зазначено: «...посвідчення учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС може видаватися на підставі рішення суду про встановлення факту безпосередньої участі в будь-яких роботах за певний період (визначений законодавством), пов'язаних з усуненням самої аварії, її наслідків у зоні відчуження, зокрема в проведенні евакуації людей і майна з цієї зони, а також у роботах на діючих пунктах санітарної обробки людей і дезактивації техніки. Інші питання щодо визначення статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вирішуються на підставі відповідних документів, а спірні питання – комісіями при виконках Київської і Житомирської обласних Рад народних депутатів і при Міністерстві у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС [15].

Так, Кам'янсько-Дніпровський районний суд Запорізької області рішенням від 16 листопада 2010 р. заяву Б., заінтересовані особи – управління праці та соціального захисту населення Кам'янсько-Дніпровської районної державної адміністрації Запорізької області, управління праці та соціального захисту населення Коростенської міської ради Житомирської області, про встановлення факту постійного проживання станом на 26 квітня 1986 р. у м. Коростені Житомирської області на території військової частини № 44124 Міністерства оборони СРСР задовольнив.

Апеляційний суд Запорізької області за наслідками розгляду апеляційної скарги управління праці та соціального захисту населення Коростенської міської ради Житомирської області ухвалою від 17 лютого 2011 р. це рішення скасував, заяву Б. залишив без розгляду. В ухвалі суду зазначено, що умови визначення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, передбачені ст. 11 Закону № 796-ХІІ, *тобто чинним законодавством встановлено певний позасудовий порядок вирішення такого питання, який заявник не використав. Крім того, з матеріалів справи вбачається, що фактично між заявником і заінтересованими особами існує спір про право на пільги як учасника ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи* [15].

Тобто, справи про встановлення фактів участі у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, а також статусу ліквідатора не підлягають розгляду у порядку цивільного судочинства. Тут доцільно провести аналогію із випадками визнання військовослужбовців безвісно відсутніми.

Також не можуть бути встановлені в судовому порядку факти, зокрема, щодо:

- проходження дійсної військової служби;
- участі у бойових діях, перебування на фронті, у партизанських загонах;

– одержання поранення, контузії в боях при захисті України, СРСР чи при виконанні інших обов'язків військової служби [15]. Н.П. Лященко, З.П. Мельник звертають увагу на те, що велику кількість цивільних справ про встановлення зазначених фактів суди задовольняють [15].

Відсутність необхідності судового визнання військовослужбовців безвісно відсутніми підтверджується також останніми законопроектами наших можновладців. Так, готовий до другого читання проект Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» у ст. 4 закріплює положення про те, що «особа набуває статусу такої, що зникла безвісти з моменту внесення про неї відомостей до Реєстру за рішенням уповноваженого на це органу в порядку, передбаченому цим Законом. Надання особі статусу зниклої безвісти відповідно до цього Закону, не позбавляє її родичів або інших осіб права звернення до суду із заявою про визнання такої особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою у порядку, передбаченому чинним законодавством.» [16]. «Особа, зникла безвісти, – фізична особа, щодо якої немає відомостей про її місце перебування на момент подання заяви про її розшук; особа, зникла безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, – особа, яка зникла в зоні збройного конфлікту (міжнародного або неміжнародного) під час проходження військової служби або за будь-яких інших обставин, що підтверджують факт перебування особи у цій зоні.» [16].

Отже, цей законопроект вживає такі терміни як «спеціально уповноважений орган» і це не суд, оскільки звернення до суду у даному випадку – це альтернатива. На жаль, цей законопроект, оперуючи термінами «зникла безвісти особа» та «безвісно відсутня особа» не зняв гострої проблеми щодо визначення їх змісту. Слушними є наукові позиції М.В. Зубова стосовно того, що, виходячи із семантичного погляду можна використовувати обидва терміни: і «безвісно зникла особа», і «безвісно відсутня особа». Однак, як з логіко-семантичних, так і з юридичних позицій вживання терміна «безвісно відсутня особа» є найбільш виправданим [17, с. 184–189]. Під час аналізу зазначеного законопроекту, складається враження, що статус «безвісно зникла особа» – це проміжний статус особи, який триває до моменту визнання її безвісно відсутньою чи оголошення померлою у порядку, встановленому чинним законодавством. Але, якщо це так, тоді чому розробники законопроекту такому проміжному статусу як «безвісно зникла особа» (а він буде тривати до моменту припинення розшуку такої особи) надають їй ті ж самі повноваження, що і безвісно відсутній особі, яка визнана такою судом. Положення статті 8 законопроекту не зменшують обсягу цивільної правоздатності такої особи, допускається встановлення опіки в порядку, передбаченому Цивільним кодексом України, набуття правового статусу особи, зниклої безвісти, не змінює її сімейного стану до моменту розірвання шлюбу за заявою другого з подружжя [16]. Тобто, відбувається фактичне дублювання правових наслідків визнання особи безвісно відсутньою в порядку статей 305–309 ЦПК України і це може суттєво вплинути на саме розуміння такого поняття, як «безвісна відсутність». Додатково невизначеності ще й додає ст. 44 ЦК України, яка вживає термін «фізична особа, місце перебування якої невідоме» [6]. Слушною вбачається наукова позиція А.В. Зинов'євої з приводу того, що статус фізичної особи, місце перебування якої невідоме, в широкому розумінні цього терміна має розцінюватися як проміжний, оскільки він передуватиме розгляду справи судом про безвісну відсутність особи [18].

Висновки. Окремі міркування, викладені у межах наукової статті, спонукають нас до узагальненого визначення безвісної відсутності. Під *безвісною відсутністю* пропонується розуміти сукупність складних правоутворюючих, правозмінюючих та правоприпиняючих юридичних фактів, встановлених судом, об'єктивна обумовленість яких є необхідною для реалізації іншими учасниками правовідносин своїх суб'єктивних прав та обов'язків.

Правові статуси «зниклої безвісти особи» та «особи, місце перебування якої невідоме» – це перехідні правові статуси особи, зі специфічними правовими наслідками щодо встановлення опіки над майном до ухвалення судом рішення про визнання особи безвісно відсутньою або ж їх припинення за недоцільністю, у разі прийняття відповідних рішень уповноваженими органами з обліку/розшуку осіб, зниклих безвісти чи за власним бажанням заявників/заінтересованих осіб.

Подальшими науковими розвідками у цій сфері можуть бути наступні:

- дослідження правового статусу зниклих безвісти іноземців та осіб без громадянства на території України;
- удосконалення та посилення взаємодії органів поліції з іншими державними та правоохоронними органами щодо розшуку безвісно зниклих осіб;
- удосконалення процесуальних аспектів визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою у зв'язку із прийняттям нового ЦПК України;
- міжнародне співробітництво у сфері розшуку осіб, зниклих безвісти.

Список використаних джерел:

1. Ясинок М. Встановлення фактів, що мають юридичне значення. Підприємництво, господарство і право. К., 2008. № 11. С. 172.
2. Васильєв С. В. Гражданский процесс. Х., 2007. С. 338–339.
3. Гражданский процесс / Под ред. М.К. Треушникова. М., 2010. С. 470–472.
4. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 р./ Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.
5. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року. / Відомості Верховної Ради України. 1992, № 3, ст.10.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. / Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
7. Цивільне право України. Братель О.Г., Пилипенко С.А.: Посібник для підготовки до іспитів. К.: ФОП Ліпкан, 2010. 256 с.
8. Цивільне право України. Загальна частина: підручник / За ред. проф. І.А. Бірюкова, проф. Ю.О. Заїки. К.: Видавничий дім «Скіф», 2013. 528 с.
9. Цивільне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. В.П. Мироненко, І.С. Тімуш. К.: 2014. 432с.
10. Цивільне право України: загальна частина / За редакцією професорів І.А. Бірюкова і Ю.А. Заїки. К.: Алерта, 2014. 510 с.
11. Українське цивільне право: навч. посіб. 3-тє вид. перероб. та доп. / за ред. Заїки Ю.О. (Ю.О. Заїка, І.С. Тімуш, О.О. Лов'як) К.: «Центр учбової літератури, 2014. 358 с.
12. Цивільне право України: Навчальний посібник / за заг. ред. І.С. Тімуш Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2015. 236 с.
13. Цивільне право України: посібник для підготовки до іспитів / відп. ред. С.В. Губарєв, О.О. Лов'як. Дніпро: Середняк Т.К., 2017. 206 с.
14. Про затвердження Інструкції з організації обліку особового складу Збройних сил України: Наказ Міністерства оборони України № 333 від 12 червня 2014 р. за № 611/25388.
15. Лященко Н.П., Мельник З.П. Судова практика розгляду справ про встановлення фактів, що мають юридичне значення. URL: <http://www.krapka.org.ua/>
16. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти: проект Закону URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60560.
17. Зубов М.В. Зміст і співвідношення термінів «безвісно відсутня особа» та «безвісно зникла особа». Вісник АМСУ. Серія: «Право», № 2(15), 2015. С. 184–189.
18. Зинов'єва А.В. Безвісна відсутність фізичної особи: матеріальний та процесуальний аспекти: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2011. 18 с.

УДК 347.77.01

КОДИНЕЦЬ А.О.

УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ВІДНОСИНАХ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті досліджуються особливості участі держави та інших публічно-правових утворень у відносинах інтелектуальної власності, характеризуються процеси реформування системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні, розглядаються напрями охорони традиційних знань та традиційних виражень культури. У межах предмета дослідження наголошується на проблемах нормативного регулювання відносин інтелектуальної власності, формуються висновки щодо удосконалення національної системи правової охорони інтелектуальної власності.

Ключові слова: інтелектуальна власність, держава, традиційні знання, традиційні вираження культури, державна система охорони інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної власності.

В статье исследуются особенности участия государства и других публично-правовых образований в отношениях интеллектуальной собственности, характеризуются процессы реформирования системы правовой охраны интеллектуальной собственности в Украине, рассматриваются направления охраны традиционных знаний и традиционных выражений культуры. В рамках предмета исследования отмечаются проблемы нормативного регулирования отношений интеллектуальной собственности, формулируются выводы по совершенствованию национальной системы правовой охраны интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, государство, традиционные знания, традиционные выражения культуры, государственная система охраны интеллектуальной собственности, объекты интеллектуальной собственности.

The article examines the peculiarities of participation of the state and other public legal entities in the relations of intellectual property, describes the processes of reforming the system of legal protection of intellectual property in Ukraine, the problems of protection traditional knowledge and traditional expressions of culture. Within the scope of the subject of the study, it is noted, that there are some problems in the regulation of intellectual property relations, conclusions are drawn on the improvement of national legal protection system of intellectual property.

Key words: intellectual property, state, traditional knowledge, traditional expressions of culture, state system of protection of intellectual property, objects of intellectual property.

Постановка проблеми. Поряд із фізичними та юридичними особами учасником правовідносин у сфері інтелектуальної власності є також держава та інші публічно-правові утворення. Передусім відзначимо, що чинне законодавство України визначає необхідність врахування публічних інтересів у наданні правової охорони різним об'єктам права інтелектуальної власності.

Зокрема, згідно із Законом України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [1] надається правова охорона винаходу та корисній моделі, що не суперечить публічному порядку, принципам гуманності і моралі.

Відповідно до Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [2] правова охорона надається знаку, що не суперечить публічному порядку, принципам гуманності і моралі, вимогам Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного

(нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Так, не можуть також одержати правову охорону як торговельні марки позначення, які зображують або імітують: державні герби, прапори та інші державні символи; офіційні назви держав; емблеми, скорочені або повні найменування міжнародних міжурядових організацій тощо. Такі позначення можуть бути включені до торговельної марки як елементи, що не охороняються, якщо на це є згода відповідного компетентного органу або їх власників. В Україні Наказом Міністерства освіти і науки України від 04.08.2010 № 790 також були затверджені Правила погодження питань про внесення позначення, що містять офіційну назву держави «Україна», до знака для товарів і послуг [3].

Стан дослідження. Особливості суб'єктного складу відносин інтелектуальної власності були предметом наукового дослідження представників різних галузей юридичної науки, зокрема, Г.О. Андрощука, Ю.М. Капіци, Н.М. Мироненко, О.П. Орлюк, О.І. Харитонові та інших вчених.

Постановка завдання. Метою публікації є аналіз особливостей участі держави та інших публічно-правових утворень у відносинах інтелектуальної власності, розгляд напрямів реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні, дослідження проблем та суперечностей чинного законодавства України, що регулює відносини у сфері інтелектуальної діяльності, визначення стану його розвитку, а також формулювання висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в галузі охорони прав інтелектуальної власності.

Основний матеріал дослідження. Держава та створені нею юридичні особи публічного права також можуть бути суб'єктами права інтелектуальної власності. Насамперед, йдеться про похідний статус таких суб'єктів, оскільки первинним суб'єктом права інтелектуальної власності, безумовно, є творець (творці) результату інтелектуальної, творчої діяльності. Юридичні особи публічного права можуть отримати права інтелектуальної власності внаслідок створення службового результату інтелектуальної діяльності, у випадку спадкування на підставі заповіту або за договором про виконання науково-дослідних, дослідно-конструкторських та технологічних робіт та за іншими правочинами. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [4] майнові права на технологію та/або її складові, що створені у процесі виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, передаються установами, організаціями та підприємствами-виконавцями органам державної влади, Національній академії наук України та галузевим академіям наук, які здійснюють фінансування зазначених науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (замовники), з урахуванням положень Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України) [5], якщо технологію та/або її складові віднесено до державної таємниці та в інших випадках, визначених законом. Можна навести й інші випадки, за яких держава в особі створеної нею юридичної особи публічного права стає суб'єктом права інтелектуальної власності.

Проте, незважаючи на фактичну участь держави у відносинах інтелектуальної власності, на формальному рівні у нормах ЦК України держава, так само, як й інші учасники публічно-правових відносин, не є суб'єктом права інтелектуальної власності. Згідно зі ст. 418 кодексу право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом.

Відповідно до ст. 421 суб'єктами права інтелектуальної власності є творець (творці) об'єкта права інтелектуальної власності (автор, виконавець, винахідник тощо) та інші особи, яким належать особисті немайнові та (або) майнові права інтелектуальної власності відповідно до цього Кодексу, іншого закону чи договору.

Зазначимо, що ЦК України розмежовує категорію «особа» та «учасник цивільних правовідносин». Згідно зі ст. 2 особами є фізичні та юридичні особи. Категорія «учасник цивільних правовідносин» є більш широкою, до неї належать як фізичні та юридичні особи, так й суб'єкти публічного права: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави. Відтак, формально суб'єктами права інтелектуальної власності є лише творець (творці) та інші фізичні та юридичні особи, яким належать права інтелектуальної власності. Держава Україна, територіальні громади, іноземні держави чи міжнародні організації як суб'єкти публічного права, за існуючого формулювання ст. 418 та ст. 421 ЦК України, не є суб'єктами права інтелектуальної власності. Мабуть, з метою подолання цієї розбіжності, доцільно застосовувати розширене, а не буквальне тлумачення тексту законодавчого акта, розуміючи під суб'єктами права інтелектуальної власності не лише фізичних та юридичних осіб, але й інших учасників цивільних правовідносин.

Державна система охорони прав інтелектуальної власності наразі перебуває на стадії свого реформування, адже послідовне і ефективне проведення економічних реформ не можливе без здійснення суттєвих перетворень, спрямованих на активізацію інноваційної діяльності, підвищення конкурентоспроможності новітніх технологій, розвитку інформаційної сфери суспільства. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 червня 2016 р. № 402-р була схвалена Концепція реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні (надалі – Концепція) [6], згідно з якою основними напрямками її реалізації є запровадження прозорої дворівневої структури державної системи правової охорони інтелектуальної власності, за якої Мінекономрозвитку забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а національний орган інтелектуальної власності виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики у зазначеній сфері; реорганізація системи колективного управління майновими авторськими та суміжними правами; удосконалення національного законодавства та його гармонізація до законодавства ЄС.

Аналізуючи напрями реформування та зміни, що пропонуються у Концепції, не можемо не зазначити окремі недоліки такого процесу. Насамперед викликає зауваження обрана урядом послідовність напрямів проведення змін системи охорони інтелектуальної власності.

Реформування має на меті запровадження прозорої структури державної системи правової охорони інтелектуальної власності, лише останній напрям запропонованих змін спрямований на удосконалення національного законодавства. Скоріш за все, має бути навпаки, проведення законодавчих змін має передувати чи відбуватися паралельно із реформуванням державної системи органів, що реалізують політику у сфері охорони об'єктів інтелектуальної власності. Ефективність системи діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана із змістом законодавчих норм. Беручи за основу конституційний принцип про залежність змісту і спрямованості діяльності держави від прав і свобод людини (зокрема прав інтелектуальної власності), наголосимо на первинності оновлення законодавчого механізму права інтелектуальної власності.

Впродовж останніх десяти років декілька разів змінювалася система органів державної влади у сфері інтелектуальної власності, проте зазначені трансформації не призвели до суттєвого поліпшення законодавчого регулювання, створення дієвих гарантій реалізації та захисту прав творців на результати інтелектуальної, творчої діяльності.

Спеціальний орган виконавчої влади, що реалізує політику у сфері інтелектуальної власності, періодично змінював свою назву та відомчу підпорядкованість. Спочатку Державне патентне відомство України було реорганізоване у Державний департамент інтелектуальної власності МОН України, потім – у Державну службу інтелектуальної власності України. Наразі Концепція пропонує запровадження дворівневої структури державної системи охорони інтелектуальної власності, що передбачає ліквідацію Державної служби інтелектуальної власності та створення на базі ДП «Український інститут інтелектуальної власності» національного органу інтелектуальної власності. Постановою КМ України від 23 серпня 2016 р. № 585 [7] було ліквідовано Державну службу інтелектуальної власності, завдання і функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності було покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Водночас проведення інфраструктурних змін не призвело до оновлення законодавчої системи охорони інтелектуальної власності. Залишилися діючими положення Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», що стосуються деклараційного патенту на винахід та деклараційного патенту на корисні моделі, хоча зазначені патенти вже з 2004 р. не видаються в Україні, а ті, що були видані, припинили свою чинність.

Поряд із державою суб'єктом цивільного права є народ України. ЦК України у ст. 324 встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Аналогічне положення закріплене у ст. 13 Конституції України. Проте у відносинах інтелектуальної власності народ, зокрема народ України, не є суб'єктом інтелектуальної власності. Так, твори народної творчості (фольклор) не є об'єктом правової охорони у системі авторського права та суміжних прав. Водночас у сучасних умовах спостерігається трансформація цього підходу про абсолютну неможливість охорони результатів народної творчості як об'єктів інтелектуальної власності. Такі зміни відбуваються на міжнародному рівні з огляду на потребу у забезпеченні охорони традиційних знань та традиційних виражень культури.

Традиційні знання – це сукупність знань, що передаються з покоління в покоління у межах громади. Такі знання є невід’ємною частиною культурної та духовної самобутності народу.

Особливе значення в охороні традиційних знань має декларація Організації Об’єднаних Націй з прав корінних народів (2007), якою передбачені мінімальні стандарти для підтримки, збереження та охорони культурної та інтелектуальної спадщини корінних народів [8]. У ст. 31 Декларації зазначається, що корінні народи мають також право на збереження, контроль, захист та розвиток своєї інтелектуальної власності на таку культурну спадщину, традиційні знання та традиційні форми вираження культури.

У 2000 р. держави-члени Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ) заснували Міжурядовий комітет з інтелектуальної власності, генетичних ресурсів, традиційних знань і фольклору (МКГР), а в 2009 р. вони домовилися про розробку «міжнародного правового документа» (або документів), який надав би ефективну охорону щодо традиційних знань, генетичних ресурсів і традиційних виражень культури (виразів фольклору). Такий документ може бути як у формі рекомендації державам-членам ВОІВ, так і у вигляді офіційного договору, який став би обов’язковим для країн, які б його ратифікували.

Нині розробляються дві форми правової охорони традиційних знань у сфері інтелектуальної власності:

- Захисна охорона, яка перешкоджає особам, які проживають за межами корінної спільноти, здобувати права інтелектуальної власності на традиційні знання. В Індії, наприклад, сформована придатна для пошуку база даних з традиційної медицини, яка може бути використана як доказ «відомого рівня техніки» патентними експертами, які проводять оцінку заявок на видачу патенту. Її створення було викликано випадком, коли Відомство США з патентів і товарних знаків видало патент на використання куркуми для загоєння ран – властивості, добре відомій традиційним народам в Індії і описаній в стародавніх текстах на санскриті.

- Позитивна охорона – надання прав, які дають можливість корінним народам сприяти поширенню їхніх традиційних знань, контролювати їх використання і отримувати вигоду від їх комерційної експлуатації. У цьому полягає одна з причин, чому багато корінних народів наполягають на розробленні міжнародного правового документа щодо правової охорони традиційних знань у системі права інтелектуальної власності [9].

Положення ст. 229 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [10] також закріплюють зобов’язання щодо охорони традиційних знань. Згідно з положеннями Угоди відповідно до норм національного законодавства Сторони поважають, зберігають та підтримують знання, інновації та практичні надбання корінних та місцевих громад... Сторони визнають важливість вжиття відповідних заходів з урахуванням національного законодавства для збереження традиційних знань та домовилися продовжувати роботу, спрямовану на розвиток міжнародно-узгоджених *sui generis* моделей для юридичної охорони традиційних знань.

Висновки. На підставі проведеного дослідження участі держави та інших публічно-правових утворень у відносинах інтелектуальної власності варто резюмувати наступне.

1. У сучасних умовах відбувається переоцінка традиційного підходу щодо кола суб’єктів права інтелектуальної власності. Поряд із фізичними особами як первинними суб’єктами прав на результати інтелектуальної, творчої діяльності, визнаються також права інтелектуальної власності за учасниками публічно-правових відносин (державою Україна, іноземними державами, міжнародними організаціями, територіальними громадами тощо). Триває робота з формування системи правової охорони традиційних знань та традиційних виражень культури корінних народів.

2. Держава, територіальні громади, іноземні держави як суб’єкти публічного права є учасниками відносин інтелектуальної власності. Проте за наявного формулювання ст. 421 ЦК України (в якій йдеться лише про творця та інших осіб, яким належать права інтелектуальної власності) формально виключається належність публічно-правових утворень до кола суб’єктів права інтелектуальної власності. З метою подолання цієї розбіжності доцільно застосовувати розширене тлумачення тексту законодавчого акта, розуміючи під суб’єктами права інтелектуальної власності не лише фізичних та юридичних осіб, але й інших учасників цивільних правовідносин.

3. Державна система охорони прав інтелектуальної власності наразі перебуває у процесі реформування, яке має забезпечити впровадження глибинних законодавчих трансформацій, приведення існуючого нормативного масиву у відповідність з підходами, визначеними ЦК України та у нормах Угоди про асоціацію, створення юридичних механізмів реалізації та ефективного захисту прав суб’єктів на результати інтелектуальної, творчої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України у редакції Закону України від 1 червня 2000 р. / Відомості Верховної Ради. 2001. № 8. Ст. 37.
2. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. / Відомості Верховної Ради України. 1994. № 7. Ст. 36.
3. Правила погодження питань про внесення позначення, що містять офіційну назву держави «Україна», до знака для товарів і послуг: наказ Міністерства освіти і науки України від 04.08.2010 N 790 / Офіційний вісник України від 05.11.2010. 2010 р., № 82. С. 60, ст. 2893.
4. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій: Закон України від 14 вересня 2006 р. / Відомості Верховної Ради. 2006. № 45. Ст. 1479.
5. Цивільний кодекс України / Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 червня 2016 р. № 402-р «Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні» / Офіційний вісник України від 14.06.2016. 2016 р., № 44. С. 48, ст. 1625.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 585 «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності». / Офіційний вісник України від 16.09.2016. 2016 р., № 71. С. 15, ст. 2374.
8. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів: Резолюція 61/295, прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007. / Голос України від 31.10.2015. № 202.
9. Traditional Knowledge and Intellectual Property – Background Brief. URL: http://www.wipo.int/pressroom/ru/briefs/tk_ip.html.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. / Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. С. 83. Ст. 2125.

УДК 341.985.28

ЛАЗАРЕНКО М.М.

**НЕЮРИСДИКЦІЙНІ ФОРМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ
ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТОРА В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено окремим питанням засобів захисту майнових прав іноземного інвестора, а саме неюрисдикційним формам таких засобів. Проаналізовано та визначено основні їх види, теоретичні підходи щодо розмежування, напрями їх вдосконалення. Зроблено висновок щодо неюрисдикційних засобів захисту майнових прав, які на свій розсуд може обрати іноземний інвестор, а також про необхідність подальшого теоретичного дослідження такого особливого засобу захисту як Рада бізнес-омбудсмена.

Ключові слова: захист майнових прав, засоби захисту, неюрисдикційні форми захисту, іноземний інвестор.

Статья посвящена отдельным вопросам средств защиты имущественных прав иностранного инвестора, а именно неюрисдикционным формам таких средств. Проанализированы и определены основные их виды, теоретические подходы к разграничению, направлению их совершенствования. Сделан вывод о неюрисдик-

ЛАЗАРЕНКО М.М. – асистент кафедри міжнародного приватного права (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

ционных средствах защиты имущественных прав, которые по своему усмотрению может выбрать иностранный инвестор, а также о необходимости дальнейшего теоретического исследования такого средства защиты как Совет бизнес-омбудсмена.

Ключевые слова: защита имущественных прав, средства защиты, неюрисдикционные формы защиты, иностранный инвестор.

This article deals with the specific issues of the protection of the property rights of a foreign investor, namely its non-jurisdictional types. Analyzed and defined the main types, theoretical approaches for differentiation and directions of their improvement. The author concludes that non-jurisdictional forms of protection of the property rights may be chosen by a foreign investor at its discretion, as well as the need for further theoretical researches of such a special remedy as the Business Ombudsman Council.

Key words: protection of property rights, remedies, non-jurisdictional forms of protection, foreign investor.

Вступ. Засоби захисту майнових прав іноземного інвестора, які прямо не пов'язані зі зверненням до юрисдикційних органів, займають важливе місце у сукупності засобів, що можуть бути використані іноземцем для захисту своїх майнових прав в інвестиційних правовідносинах. Саме ж законодавство має створювати умови для потенційної можливості реалізувати засоби захисту своїх прав, що не потребують додаткового звернення до тих чи інших юрисдикційних органів. Найбільш суттєву регулятивну роль у відповідних засобах відіграє приватне договірне регулювання сукупності можливих до використання засобів, яке за наявності іноземного елемента в інвестиційних відносинах, як відомо, може бути підпорядковане законодавству різних держав. Саме тому необхідно звернути увагу на таку комплексну сукупність засобів захисту майнових прав іноземного інвестора, яка не пов'язана із зверненням до органів, компетентних вирішувати ті чи інші спори. Дослідження цих засобів характеризується ознаками актуальності та наукової новизни, що дозволить у подальшому розкрити колізійні питання регулювання тих чи інших аспектів інвестиційних майнових правовідносин за участю іноземного елемента.

Основні неюрисдикційні засоби захисту представлені такими складовими як самозахист, спонукання до добровільного виконання, альтернативні заходи вирішення спорів. Якщо перші дві категорії були досліджені на достатньому рівні, що зумовлює доцільність розглянути основні їх правового регулювання та доктринального осмислення у контексті захисту майнових прав іноземного інвестора, то альтернативні заходи вирішення спорів як особливі засоби у системі національної охорони майнових прав, що лише починають запроваджуватися в Україні, потребують більш детального дослідження. Останні мають приватноправовий характер, а їх ефективне використання перебуває у прямому кореляційному взаємозв'язку із судовими заходами захисту майнових прав. Саме ці засоби широко використовуються у практиці міжнародного комерційного обороту та можуть дозволити учасникам інвестиційних правовідносин з іноземним елементом вирішити правові спори та захистити свої майнові права без обтяжливих із фінансової точки зору юрисдикційних процедур за участю судів національної юрисдикції чи міжнародних юрисдикційних органів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження окремих питань засобів захисту майнових прав іноземного інвестора, а саме неюрисдикційних форм таких засобів, проаналізувати та визначити основні їх види, теоретичні підходи щодо розмежування, напрями їх вдосконалення.

Результати дослідження. Дослідження тих чи інших неюрисдикційних засобів захисту майнових прав та інтересів фізичних і юридичних осіб завжди було предметом багатьох науково-практичних розроблень, тому тією чи іншою мірою значна кількість науковців торкалася зазначеного питання. Серед наукових джерел відповідних засобів можна назвати роботи О.В. Белінської, Є.Р. Бершеди, Н.Л. Бондаренко-Зелінської, А.П. Гаврилішина, А.В. Гайдука, С.Ф. Демченка, Г.І. Козирєва, Ю.Д. Притики, М.Я. Поліщука, В.В. Резнікової, Ю.В. Розмана та багатьох інших. Однак у контексті міжнародних інвестиційних розроблень дослідження неюрисдикційних засобів захисту залишається актуальним з огляду на практичну необхідність оптимізувати відповідний інструментарій та його правове регулювання. Особливо це стосується заходів альтернативного вирішення спорів.

О.Б. Гнатів визначає захист, який реалізується самим суб'єктом права, як позаюрисдикційний захист (заходи оперативного впливу, самозахист) [1, с. 23]. Отже, основним джерелом здійс-

нення неюрисдикційних засобів є воля суб'єкта до реалізації того чи іншого засобу самостійно. При цьому «самостійно» не виключає можливість використання тих громадських, приватних чи державних інституцій, які не вважаються юрисдикційними органами. Наприклад, використання захисту свого суб'єктивного права шляхом звернення до нотаріальних органів чи органів державної реєстрації (наприклад, звернення до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису чи до державного реєстратора з метою реєстрації прав власності на заставне нерухоме майно у інвестиціях у формі надання кредиту) не вважається юрисдикційною формою, оскільки відсутній спір про право, а це є реалізацією самостійної волі іноземного інвестора, що спрямована на захист своїх майнових прав із використанням доступних інвестиційних засобів захисту. Хоча окреслені приклади у класичному розумінні не прийнято відносити до категорії самозахисту, однак останні відповідають усім визначальним ознакам здійснення самозахисту.

В.П. Грибанов під самозахистом розуміє здійснення уповноваженою особою дозволених законом дій фактичного порядку, спрямованих на охорону її особистих майнових прав та інтересів [2, с. 117]. Ми ж вважаємо, що у цьому випадку самозахист можливий не лише як профілактичний (превентивний) засіб захисту майнових прав іноземного інвестора, але також як дієвий засіб захисту вже порушених прав, якщо для цього не потрібно застосовувати державний примус.

Л.Л. Стецюк розглядає самозахист як сукупність способів захисту охоронюваних законом прав особи або іншого суб'єкта цивільних правовідносин, що характеризуються спільними ознаками та умовами здійснення і застосовуються за наявності певних підстав особою, яка в цьому випадку не здійснює своїх владних функцій чи посадових обов'язків [3, с. 157]. О.І. Антонюк, своєю чергою, під самозахистом у цивільному праві пропонує розуміти можливість особи в разі порушення свого цивільного права чи інтересу, цивільного права чи інтересу іншої особи або створення реальної загрози такого порушення застосувати доцільну й адекватну протидію, яка не забороняється законом, не суперечить моральним засадам суспільства та спрямовується на попередження чи припинення цього порушення або ліквідацію його наслідків [4, с. 27]. Цілком погоджуємось із наведеними позиціями науковців. Особливо важливим є застереження, що до заходів самозахисту належить не той інструментарій, який дозволений законом, а той, який не суперечить чинному законодавству держави, у якій інвестор вдаватиметься до самозахисту.

Ст. 15 ЦК України встановлює, що кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання. Більше того, підлягає захисту також цивільний інтерес, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства [5]. Останній є більш ширшою категорією. Якщо право в інвестиційних відносинах кореспондує з відповідним обов'язком держави чи третьої особи його задовольнити, то інтерес підлягає захисту, якщо виникають негативні фактори, що можуть його порушити. Наприклад, зміна податкового законодавства у більш негативну сторону для іноземного інвестора може вважатися порушенням його інтересу, оскільки зменшить прибутковість інвестиції у майбутньому.

Н.П. Боднар зазначає, що самозахист охоплює як дії фактичного, так і юридичного характеру [6, с. 95]. Цілком погоджуємось із позицією науковця. Дії з приводу самозахисту, які не мають конкретної юридичної спрямованості на набуття, зміну чи припинення цивільних прав та обов'язків, матимуть ознаки фактичних дій. Це не виключає того, що останні у сукупності можуть сприяти захисту майнових прав іноземного інвестора. З іншого боку дії, що спрямовані на набуття, зміну та припинення цивільних прав та обов'язків, матимуть ознаки відповідних правочинів (односторонніх у випадку самозахисту).

Серед конкретних прикладів самозахисту (як превентивного засобу) зазначена вище дослідниця превентивних засобів із посиланням на Цивільний кодекс України визначає наступні:

- можливість призупинити виконання свого обов'язку, відмовитися від його виконання частково або у повному обсязі (ч. 3 ст. 538; ч. 1 ст. 1056; ч. 2, 3 ст. 849 ЦК України);
- відмова від договору (зобов'язання), його розірвання чи зміна умов, якщо це встановлено договором чи законом (статті 235–237 ГК України);
- одностороння зміна умов договору у випадках, передбачених договором або законом (ст. 651 ЦК України);

– розірвання договору дарування на вимогу дарувальника (ч. 2 ст. 727 ЦК України) та ін. [7; 8, с. 95]. Наведений перелік розширюватиметься тими засобами, які конкретно сторони інвестиційних правовідносин можуть передбачити у договорах. Одним із найбільш поширених засобів самозахисту майнових прав іноземних інвесторів може бути припинення інвестиційної діяльності, виведення інвестицій, зміна юридичного статусу інвестицій у разі дискримінаційних чи дзеркальних антидискримінаційних заходів на підставі критерію походження інвестицій.

Особливо актуальними такі заходи є в умовах військових конфліктів, коли здійснюється експропріація чи дискримінація інвесторів, які походять із ворожих держав. Це стосується і теперішнього російсько-українського конфлікту, коли хоч і прямі офіційні заходи експропріації чи дискримінації, зокрема із застосуванням санкцій, не були реалізовані, однак інвестори обох сторін зустрілися із непрямою дискримінацією, зокрема із застосуванням відповідної дискримінаційної адміністративної практики.

У сукупності засобів самозахисту майнових прав іноземного інвестора також доцільно виділити такі особливі засоби захисту як одержання виконавчого напису нотаріуса, реєстрації права власності на заставне майно, самостійне звернення стягнення на предмет застави тощо. Такі засоби хоч і передбачають участь інших осіб, однак по суті це безспірні передбачені договором чи законом процедури самостійного задоволення вимог, що випливають із укладених договорів, а нотаріуси, реєстратори чи органи у межах інших юрисдикцій виступають тут в якості інституційного засобу реалізації безспірного самозахисту, а не юрисдикційним органом, уповноваженим на розгляд спорів.

Інші засоби, класифіковані нами як спонукання до добровільного виконання, полягають у тому, що іноземний інвестор може звертатися у претензійному чи іншому неформалізованому порядку до зобов'язаної сторони як приватної особи, так і уповноваженого державного органу з вимогою виконати зобов'язання перед таким інвестором, які випливають із договору між сторонами, національного законодавства та міжнародних договорів щодо гарантій іноземної інвестиційної діяльності.

В.В. Болгова зазначає, що у випадку добровільного виконання як форми (засобу) захисту суб'єктивних прав, захист здійснюється у межах охоронюваних матеріальних правовідносин, суб'єктами якого є кредитор і боржник. Відрізняється спонукання від добровільного виконання як засіб захисту від самозахисту тим, що у випадку останнього активні дії здійснює особа, якій належить право, яке захищається, натомість у випадку добровільного виконання саме зобов'язана особа здійснює виконання зобов'язання [9, с. 29]. На нашу думку, саме по собі виконання зобов'язаною приватною особою чи державною особою в інвестиційних правовідносинах не варто вважати засобом захисту майнових прав.

Натомість неюрисдикційним засобом захисту варто розуміти вчинення юридично значимих або ж фактичних дій, що спрямовані до стимулювання зобов'язаної сторони виконати власні зобов'язання перед іноземним інвестором. Самозахист відрізняється тим, що останній може забезпечити захист прав інвестора виключно волею самого інвестора та відповідними діями, натомість спонукання до добровільного виконання як засіб захисту може бути дієвим виключно у тих випадках, коли таке спонукання зумовить досягнення бажаного результату.

Одним із найбільш значущих видів неюрисдикційних засобів захисту прав іноземного інвестора можна визначити заходи альтернативного вирішення спорів. Останні включають у себе ті умовно неформалізовані процедури, які застосовуються без компетентного на прийняття рішень органу, або ж із використанням посередників, які не наділені правом приймати обов'язкові до виконання рішення по суті розгляду інвестиційного спору (конфлікту). Процедури альтернативного розгляду в законодавстві України не набули спеціального правового регулювання, а тому їх встановлення – прерогатива договірних відносин. Однак навіть у публічних інвестиційних спорах з державою використовуються елементи тих чи інших заходів альтернативного вирішення спорів як, наприклад, звернення до бізнес-омбудсмена як альтернативний засіб захисту інвестиційних спорів (конфліктів).

Н.Л. Бондаренко-Зелінська, аналізуючи європейський досвід, виділяє посередництво, або медіацію (mediation), яка передбачає врегулювання правового конфлікту за допомогою незалежного, нейтрального посередника, який сприяє сторонам у досягненні згоди, та переговори, або негоціацію (negotiation) як спосіб врегулювання економіко-правового спору безпосередньо сторонами без участі інших осіб. Обидва цих види науковець відносить до заходів альтернативного вирішення спорів [10, с. 163]. О.М. Спектор також окремими видами альтернативних спорів бачить міні-суд та звернення до омбудсмена [11, с. 8]. На нашу думку, всі наведені альтернативні неюрисдикційні засоби вирішення спорів можна визначити як примирливі процедури, оскільки за суттю останні не є примусовим виконанням спору, а передбачають пошук певного консенсусу. Крім цього, серед наведених видів переговори (негоціація), якщо такі не проводяться за певними формальними правилами, можуть бути визначені як спонукання до виконання зобов'язання, які нами відносяться до самостійного виду неюрисдикційних засобів вирішення спорів з огляду на відмінну правову природу.

Окреслені науковцями та взяті нами за основу альтернативні засоби захисту майнових прав інвесторів, як і зазначалося, тісно переплітаються та поєднуються між собою. Сторони інвестиційних правовідносин з іноземним елементом, маючи можливість самостійно визначити належну процедуру захисту, можуть поєднувати елементи різних видів альтернативних заходів вирішення спорів. Це зумовлює виділення О.М. Спектор такої категорії альтернативних заходів вирішення спорів як комбіновані, що поєднують у собі ознаки різних процедур [12, с. 8].

Також варто звернути увагу на звернення до омбудсмена, яке багато з науковців виділяють як особливий засіб захисту суб'єктивних прав особи [13, с. 9]. У правовідносинах із захисту майнових прав іноземного інвестора на цей неюрисдикційний засіб в Україні варто звернути особливу увагу з огляду на введення інституту бізнес-омбудсмена, яким як неюрисдикційним засобом захисту можуть користуватися іноземні інвестори для захисту своїх майнових прав.

Так, постановою КМУ «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» від 26.11.2014 р. № 691 утворено Раду бізнес-омбудсмена. Хоча цей орган розглядає скарги на дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, однак не має повноважень приймати юридично значимі рішення, що обов'язкові до виконання, а лише видає рекомендації державним органам з приводу вирішення тих чи інших інвестиційних спорів (конфліктів). Саме тому бізнес-омбудсмена не можна вважати юрисдикційним органом у класичному розумінні цього терміна. За статусом Рада бізнес-омбудсмена є постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України [14].

Створення Ради бізнес-омбудсмена є перехідним етапом до створення законодавчо врегульованого інституту бізнес-омбудсмена в Україні, проте станом на сьогодні виявилось ефективним засобом захисту майнових прав іноземних інвесторів в Україні. За суттю у конкретному конфлікті нині Рада виступає як певного роду медіатор. Тому в системі неюрисдикційних та альтернативних заходів вирішення інвестиційних спорів інститут бізнес-омбудсмена є не лише новим ефективним засобом захисту майнових прав іноземного інвестора, але й може слугувати основою для вироблення майбутньої моделі альтернативних засобів вирішення інвестиційних спорів між іноземними інвесторами та державою Україна, а також бути передумовою для створення органу з розгляду претензій іноземних інвесторів як засобу спонукання до добровільного виконання державою своїх зобов'язань перед іноземним інвестором.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні серед неюрисдикційних засобів захисту майнових прав іноземного інвестора останній може обрати самозахист, спонукання до добровільного виконання обов'язку та альтернативні заходи вирішення інвестиційних спорів. Останні включають у себе медіацію та міні-розгляд. Крім цього, особливим засобом захисту є звернення до Ради бізнес-омбудсмена зі скаргою, однак з огляду на те, що відповідний інститут перебуває на етапі формування, його ще зарано відносити до конкретного виду засобів захисту інвестиційних спорів.

Варто зазначити, що альтернативні заходи вирішення інвестиційних спорів та звернення до Ради бізнес-омбудсмена зі скаргою як засоби захисту майнових прав іноземного інвестора мають значний потенціал для становлення та розвитку в Україні самостійних інституцій, які творитимуть дієву систему засобів захисту майнових прав іноземного інвестора. Тому у подальшому варто зосередитись на дослідженні напрямів удосконалення цих засобів захисту майнових прав іноземних інвесторів, зокрема через зміни в законодавстві України.

Список використаних джерел:

1. Гнатів О.Б. Захист права власності в цивільному праві: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2015. 202 с.
2. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001. 411 с.
3. Стецюк Л.Л. Самозахист як форма захисту цивільних прав. Університетські наукові записки. 2008. № 3. С. 151–158.
4. Антонюк О.І. Заходи самозахисту цивільних прав та інтересів. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 6. С. 23–27.
5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. №435-IV / Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. ст. 356.
6. Бондар Н.П. Превентивний захист цивільних прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право»; наук. кер. Л.М. Баранова; НІОУ ім. Я. Мудрого. Харків: Б. в., 2015. 210 с.

7. Болгова В.В. Формы защиты субъективного права: Теоретические проблемы: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01. «Теория и история права и государства; История правовых учений»; науч. рук.: В.М. Ведяхин. Уфа, 2000. 38 с.

8. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України. Приватне право і підприємництво: збірник наукових праць. Випуск 8. К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2009. С. 162–166.

9. Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів: автореферат... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.03 «Цивільне право і процес; сімейне право; міжнародне приватне право». К.: МОН молоді та спорту Укр. Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2012. 18 с.

10. Хрімлі О.Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект. Монографія. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 320 с.

11. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: Постанова КМУ від 26.11.2014 р. №691 / Офіційний вісник України. 2014 р. № 98. стор. 28. стаття 2847.

УДК 347.763

ЛУКАСЕВИЧ-КРУТНИК І.С.

ТРАНСПОРТНИЙ ДОГОВІР У ДОКТРИНІ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню транспортного договору в доктрині цивільного права. У ній зазначаються різні погляди науковців щодо поняття транспортного договору й окреслення кола таких договорів, проводиться аналіз законодавства України, звертається увага на матеріали судової практики. Розмежовуються поняття «договір перевезення», «транспортний договір», «договір у сфері транспорту». На підставі проведеного дослідження сформульовані самостійні висновки.

Ключові слова: транспортний договір, договір перевезення, договір у сфері транспорту.

Статья посвящена исследованию транспортного договора в доктрине гражданского права. В ней указываются различные точки зрения ученых относительно понятия транспортного договора и определения круга таких договоров, проводится анализ законодательства Украины, обращается внимание на материалы судебной практики. Разграничиваются понятия «договор перевозки», «транспортный договор», «договор в сфере транспорта». На основании проведенного исследования сформулированы самостоятельные выводы.

Ключевые слова: транспортный договор, договор перевозки, договор в сфере транспорта.

The article is devoted to the study of a transport contract in the doctrine of civil law. It outlines different points of view of scientists regarding the notion of a transport contract and outlines the scope of such agreements; an analysis of the Ukrainian legislation is being conducted, attention is drawn to the case law. The legal concepts of “contract of carriage”, “transport contract”, “contract in the field of transport” have been distinguished. On the basis of the study, independent conclusions and proposals have been formulated.

Key words: transport contract, contract of carriage, contract in the field of transport.

© ЛУКАСЕВИЧ-КРУТНИК І.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії (Тернопільський національний економічний університет), докторант (Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України)

Вступ. Цивільний кодекс України закріплює велику кількість договірних конструкцій. Однією з них є договір перевезення, який належить до групи договорів про надання послуг. В юридичній літературі під час характеристики чи аналізу договірних відносин перевезення вживаються різні терміни: «транспортні договори», «договори перевезення», «договори у сфері транспорту». При цьому наводяться відмінні погляди щодо трактування змісту кожного з указаних понять. Оскільки законодавство України у сфері надання транспортних послуг відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом повинне пройти шлях максимального наближення до європейських стандартів [1], основою такої гармонізації норм може стати ґрунтовне теоретичне дослідження юридичної термінології у сфері договірного регулювання відносин із надання транспортних послуг.

Варто зазначити, що загальна характеристика договорів перевезення, їх окремих різновидів чи елементів була предметом дослідження в працях багатьох українських і зарубіжних науковців, серед яких І. Безлюдько, М. Брагінський, І. Булакова, В. Вітрянський, Т. Гриняк, В. Гричуха, Е. Деркач, І. Діковська, В. Долинська, О. Клепікова, Т. Колянковська, О. Кужко, В. Луць, Н. Нечипоренко, О. Нечипуренко, С. Русу, Г. Самойленко, Н. Саніахметова, Л. Свистун, Є. Стрельцова, С. Морозов, Р. Таш'ян, Н. Федорченко, Є. Харитонов, А. Хаснутдінов, М. Шелухін та ін. Проте поза увагою вчених залишилося з'ясування співвідношення понять «транспортні договори», «договори перевезення», «договори у сфері транспорту».

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поняття транспортних договорів і критеріїв їх виокремлення в системі цивільно-правових договорів, доцільності використання цього юридичного терміна в доктрині цивільного права України, визначення кола договірних конструкцій, які належать до транспортних договорів, а також з'ясування співвідношення понять «транспортні договори», «договори перевезення», «договори у сфері транспорту».

Результати дослідження. У главі 64 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) «Перевезення» закріплюється загальний термін «договір перевезення» та поняття окремих видів договорів перевезення: «договір перевезення вантажу», «договір перевезення пасажирів та багажу», «договір перевезення транспортом загального користування» та ін. [2]. Такі юридичні терміни, як «транспортний договір» чи «договір у сфері транспорту», не вживаються ні в Цивільному, ні в Господарському кодексах України, ні в інших законодавчих актах.

Аналіз окремих судових рішень [3] та узагальнень судової практики щодо договорів перевезення [4] свідчить, що поняття «транспортний договір» і «договір у сфері транспорту» в правозастосовній практиці, як правило, не використовуються. І це можна пояснити, адже вказані терміни застосовуються в теорії цивільного права під час характеристики системи договорів із надання транспортних послуг, а доктрина не є джерелом правового регулювання відносин в Україні.

У науковій і навчальній юридичній літературі висловлюються різні погляди на співвідношення понять «транспортні договори» та «договори перевезення». Так, на думку одних учених, договори перевезення й транспортні договори – це синонімічні поняття [5, с. 485–486], на думку інших, договір перевезення є більш вузьким (видовим) поняттям порівняно з більш ширшим (родовим) поняттям транспортного договору [6, с. 11]. Має місце позиція, що всі транспортні договори є допоміжними щодо договору перевезення [7]. Окрім зазначених, висловлюється також думка, що спроба виділити транспортні договори чи транспортні зобов'язання, які претендують на самостійне місце в системі цивільно-правових зобов'язань, є штучною та помилковою за змістом [8, с. 7].

Така різноманітність наукових позицій потребує відповідного глибокого теоретичного аналізу зазначеної проблематики.

Передусім потрібно з'ясувати, які основні ознаки дозволяють виокремити транспортні договори в системі цивільно-правових договорів і відповідно віднести певну договірну конструкцію до таких договорів. Так, С. Морозов зазначає дві правові ознаки, які дозволяють віднести той чи інший договір до категорії транспортних договорів. По-перше, це суб'єктний склад договірних правовідносин. На думку науковця, стороною договору в транспортних договорах повинна виступати транспортна організація, хоча автор такої ідеї зазначає, що це лише один із критеріїв, який дозволяє виділити транспортні договори із системи договірних зобов'язань, направлених на оплатне надання послуг, тим паче, що поняття «транспортна організація» в нинішніх умовах із появою нового суб'єкта – власника транспортної інфраструктури – видається дещо невизначеним. По-друге, системоутворюючим фактором для системи транспортних договорів є спрямованість транспортних договірних зобов'язань [9, с. 32].

Спрямованість договірних конструкцій у різних її проявах неодноразово розглядалася цивілістами як критерій для класифікації договорів [10, с. 320; 11, с. 24, 25], адже вона є основним фактором, який зумовлює спільні для всіх договорів принципи правового регулювання, що характеризуються єдиною метою. Під спрямованістю зобов'язання в юридичній літературі запропоновано розуміти кінцевий економічний і юридичний результат договору [12, с. 99, 92]. Ознака спрямованості розглядалася різними науковцями по-різному, проте в кінцевому підсумку пов'язувалася з метою договору. Цивільний кодекс України не містить положень про мету договору, проте згадує про спрямованість договору в загальній дефініції договору. Так, відповідно до ст. 626 Цивільного кодексу України договором є домовленість двох або більше сторін, *спрямована* (курсив автора) на встановлення, зміну або припинення цивільних прав чи обов'язків.

Транспортні договори спрямовані на переміщення чи організацію переміщення пасажирів або певного матеріального об'єкта в просторі. Проте йдеться не про будь-яке переміщення, а про транспортування, тобто переміщення за допомогою транспортних засобів. Тому не можна вважати транспортуванням, наприклад, перенесення вантажу, його перекошування, підняття вантажу на висоту тощо. До речі, під час розроблення Цивільного уложення Російської імперії на початку ХХ століття всі названі вище способи переміщення, які не є транспортуванням, були віднесені до сфери регулювання договірних відносин перевезення [13, с. 556, 557].

Визначаючи спрямованість як один із критеріїв віднесення договорів до групи транспортних, під транспортними договорами потрібно розуміти такі домовленості сторін, які спрямовані на реалізацію чи забезпечення процесу доставки вантажів, пасажирів і багажу в пункт призначення за допомогою самохідних транспортних засобів [9, с. 32].

Система транспортних договорів може бути побудована по-різному, залежно від вибраних критеріїв класифікації. Так, В. Луць поділяє транспортні договори на основні та допоміжні. Основні транспортні договори опосередковують головну сферу взаємовідносин транспортних організацій і клієнтури (договори про перевезення пасажирів, вантажів, багажу та пошти, договори буксирування). Допоміжні договори сприяють нормальній організації перевізного процесу (договори на організацію перевезень, транспортного експедирування, на експлуатацію під'їзних колій, подачу та забирання вагонів, вузлові угоди тощо) [5, с. 486]. Аналіз запропонованої класифікації свідчить, що метою першої групи договорів є переміщення певного об'єкта, тоді як метою другої – організація перевізного процесу. Тобто критерієм наведеного поділу є спрямованість транспортних договорів.

Подібний поділ транспортних договорів на дві групи, проте із зазначенням більшої кількості договірних конструкцій, пропонує у своїх працях С. Морозов. На його думку, на першому ступені класифікації, виходячи зі спрямованості транспортних договорів, можна виокремити договори, спрямовані на перевезення (договір перевезення вантажів, договір фрахтування, договір перевезення вантажів у прямому змішаному сполученні, договір перевезення пасажирів), і договори, спрямовані на забезпечення процесу перевезення (договори на подачу транспортних засобів під навантаження; на пред'явлення вантажу до перевезення; про організацію перевезень; про надання послуг із використання об'єктів транспортної інфраструктури; між транспортними організаціями; між власниками транспортних інфраструктур; про транспортну експедицію) [9, с. 35]. Із таким поглядом можна погодитися з урахуванням зауваження щодо місця договору транспортного експедирування в системі транспортних договорів.

Договір транспортного експедирування за своєю правовою природою є поєднанням перевезення та договору про надання послуг. Незважаючи на різницю в думках, правова доктрина була і є однотайною в тому, що договір експедиції суттєво відрізняється від договору перевезення за низкою ознак, а саме: консенсуальна природа цього договору, допоміжний характер експедиції щодо перевезення, посередницька сутність цього типу договору тощо [14, с. 83]. Видається, що саме у зв'язку зі значним поширенням цих відносин і потребою їх нормативного врегулювання цей договір здобув відокремлення й закріплення в ЦК України як окремий тип цивільно-правових договорів [15]. Очевидно, у системі транспортних договорів договір транспортного експедирування займає проміжне місце між першою та другою групою договорів.

У доктрині цивільного права трапляються також інші погляди щодо поняття й об'єднуючих ознак транспортних договорів. На думку В. Гречухи, транспортні договори як теоретична категорія – це договори, які укладаються з метою організації, забезпечення й здійснення перевезень. Науковець вважає, що спільною ознакою транспортних договорів є регулювання правовідносин, пов'язаних із перевезенням вантажів, пасажирів, багажу й організацією їх здійснення. Разом із тим указані договори мають різну правову природу й ознаки. Вони відрізняються один

від одного предметом, суб'єктом складом, змістом і формою. Кожен із них має свою конкретну мету. З урахуванням безпосередньої цільової спрямованості можна виділити такі класифікаційні групи транспортних договорів: 1) договори перевезення й організації його здійснення; 2) договори буксирування; 3) договори орендного типу для водного транспорту (договори фрахтування); 4) договори транспортної експедиції. Найбільшою за кількістю договорів класифікаційною групою є договори, що безпосередньо регулюють перевізні відносини. Можна виділити три складові частини її підгрупи: 1) договори перевезення вантажу, пасажирів, багажу; 2) договори про організацію та забезпечення здійснення перевезення вантажів (договір на подачу та забирання вагонів та ін.); 3) договори про організацію роботи щодо забезпечення перевезень вантажів (наприклад, вузлові угоди, договір на централізоване заведення (вивезення) вантажів та ін.) [16, с. 73]. Проте наведена класифікація не відображає визначеного критерію, за яким здійснюється поділ.

В юридичній літературі трапляються й інші спроби окреслити коло транспортних договорів. Так, А. Хаснутдінов виокремлює транспортні й нетранспортні допоміжні договори. Автор відносить до транспортних договори, які опосередковують відносини, що мають на меті перевезення вантажів, багажу й пошти, і договори, в яких переміщення вантажів і пасажирів виступає в якості засобу досягнення інших господарських цілей у рамках цих договорів (наприклад, тайм-чартер). На думку автора, до групи нетранспортних допоміжних договорів належать договір транспортної експедиції й «тривалі договори організаційного характеру, найбільш типовими серед яких є річний договір на автомобільному, навігаційний на внутрішньоводному й спеціальний на повітряному транспорті» [17, с. 23, 28]. Більше уваги науковець приділяє допоміжним договорам на транспорті, які він об'єднує в три таких групи договорів: 1) укладені майбутніми учасниками вантажоперевізних правовідносин (навігаційні, спеціальні, річні, п'ятирічні); 2) у яких послуги вантажовідправникам (вантажоодержувачам) надають треті особи щодо учасників вантажоперевізного процесу (транспортна експедиція, договір про виконання вантажно-розвантажувальних робіт); 3) між транспортними організаціями (вузлові угоди, договір на централізоване заведення (вивезення) вантажів [17, с. 36]. Непослідовною видається спроба науковця назвати одну з груп транспортних договорів спершу «нетранспортними», а згодом – «договорами на транспорті».

В. Долинська окреслює коло транспортних договорів так. Транспортні договори поділяються на три групи: 1) договори про організацію перевезень; 2) договори перевезення вантажів, пасажирів і багажу; 3) допоміжні транспортні договори. Предметом допоміжних договорів є надання послуг, пов'язаних із перевезенням передусім і в основному вантажів. До найбільш поширених автор відносить договір на експлуатацію залізничних під'їзних шляхів, договір на подачу й забирання вагонів [18]. Такий підхід не є вдалим, оскільки допоміжні договори теж мають організаційний характер.

В. Вітряньський не вживає поняття «транспортні договори» під час аналізу норми законодавства про договір перевезення. Він приходить до висновку, що саме поняття «договір перевезення» має абстрактний характер і виявляє себе в низці договорів, покликаних регулювати різні відносини, пов'язані з перевезеннями вантажів, пасажирів і багажу. Таким чином, має йтися про систему договорів, які опосередковують перевезення вантажів, пасажирів і багажу, в яку поряд із договором перевезення конкретного вантажу входять також інші договори: договір перевезення пасажирів; договір фрахтування (чартеру); договір між транспортними організаціями про організацію перевезень вантажів, пасажирів і багажу; договір про організацію перевезення вантажів; договори між транспортними організаціями про організацію роботи щодо забезпечення перевезень вантажів (вузлові угоди, договори на централізоване заведення (вивезення) вантажів та ін.) [8, с. 8].

Не вдаючись до подальшої наукової дискусії щодо кола транспортних договорів, зазначимо, що наведене вище однозначно свідчить про те, що поняття «договори перевезення» є вужчим за своїм змістом, ніж поняття «транспортні договори», яке, окрім власне договорів перевезення, включає в себе інші цивільно-правові договори, спрямовані на забезпечення процесу перевезення.

Дуже часто через невдале формулювання дефініції транспортних договорів його зміст підміняють поняттям договорів у сфері транспорту. Яскравим прикладом цього є запропоноване в українській юридичній літературі Є. Харитоновим і Н. Саніахметовою поняття транспортних договорів, під якими розуміють різні за своєю природою і змістом договори, що опосередковують відносини у сфері транспортної діяльності [19; 20]. Подібні визначення трапляються й у закордонній юридичній літературі. Так, В. Вітряньський зазначає, що в цивільно-правовій доктрині вкоренилося поняття «транспортні договори», під якими насправді розуміються цивіль-

но-правові договори, що застосовуються у сфері транспортної діяльності (як правило, за участю транспортних організацій). Цим поняттям охоплюються різні типи договірних зобов'язань: перевезення, транспортна експедиція, буксирування, оренда (фрахтування на час) транспортних засобів, будівельний підряд (будівництво залізничних під'їзних шляхів) і т. п. [8, с. 7] На нашу думку, зазначена дефініція є визначенням поняття не транспортних договорів, а договорів у сфері транспорту.

На думку В. Вітрианського, уживання в теорії цивільного права поняття транспортних договорів, яке використовується для позначення системи договорів, де основне місце належить договору перевезення, не є доцільним із декількох причин. По-перше, традиційне поняття транспортних договорів включає в себе різні типи договірних зобов'язань, що не вписується в систему цивільно-правових договорів, а єдина об'єднуюча їх ознака (участь у вказаних договорах транспортних організацій) не може бути критерієм для виокремлення відповідної класифікаційної групи договорів. По-друге, вчення про систему транспортних договорів, де центральне, панівне місце займають договори перевезення пасажирів чи конкретної партії вантажів, тобто договори, що опосередковують відносини щодо безпосередньої доставки з пункту відправлення в пункт призначення, а всі інші договірні зобов'язання щодо цих договорів відіграють допоміжну, підпорядковану роль, засноване лише на повсякденних уявленнях про сенс діяльності транспорту (доставка пасажирів і вантажів) і не має нічого спільного з юридичним співвідношенням різних договорів, що застосовуються у сфері транспортної діяльності, які опосередковують перевезення пасажирів і вантажів [8, с. 7–8]. Науковець для обґрунтування власної позиції наводить приклад договору перевезення вантажу, який за зазначеною класифікацією належить до основних договорів. На думку вченого, під час укладення договору про організацію перевезень (за законодавством України – довгострокового договору – *І. Л.-К.*) договір перевезення вантажу, який за наведеною вище класифікацією віднесений до основних договорів, уже не відіграє основної ролі. Подібно не є основною операція з доставки вантажу з пункту відправлення в пункт призначення, яка здійснюється за договором транспортної експедиції, за яким експедитор узяв на себе зобов'язання організувати перевезення вантажу за маршрутом, погодженим сторонами. По-третє, погляд на договір перевезення пасажирів, договір перевезення конкретного вантажу як на основний, центральний договір у системі транспортних договорів, значення яких зводиться до обслуговування названих договорів, найчастіше ускладнює юридичну кваліфікацію різноманітних правовідносин, які опосередковують перевізний процес [8, с. 8].

Проте така позиція видається спірною. По-перше, суб'єктний склад договорів перевезення не є єдиною ознакою, яка дозволяє виділити в доктрині цивільного права систему таких договорів. По-друге, поділ транспортних договорів на основні та допоміжні є доволі умовним і лише відображає їхню спрямованість. При цьому кожен із таких договорів, незалежно від його місця в системі транспортних договорів, є самостійною цивільно-правовою конструкцією. Тому, на нашу думку, використання поняття «транспортні договори» в доктрині цивільного права під час дослідження системи договорів про надання транспортних послуг є доцільним, адже ним можна окреслити всі договори перевезення та договори, які спрямовані на забезпечення процесу перевезення.

Окрім поняття «транспортні договори», в юридичній літературі використовується поняття «договори у сфері транспорту». Воно є найбільш широким за своїм змістом і включає не лише транспортні договори, але й інші за своєю правовою природою цивільно-правові договори, які застосовуються під час здійснення транспортної діяльності. Чи не найбільше таких договорів закріплено в Кодексі торговельного мореплавства України (договір на надання лоцманських послуг, договір морського агентування, договір лізингу судна, договір морського страхування та ін.) [21].

Висновки. На підставі наведеного вище дослідження можна зробити такі висновки. У групу договорів про надання транспортних послуг входить велика кількість різних договірних конструкцій. Тому під час характеристики системи договорів про надання транспортних послуг використовуються різні поняття – «договір перевезення», «транспортний договір», «договір у сфері транспорту». У доктрині цивільного права під час визначення кола таких договорів ustalеним є використання поняття «транспортні договори». Поняття «транспортні договори» ширше за своїм змістом порівняно з поняттям «договори перевезення», оскільки воно охоплює, окрім договорів перевезення, ще й договори, спрямовані на забезпечення процесу перевезення. Поняття «договори у сфері транспорту» є найбільш широким із названих вище й охоплює не лише транспортні договори, але й інші за своєю правовою природою цивільно-правові договори, що застосовуються під час здійснення транспортної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page5 (дата звернення: 01.03.2018).
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: www.reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 01.03.2018).
4. Узагальнення судової практики застосування Господарським судом Чернігівської області у 2015–2016 роках законодавства, яке регулює транспортні перевезення. URL: https://cn.arbitr.gov.ua/sud5028/organization_of_work/uzagalnennya/339031 (дата звернення: 01.03.2018).
5. Луць В. Загальні положення про транспортні договори. Договірне право України. Особлива частина: навч. посіб. / Т. Боднар, О. Дзера, Н. Кузнєцова та ін.: за ред. О. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 2009. 1200 с.
6. Морозов С. Транспортное право: учеб. пособие. М., 2010. 320 с.
7. Договори в сфері транспорту. Загальна характеристика. URL: http://pidruchniki.com/80009/pravo/dogovori_sferi_transportu (дата звернення: 01.03.2018).
8. Брагинский М., Витрянский В. Договорное право. Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта. М.: Статут, 2003. Книга 4. 910 с.
9. Морозов С. Система транспортных организационных договоров: монография. М.: Норма, 2011. 352 с.
10. Брагинский М., Витрянский В. Договорное право. Общие положения. М.: «Статут», 1999. Книга 1. 848 с.
11. Иоффе О. Обязательственное право. М., «Юрид. лит.». 1975. 880 с.
12. Романец Ю. Система договоров в гражданском праве России. М.: Юрист, 2006. 496 с.
13. Гражданское Уложение Российской империи 1905 г.: Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения. URL: <http://oldlawbook.narod.ru/proektGU.htm> (дата звернення: 01.03.2018).
14. Якушев В. Экспедитор и перевозчик в российском праве: прошлое, настоящее и будущее. Хозяйство и право. 1996. № 1. С. 82–91.
15. Федорченко Н. Договір перевезення як вид договорів, що опосередковують зобов'язання з надання послуг. URL: <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/16797> (дата звернення: 01.03.2018).
16. Гречуха В. Понятие транспортных договоров и их классификация. Вопросы экономики и права. 2012. № 3. С. 71–74.
17. Хаснутдинов А. Вспомогательные договоры на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Иркутск, 1995. 317 с.
18. Долинская В. Транспортные договоры. Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8. С. 3–8.
19. Саниахметова Н. Юридический справочник предпринимателя. Х.: Одиссей, 2005. 992 с.
20. Харитонов Е., Саниахметова Н. Гражданское право: частное право. Цивилистика. Физические лица. Юридические лица. Вещное право. Обязательства. Виды договоров. Авторское право. Представительство: учеб. пособие. К.: А.С.К., 2003. 829 с.
21. Кодекс торговельного мореплавання України: Закон України від 23 травня 1995 р. № 176. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 47. Ст. 349.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ ТА ОBOB'ЯЗКІВ БАТЬКІВ ЩОДО ВИХОВАННЯ ДИТИНИ В СІМЕЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню питань прав і виконання обов'язків батьками щодо виховання дитини в Сімейному законодавстві України. Оскільки в кожних батьків різне поняття способів, форм і методів виховання, то й сьогодні діти залишаються однією з найменш захищених верств населення. Виконання батьками своїх прав та обов'язків щодо виховання дитини тісно пов'язано з розвитком демократичної та соціально-правової держави, наслідком чого є формування нового молодого покоління та збільшення культурної нації.

Ключові слова: права, обов'язки, дитинство, виховання, батьки, сімейне виховання, законодавство України.

Статья посвящена исследованию вопросов прав и выполнения обязанностей родителями по воспитанию ребенка в Семейном законодательстве Украины. Поскольку в каждом родителей разное понятие способов, форм и методов воспитания, то и на сегодняшний день дети остаются одним из наименее защищенных слоев населения. Выполнение родителями своих прав и обязанностей по воспитанию ребенка тесно связано с развитием демократического и социально-правового государства, следствием чего является формирование нового молодого поколения и увеличение культурной нации.

Ключевые слова: права, обязанности, детство, воспитание, родители, семейное воспитание, законодательство Украины.

The article is devoted to the study of issues of rights and duties of parents in raising the child in the Family Law of Ukraine. Since each parent has a different concept of methods, forms and methods of education, and to date, children are one of the least protected groups of the population. The fulfillment by parents of their rights and responsibilities in the upbringing of the child is closely linked to the development of a democratic and socio-legal state, resulting in the formation of a new young generation and the growth of a cultural nation.

Key words: rights, duties, childhood, education, parents, family education, legislation of Ukraine.

Вступ. Виконання батьками своїх прав та обов'язків щодо виховання дитини тісно пов'язано з розвитком демократичної та соціально-правової держави, наслідком чого є формування нового молодого покоління та збільшення культурної нації.

Реалізація прав і виконання обов'язків батьків щодо виховання дитини складає основну функцію сім'ї та сприяє міцному становленню особистості дитини, зорієнтованої на усталені моральні засади та суспільні цінності.

Неможливо надати вичерпний перелік повноважень, які складають зміст прав та обов'язків батьків щодо виховання дитини, тому що вони мають оціночний характер, оскільки одне повноваження може виключати інше. Належність батьківського виховання залежить від освіченості, інтелектуального розвитку та матеріального достатку сім'ї, у якій виховується дитина.

Відповідно, процес виховання дитини становить собою систему виховних заходів, спрямованих на формування всебічно й гармонійно розвиненої особистості, у зв'язку з чим на батьків покладається обов'язок не лише задовольняти життєво-побутові потреби дитини, а й виявляти до

неї увагу, надавати моральну підтримку при вирішенні різноманітних життєвих проблем, прищеплювати впевненість у собі та залучати до активної участі в житті суспільства.

Отже, неналежна увага до самих форм, методів, способів і процесу виховання, а також реалізації прав і свобод дитини веде до різного сприяння нею навколишнього середовища, що може спричинити негативні наслідки. Повага, любов, належні методи та способи батьківського виховання дитини є однією з основних концепцій, на яких базується охорона, реалізація та захист прав і свобод дитини.

Аналіз проблеми. Особливості прав та обов'язків батьків щодо виховання дитини, методи дослідження сімейних проблем, застосування спеціальних знань при впровадженні форм і способів виховання відображені в роботах Є.М. Ворожейкіна, Т.О. Фаддеева, Ю.Ф. Беспалова, Л.А. Ольховича, Л.А. Савченка, В.А. Ватраса, Г.Ф. Шершеневича, В.П. Мироненка, М.Г. Тофтула та інших науковців, які приділили увагу цій проблемі.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний аналіз визначення основних проблем правового регулювання прав та обов'язків батьків щодо виховання дитини на законодавчому рівні.

Результати дослідження. За всіх часів найголовнішою метою будь-якого шлюбу було продовження роду, а саме – народження дитини. Первинним природним середовищем для дитини завжди була й залишається сім'я. А головною функцією сім'ї є виховання майбутньої людини та громадянина. Саме від виховання, ставлення батьків до дитини, любові, поваги та турботи до неї залежить, яким членом суспільства згодом стане ця дитина.

Загалом, огляд наукової літератури показує, що проблеми реалізації та захисту прав і обов'язків батьків щодо виховання дитини не піддавалися системному аналізу й комплексному науковому вивченню. Вищезазначене засвідчує актуальність теоретичного аналізу правової оцінки різних видів суспільних правовідносин у вказаній сфері, визначає коло питань, передбачених до розгляду, а також пріоритетні напрямки дослідження.

Отже, права та обов'язки, що виникають у батьків і дітей, є взаємними. Підставою для виникнення прав та обов'язків батьків і дітей є кровне споріднення, походження дітей від батьків.

Однак останнім часом велика увага з боку нашої держави приділяється таким питанням, як підтримка й захист дітей і підлітків, оскільки переважно вони підпадають під категорію населення, права яких порушують найчастіше, тому їхні права та захист цих прав потрібно надійно закріпити на законодавчому рівні.

На батьків покладається обов'язок виховувати дитину в дусі поваги до прав і свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, свого народу, своєї Батьківщини, піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний і моральний розвиток, забезпечити здобуття дитиною повної загальної середньої освіти, тобто готувати її до самостійного життя. Усі питання з приводу виховання дитини вирішуються батьками спільно. Той із батьків, хто проживає окремо від дитини, зобов'язаний брати участь в її вихованні і має право на особисте спілкування з нею. А той із батьків, з яким проживає дитина, не має права перешкоджати іншому спілкуватися з дитиною та брати участь в її вихованні, якщо таке спілкування не перешкоджає нормальному розвитку дитини.

Батьки зобов'язані поважати дитину. Батьківські права не можуть здійснюватися всупереч інтересам дітей. Забороняються будь-які види експлуатації батьками своєї дитини, фізичні покарання дитини батьками, а також застосування ними інших видів покарань, які принижують людську гідність дитини.

Для забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання та розвитку дитини й захисту її прав нашої країною був прийнятий Закон «Про охорону дитинства», яким передбачено, що держава гарантує дитині права на охорону здоров'я, на ім'я та громадянство, на достатній життєвий рівень, на вільне висловлення думки та отримання інформації, на захист від усіх форм насильства, на проживання в сім'ї разом з батьками або в сім'ї одного з них, на піклування батьків, на спілкування з батьками, які проживають окремо чи в різних державах, на майно та житло, на освіту та інше.

Однією з основних специфік сімейного виховання є те, що воно здійснюється в умовах сімейного середовища, яке за сукупністю різних факторів – оточення, способу життя, міжособистісної взаємодії батьків і дітей, їхнього взаємовпливу – розкривається як сімейне середовище, що впливає на форми та методи виховання дітей зі сторони батьків.

Як зазначає Є.М. Ворожейкін, суб'єкти батьківського правовідношення – це мати і батько, жінка і чоловік, що мають у сімейних відносинах однакові права та обов'язки. Народжуючи

дитину, вони наділяються законом особистими немайновими та майновими правами і обов'язками.

У такому випадку в правовідношенні до дитини кожний із батьків виступає як самостійний суб'єкт права. Вони самостійно реалізують свою правосуб'єктність і в такий спосіб наділяються однаковими правами та несуть такі самі обов'язки, як і інший із батьків.

Як передбачено в Сімейному законодавстві України, батьки є рівноправними суб'єктами правовідносин, які наділяються особистими немайновими правами і обов'язками щодо своїх дітей. Серед цих прав та обов'язків можна виокремити такі як:

- обов'язок батьків забрати дитину з пологового будинку або іншого закладу охорони здоров'я, де була народжена дитини;
- обов'язок батьків зареєструвати народження дитини в органах державної реєстрації актів цивільного стану;
- права та обов'язок батьків щодо визначення і зміни прізвища, імені та по батькові дитини;
- права та обов'язок батьків щодо виховання та розвитку дитини;
- обов'язок батьків щодо забезпечення права дитини на належне батьківське виховання;
- права батьків та дитини на спілкування;
- права батьків по захисту дитини;
- здійснення батьківських прав і виконання батьківських обов'язків;
- права батьків на вирішення спірних питань щодо виховання дитини тощо.

Закон пов'язує виникнення права в дитини з досягненням певного віку або набуття дитиною певної здатності. Наприклад, спроможність дитини висловити свою думку породжує право дитини бути вислуханою, і обов'язком батьків є те, що вони повинні врахувати її думку при вирішенні питань, що стосуються життя їхньої сім'ї. Ця здатність з'являється в кожній дитині індивідуально, тому правозастосовний орган повинен пов'язувати виникнення цього права не з досягненням дитини певного віку, а виключно з індивідуальними особливостями самої дитини.

Оскільки в сімейно-правовій науці це питання є не достатньо дослідженим, аналізуючи природу прав та обов'язків батьків або осіб, що їх замінюють, щодо виховання дитини, треба також спиратися і на здобутки цивільно-правової науки. Вважається, що належне виховання та розвиток дитини з боку її батьків або осіб, що їх замінюють, визначає в майбутньому її соціально-правове становище в суспільстві.

Як зауважує В.А. Ватрас, визначення дитини повноправним суб'єктом правовідносин можна вважати досягненням останніх десятиліть. Саме в цей час було завершено історичний перехід від розуміння дитини як об'єкта батьківських прав, що мало місце в минулому, до розуміння дитини як суб'єкта права. Виникнення особистих немайнових і майнових прав та обов'язків батьків і дітей законом пов'язує з фактом народження дитини, причому не лише в біологічному розумінні такого явища, а народження, засвідченого у встановленому законом порядку.

Відсутність у нашій державі ефективної правової бази, спрямованої на захист прав дітей, на отримання ними належного виховання, а також неспроможність сучасного сімейного законодавства підлаштовуватись під економічні й соціальні зміни призвели до збільшення числа порушень прав дітей зі сторони їхніх батьків.

За критеріями класифікації особистих прав дитини Т.О. Фадєєвою було виокремлено та запропоновано такі критерії цільового спрямування, як:

1) Особисті немайнові права, які спрямовані на індивідуалізацію особистості дитини (право на ім'я, прізвище та по батькові, право на честь, гідність, ділову репутацію, право на належне батьківське виховання тощо);

2) Особисті немайнові права, спрямовані на забезпечення фізичної недоторканності (життя, свобода, право на батьківське виховання, право на спілкування з батьками, право на захист, на вибір місця перебування та проживання тощо);

3) Особисті немайнові права, що спрямовані на недоторканність внутрішнього світу особистості і її інтересів (особиста і сімейна таємниця, невтручання в чуже сімейне життя тощо).

Таку саму класифікацію прав дитини запропонував і Ю.Ф. Беспалов, який виділив їх у групи:

- Права, що індивідуалізують дитину (право на ім'я);
- Права, що забезпечують розвиток дитини (право на здоровий фізичний розвиток, право на моральний розвиток, право на сімейне виховання);

– права, що визначають дитину як самостійний суб'єкт сімейного права (право висловлювати свою думку, бути вислуханим під час судового процесу, самостійно звернутися до органу опіки та піклування, а також право звернутися до суду за захистом своїх порушених прав);

– права, що спрямовані на захист і представництво дитини.

Аналізуючи законодавство України, законодавець також акцентує увагу на заборонах батьків щодо виховання дитини:

– батьки не мають права відмовитися від дитини;

– при здійсненні батьківських прав вони не в змозі застосовувати будь-які види експлуатації своєї дитини, не мають права застосовувати фізичні покарання або інші види покарань, які принижують людську гідність дитини, використовувати батьківські права всупереч інтересам дитини;

– батько або мати не мають права перешкоджати тому з батьків, хто проживає окремо, спілкуватися з дитиною та брати участь у її вихованні, якщо таке спілкування не перешкоджає нормальному розвитку дитини.

Отже, зважаючи на викладене вище, будь-яка можливість особи може вважатися суб'єктивним правом лише в разі, якщо вона забезпечена юридичним обов'язком, який протиставляється конкретному праву. Тож обов'язки батьків взаємопов'язані з особистими немайновими правами їхньої дитини.

У рамках немайнових прав дитини інтерес спрямований на дослідження форм, методів і способів реалізації прав та обов'язків батьків щодо виховання їхньої дитини. Л.А. Савченко наголошує на характерно різних за суттю і призначенням суб'єктивних правах дитини та підкреслює особливе місце виховання підростаючого покоління. Завдяки їх належного здійснення вирішуються багато проблем формування повноцінної особистості майбутнього громадянина. Виконання цього завдання складає основну функцію сім'ї, є предметом особливої уваги суспільства.

Перелічені вище права та обов'язки батьків щодо виховання їх дитини свідчать про різноманітність їх змісту, що призводить до ускладнення їх класифікації з формуванням виключного переліку механізмів і видів виховання дитини, їх форм, методів і способів.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Конвенції ООН про права дитини, яка була ратифікована в Україні 27 лютого 1991 року Постановою ВР N 789-ХІІ, передбачено, що жодна дитина не може бути об'єктом свавільного або незаконного посягання на її честь і гідність.

У ч. 1 ст. 18 Конвенції, закріплено, що держави-учасниці докладають усіх можливих зусиль до того, щоб забезпечити визнання принципу загальної та однакової відповідальності обох батьків за виховання і розвиток дитини. Батьки або (у відповідних випадках) законні опікуни несуть основну відповідальність за виховання і розвиток дитини. Найкращі інтереси дитини є предметом їх основного піклування.

Ч. 2 ст. 18 Конвенції передбачено гарантування з боку держав-учасниць Конвенції сприяння батькам і законним опікунам у виконанні ними своїх обов'язків по вихованню дітей і забезпечення розвитку мереж дитячих установ.

Вище викладені права, які закріплені Конвенцією, також знаходять своє відображення і в законодавстві України.

Так, зокрема, ст. 10 Закону України «Про охорону дитинства» передбачено, що кожній дитині гарантується право на свободу, особисту недоторканність і захист гідності.

Дисципліна й порядок в сім'ї, у дитячих навчальних закладах, а також належне виховання, турбота та повага до дитини мають забезпечуватися на принципах взаємоповаги та справедливості, що виключають приниження честі та гідності дитини.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства», батьки або особи, які їх замінюють, мають право й зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці, а держава надає батькам або особам, які їх замінюють, допомогу у виконанні ними своїх обов'язків щодо виховання дітей, захищає права сім'ї, сприяє розвитку мережі дитячих закладів.

Аналізуючи положення Сімейного кодексу України, відзначимо також ст. 150, якою передбачено, що батьки зобов'язані виховувати дитину в дусі поваги до прав і свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, свого народу, своєї Батьківщини. Батьки зобов'язані піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний і моральний розвиток, зобов'язані забезпечити здобуття дитиною повної загальної середньої освіти, готувати її до самостійного життя, зобов'язані поважати дитину.

Також ч. 5 ст. 150 Сімейного кодексу України зазначено, що передача дитини на виховання іншим особам не звільняє батьків від обов'язку батьківського піклування щодо неї. Забороняються будь-які види експлуатації батьками своєї дитини. Також забороняються фізичні покарання дитини батьками, а також застосування інших покарань, що принижують людську гідність дитини.

Проте ч. 3 ст. 151 Сімейного кодексу України зазначено, що батьки мають право обирати форми та методи виховання, крім тих, які суперечать закону, моральним засадам суспільства.

Отже право дитини на належне виховання, на гідність закладено в основі її правового статусу та є вихідним положенням у правовому регулюванні взаємовідносин між батьками і дітьми.

Нерідко батьки або особи, що їх замінюють, не поважаючи гідність дитини, перевищують свої права, обирають форми та методи виховання, плутаючи методи виховання із звичайним насильством, що призводить до пригнічення, подавлення та психологічного стресу для дитини й повної підконтрольності її життя. Не поодинокі випадки, коли, не знаючи іншого ставлення до себе, дитина не має можливості адекватно, правильно оцінити ситуацію, яка склалася, вбачає у конфлікті з дорослими свою власну провину, замикається в собі і не звертається за допомогою.

Сьогодні засоби масової інформації переповнені відомостями про зловживання прав на виховання дітей або неналежність їх виконання з боку батьків або осіб, що їх замінюють.

Унаслідок вікових особливостей діти – така група осіб, що характеризується залежністю від інших осіб, – наївні, довірливі та піддатливі до різних маніпуляцій і зловживань зі сторони інших осіб, особливо дорослих. Відсутність у вітчизняному законодавстві чіткого визначення форм, методів і способів виховання дитини дуже часто сприяє використанню батьками або особами, що їх замінюють, прав всупереч їхньому цільовому призначенню, що призводить до різних наслідків.

Це вказує на низький рівень правової культури дорослих, які не усвідомлюють наслідків і дуже часто або вибирають такі методи виховання, що принижують гідність дитини, або вибирають насильницькі методи, не розуміючи того, що порушують права дитини.

Сьогодні відомі часті випадки застосування батьками або особами, що їх замінюють, тоталітарних методів виховання дитини, зневажливого ставлення до дитини, застосування до неї психологічного або фізичного насильства, невизнання її як суб'єкта належних їй прав, що призводить до суперечок між правовими нормами та реальними відносинами, внаслідок чого страждає дитина.

Як зазначав М.Г. Тофтул, визнання суспільством гідності людини позитивно впливає на розвиток її почуття власної гідності як форми самосвідомості. Визнання людиною сприймається як свідчення об'єктивного її існування, гідності, навіть за відсутності її моральних чеснот. Також це сприяє формуванню самовимогливості й самоконтролю, що належить до передумов самовдосконалення людини.

Проблемою сучасного українського суспільства залишається саме ставлення дорослих осіб до дитини не як до повноцінного члена суспільства, який має права та обов'язки, а як до особи, над якою вони мають перевагу.

З огляду на це виникають суттєві протиріччя в самих формах і методах підходу до виховання дитини.

Сьогодні в Україні неналежне виконання батьками своїх обов'язків щодо виховання дітей призводить до дитячої злочинності та суїцидів, в 11 виховних колоніях відбувають покарання майже 3 тисяч неповнолітніх осіб. Більш ніж 50% засуджені за крадіжки, 25% – за розбої та незаконне заволодіння чужим майном, 10% – за нанесення тяжких тілесних пошкоджень або вбивства. Майже кожний третій отримав строк від 1 року до 3, половина – до 5 років і приблизно 18% – на строк більше ніж 5 років. 13% засуджених потрапили до колонії у віці від 14–16 років, 28% – у 16–17 років, 39% – у віці від 16–17 років, на них припадає приблизно три чверті всіх випадків порушення законів, а в групі підлітків від 14 до 15 років – більшість злочинів були скоєні саме з метою заволодіння чужим майном. Як правило, це категорія дітей, батьки яких нехтували їхнім вихованням.

Висновки. Отже, права та обов'язки батьків щодо виховання їхньої дитини свідчать про різноманітність їх змісту, що призводить до ускладнення їх класифікації з формуванням виключного переліку механізмів і видів виховання дитини, їх форм, методів і способів. Необхідно приділити значну увагу вихованню батьками їхніх дітей а саме категорії підростаючого покоління. Завдяки їх належного здійснення вирішуються багато проблем формування повноцінної особистості майбутнього громадянина. Виконання цього завдання складає основну функцію сім'ї, що є предметом особливої уваги суспільства.

Список використаних джерел:

1. Шевчук С.В. Ланцюгове виховання. Дзеркало тижня. 2008. 26 вересня. С. 17.
2. Волинець Л.С. Права дитини в Україні: проблеми та перспективи. К.: Логос, 2000. 74 с.
3. Миньковский Г.М., Тузов А.П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. К.: Политиздат Украины, 1987. 287с.
4. Юридичний Вісник України. 2008. 26 черв. 4 лип. С. 8.
5. Тофтул М.Г. Етика: навч. посібник. К.: Академія, 2005. 345 с.
6. Опришко В.Ф., Шульженко Ф.П., Шимон С.І. та ін.. Правознавство: підручник / Заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.
7. Молдован В.В., Чулінда Л.І. Правознавство: навч. посібник. 2-е вид. К.: Центр учбової літератури, 2010. 184 с.
8. Ромовська З.В. Українське сімейне право: підручник (академічний курс). К.: Правова єдність, 2009. 500 с.
9. Гопанчук В.С. Сімейне право України: підручник. Київ: Істина, 2002. 304 с.
10. Конституція України від 28.06.1996р., № 254к/96-ВР.
11. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р., № 2947-III.
12. Конвенція про контакт з дітьми, міжнародний документ від 15.05.2003р., № ETSN192 – документ – 994 659, ратифікація від 20.09.2006 р., підстава 166-16.
13. Закон України про охорону дитинства від 26.04.2001 р. № 2402-III.

УДК 347.996

**САМЛИК Л.О.,
РУДИНСЬКА А.О.**

**АЛЬТЕРНАТИВНІ СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ:
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто сутність поняття системи альтернативних способів вирішення конфліктів, що виникають у сфері приватноправових відносин, зокрема, увагу приділено врегулюванню цивільно-правових спорів в Україні. Також було досліджено деякі аспекти міжнародної практики та вітчизняний досвід, передумови й перспективи запровадження альтернативних способів вирішення приватних юридичних спорів. Акцентовано увагу на необхідності забезпечення особі свободи вибору щодо способів захисту, можливості врегулювати правовий конфлікт за допомогою інститутів альтернативного вирішення спорів із метою підвищення ефективності механізму захисту прав.

Ключові слова: *альтернативне вирішення спорів, позасудове регулювання цивільно-правових спорів, медіація, міжнародний комерційний арбітраж, третейське судочинство, врегулювання конфліктів.*

В статье рассмотрена сущность понятия системы альтернативных способов разрешения конфликтов, возникающих в сфере частноправовых отношений, в частности, уделено внимание урегулированию гражданско-правовых споров в Украине. Также были исследованы некоторые аспекты международной практики и опыт, предпосылки и перспективы внедрения альтернативных способов решения частных юридических споров. Акцентируется внимание на необходимости обеспечения свободы выбора относительно способов защиты, возможности урегу-

© САМЛИК Л.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права та процесу (Університет державної фіскальної служби України)

© РУДИНСЬКА А.О. студент (Навчально-науковий інститут права Університету державної фіскальної служби України)

ливають правовий конфлікт з допомогою інститутів альтернативного розшення спорів з метою підвищення ефективності механізму захисту прав.

Ключевые слова: *альтернативное разрешение споров, внесудебное регулирование гражданско-правовых споров, медиация, международный коммерческий арбитраж, третейское судопроизводство, урегулирование конфликтов.*

The article considers the essence of the notion of a system of alternative ways of resolving conflicts that arise in the field of private legal relations, in particular, attention is paid to the settlement of civil legal disputes in Ukraine. Some aspects of international practice and domestic experience, background and prospects for introducing alternative ways of solving private legal disputes were also explored. The emphasis is placed on the need to provide the individual with free choice of methods of protection, the possibility of resolving a legal conflict with the help of alternative dispute resolution institutes in order to increase the effectiveness of the mechanism of protection of rights.

Key words: *alternative dispute resolution, out-of-court regulation of civil legal disputes, mediation, international commercial arbitration, arbitration, conflict resolution.*

Вступ. Становлення України як демократичної правової держави та стрімка побудова сучасного демократичного суспільства проявляються перш за все в укладенні між Україною та Європейським Союзом політичної частини Угоди про асоціацію у 2014 році, що, у свою чергу, підтверджує дійсне прагнення держави здобути повноправне членство в міжнародній спільноті й успішно впроваджувати європейські цінності правових стандартів. Як відомо, одним із фундаментальних напрямів на шляху до створення та розвитку правової держави є гарантоване забезпечення захисту цивільних прав і законних інтересів за допомогою звернення до судової влади, яка є невід’ємною ознакою існування правового демократичного ладу в державі, адже саме правосуддя є каталізатором реалізації принципу верховенства права. Однак, беручи до уваги той факт, що основними характеристиками громадянського суспільства виступають якомога вищий рівень автономії суспільства від держави, наявність особливих інститутів саморегуляції, є актуальним і доцільним зниження абсолютизації ролі суду у вирішенні спорів, які виникають під час приватноправових відносин. Однією з фундаментальних складових ідей побудови демократичного суспільства прийнято вважати здатність вирішувати правові конфлікти самостійно у власному середовищі, не вдаючись при цьому до державного судового процесу, і тому сьогодні особливо важливого значення набуває створення сприятливих умов для розширення можливостей здійснення захисту прав і законних інтересів на засадах альтернативності шляхом застосування інститутів саморегулювання громадянського суспільства, а саме способів альтернативного вирішення спорів (далі – АВС). Активне провадження та розвиток саме таких інститутів захисту права, відмінних від звернення до суду та самоуправства, дають змогу державі поступово наблизитись до європейських правових стандартів, а також посісти гідне місце на світовій арені.

Питання ефективності застосування способів альтернативного вирішення спорів у приватноправових відносинах, зокрема у цивільно-правових, відображено в працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, серед яких варто виокремити роботи Д.Л. Давиденка, С.М. Довганчука, Н.А. Литвина, Н.Л. Бондаренко-Зелінської, В.П. Козиревої, В.А. Рекуна, Ю.Д. Притики, М.М. Мальського, Г.О. Чуйко та інших. Однак досі постає не до кінця розкритим і вирішеним питання стосовно теоретико-правових основ реалізації інститутів альтернативного вирішення спорів в Україні, що обумовлює актуальність вивчення даного питання.

Постановка завдання. Метою статті є всебічне дослідження й комплексний аналіз питання формування та правового забезпечення альтернативних способів вирішення спорів в Україні, а також визначення пріоритетних напрямів і перспектив розвитку даного інституту в сучасних умовах.

Результати дослідження. Введення в дію судової реформи наразі сприяє значній демократизації судової системи та слугує причиною необхідності створення у процесі комплексного реформування системи захисту прав і законних інтересів особи можливостей застосування способів альтернативного вирішення спорів. Незважаючи на те, що завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений і своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ із метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [1], судова форма захисту все ж не завжди сприяє

владнанню правового конфлікту між сторонами, а частіше, навпаки, провокує його ескалацію. У зв'язку з тим, що сучасний процес демократизації суспільних відносин зумовлює підвищення ролі принципів гуманізму, справедливості, рівності та моралі, щораз більше постає необхідність пошуку якісно нових підходів для врегулювання правових конфліктів, для чого, власне, світовим співтовариством був сформований і успішно реалізований комплекс таких способів. Наприклад, ще в 60-х роках XX століття у США була вперше впроваджена практика альтернативного вирішення спорів (Alternative Dispute Resolution) і набула широкого застосування під назвою так званого «приватного правосуддя» (private justice) для позначення неформальних способів вирішення спорів, які мають більш гнучку процедуру та які виникли на противагу неефективному та складному державному судочинству [2]. Розвиваючись паралельно в інших країнах, практика застосування способів ABC отримала нові, проте, еквівалентні за своїм значенням терміни, зокрема Effective Dispute Resolution (ефективне розв'язання спорів), Amicable Dispute Resolution (дружнє розв'язання спорів) та External Dispute Resolution (зовнішнє регулювання спорів). Попри значний опір з боку теоретиків права, адвокатів і законотворців, альтернативні способи вирішення спорів врешті-решт посіли значне місце в правозастосовній практиці провідних країн світу, набули широкого визнання та продовжують свій розвиток. У міжнародній правовій доктрині існує окремий ряд правових інститутів, що об'єднуються та є складовими загального поняття «альтернативне вирішення спорів», серед яких варто виокремити найбільш розповсюджені – переговори, міжнародний комерційний арбітраж, третейський суд, медіацію та Collaborative Law (дослівний переклад – кооперативне право; даний термін не має аналогу у вітчизняній правовій доктрині, але його значення полягає у процедурі спільного вироблення умов врегулювання конфліктів при припиненні шлюбу) [3, с. 87].

Щодо сучасного стану розроблення та застосування способів ABC у вітчизняній доктрині цивільного процесуального права, то основними є такі:

1) *Міжнародний комерційний арбітраж*. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 року № 4002-XII до міжнародного комерційного арбітражу можуть за угодою сторін передаватися спори з договірних та інших цивільно-правових відносин, що виникають при здійсненні зовнішньоторговельних та інших видів міжнародних економічних зв'язків, якщо комерційне підприємство хоча б однієї зі сторін перебуває за кордоном, а також спори підприємств з іноземними інвестиціями і міжнародних об'єднань та організацій, створених на території України, між собою, спори між їх учасниками і так само їхні спори з іншими суб'єктами права України [4]. Тобто це є процедура розгляду спору в комерційному арбітражному суді між сторонами, якими виступають особи різної державної приналежності. Поряд із постійно діючим арбітражем існує так званий арбітраж *ad hoc*, що створюється для вирішення конкретної справи – сутність полягає в тому, що сторони можуть налаштувати процес вирішення спору арбітражем з урахуванням усіх особливостей їхньої справи.

2) *Медіація*. Медіація являє собою процес, у якому нейтральна третя сторона (медіатор) допомагає вирішити конфлікт, сприяючи виробленню добровільної угоди між конфліктуючими сторонами. Сутність медіації полягає в тому, що вона орієнтована не стільки на спір або на виграв однієї зі сторін, скільки на конструктивний пошук рішень і досягнення спільного консенсусу. Сьогодні медіація набуває найшвидших темпів розвитку серед інших інститутів ABC. Наприклад, її впровадження в Україні включено до Плану дій щодо імплементації кращих практик якісного й ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку в методології рейтингу «Ведення бізнесу», затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року №1406-р [5]. Що ж стосується європейської практики запровадження медіації, то Директива 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради з певних аспектів медіації в цивільних і комерційних справах була затверджена ще 21 травня 2008 року (далі – Директива про медіацію) та передбачала імплементацію відповідних норм у законодавство держав-членів до 21 травня 2011 року [6].

3) *Третейське судочинство*. Третейське судочинство є демократичним альтернативним способом захисту майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб і вирішення конфліктів, що виникають між суб'єктами правовідносин, яке ґрунтується на приватному волевиявленні осіб і здійснюється без втручання держави. Статтею 2 Закону України «Про третейські суди» встановлено, що третейський суд – це недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням зацікавлених фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому цим Законом, для вирішення спорів, що виникають із цивільних і господарських правовідносин [7].

У контексті розглянутих вище способів АВС варто наголосити на тому, що попри схожість сутностей понять інституту медіації та третейського судочинства насправді дані способи АВС мають свої суттєві відмінності. По-перше, медіація, на відміну від третейського суду, має на меті не винесення обов'язкового для сторін рішення, а врегулювання спору шляхом досягнення компромісу, тобто медіатор не здійснює оцінки обставин спору з позиції норм права та не досліджує докази, а є посередником між сторонами, які самостійно визначають умови врегулювання та припинення спору, що згодом знаходить своє відображення в оформленій у відповідний спосіб мировій угоді. Саме тому різняться й методи досягнення поставленої мети: для третейського суду характерний змагальний, а для медіації – погоджувальний. Отже, медіація здійснюється суто на засадах добровільності, де сторони мають рівноправний статус і не займають позицію відповідача чи позивача, а в третейському суді такий поділ сторін наявний, що спричиняє виникнення в обох сторін певних прав та обов'язків один щодо одного [8, с. 91].

Окремо варто виокремити саме інститут медіації, оскільки його роль у сучасних демократизаційних процесах системи захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб набуває стрімкого розвитку, у зв'язку з чим для України питання необхідності впровадження Закону «Про медіацію» довгий час було дискусійним. З одного боку, це пов'язано з тим, що медіація є таким способом вирішення спорів, для застосування якого у приватній сфері не потрібно обов'язкового існування певної законодавчої бази, оскільки цей процес, як зазначалось раніше, є добровільним і гнучким для сторін. З іншого боку, як вказано у Звіті про перебіг застосування Директиви про медіацію, виданому Комісією Європейського парламенту у 2016 році, існування законодавчого регулювання основ медіації дає учасникам медіації можливість «покластися на передбачувану нормативну базу», тобто надає цій процедурі в очах потенційних користувачів статусу визнання державою та вагомості завдяки наявності відповідного законодавчого регулювання. Проте виникає необхідність регулювання саме «основ медіації», адже, зважаючи на гнучкість цього механізму, його надмірне регулювання може створювати бар'єри там, де повинні бути можливості [9, с. 160].

Досліджуючи питання альтернативного врегулювання спорів, ми з'ясували, що, незважаючи на досить широкий арсенал методів АВС, становлення даного альтернативного комплексу та визначення його чіткого місця в системі вітчизняного законодавства досі не є виразно сформованими, що в кінцевому результаті призводить до спотворення правової природи та неправильного застосування вищевказаних способів в Україні. Проаналізувавши теоретико-наукові підходи дослідників і правників щодо сутності особливостей альтернативного врегулювання спору, варто виокремити Н.М. Леннуара, який зазначив, що «під альтернативними формами вирішення правових спорів або конфліктів розуміються прийоми і способи вирішення спорів поза системою державного правосуддя» [3, с. 41]. У свою чергу інші дослідники вважають, що: «альтернативні способи вирішення спорів являють собою, по-перше, систему взаємопов'язаних дій сторін та інших осіб із розгляду існуючого спору, спрямованих на його позасудове врегулювання або вирішення з використанням примирних чи інших незаборонених процедур, що здійснюється, як правило, на підставі сумлінного волевиявлення сторін; по-друге, право вибору будь-якого (не забороненого законом) недержавного (приватного) способу розв'язання спору та/або врегулювання конфлікту, виходячи з конкретної ситуації» [3, с. 65]. Однак найбільш усталеним є формулювання щодо розуміння АВС як несудового вирішення спорів, тобто альтернативи державному правосуддю. Саме це розуміння дає змогу поєднати в собі всі способи та напрями вирішення спорів і врегулювання конфліктів, виключаючи при цьому звернення до суду, хоча окремі науковці акцентують увагу на доцільності вказувати саме «недержавне» вирішення спорів, підкреслюючи у такий спосіб приватноправову природу інституту. Варто наголосити на тому, що водночас є абсолютною недоцільним виключати АВС за межі правового поля, оскільки потреба в його чіткому визначенні є об'єктивно одним із першочергових завдань вітчизняної доктрини [10].

Комплексно дослідивши вітчизняне законодавство щодо захисту прав і свобод фізичних осіб у сфері приватноправових відносин, ми виокремили суттєві положення окремих нормативно-правових актів. Наприклад, Основний Закон України, а саме ч. 5 ст. 55 Конституції України гарантує право кожному будь-яким не забороненим законом засобом захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань [11]. Також Конституційний Суд України у своєму рішенні від 9 липня 2002 року №15-рп/2002 зазначив, що право на судовий захист не позбавляє суб'єктів правовідносин можливості досудового врегулювання спорів. Це може бути передбачено цивільно-правовим договором, коли суб'єкти правовідносин добровільно обирають засіб захисту їхніх прав. Досудове врегулювання спору може мати місце також за волевиявленням

кожного з учасників правовідносин і за відсутності в договорі застереження щодо такого врегулювання спору. Навіть більше, створення та розвиток функціонуючої системи способів АВС не лише сприятиме демократизації процедури захисту прав, свобод і законних інтересів, але й узгоджуватиметься з позицією Комітету міністрів Ради Європи щодо зниження навантаження на суди загальної юрисдикції, викладеною в Рекомендації № R (86) 12 від 16 вересня 1986 року, згідно з якою державам-членам Ради Європи рекомендовано передбачити альтернативні процедури врегулювання спорів шляхом позасудового розгляду та створення відповідних органів, що не входять до судової системи цих держав [12, с. 140].

Водночас неможливо заперечити той факт, що зазначене вище право кожної особи на захист має бути забезпечене створенням ефективної системи захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів громадян та юридичних осіб, а також розвитком адекватних правових механізмів альтернативного врегулювання для оперативного, об'єктивного й компетентного вирішення розбіжностей і конфліктів у сфері приватноправових відносин. У свою чергу, альтернативне врегулювання спорів у зіставленні з офіційними судовими процедурами, на нашу думку, може бути використане як за рамками судових механізмів, так і в поєднанні з ними. Яскравим прикладом у даному питанні є дискусія щодо запровадження медіації як обов'язкової досудової процедури, тобто до початку розгляду судом справи по суті. Міжнародна практика в питанні обов'язковості проведення досудової медіації та форми її здійснення не має єдиного підходу, оскільки, залежно від країни, спектр моделей досудової медіації може різнитися від ситуації, коли медіація є правом сторін, до ситуації, коли суд зобов'язує сторони звернутися до медіації. Крім того, існують варіанти, коли законодавство передбачає відвідування сторонами обов'язкової інформаційної сесії або навіть обов'язкове проведення медіації до подання позову до суду або до початку розгляду справи судом по суті. Зокрема, обов'язковою є медіація в невеликих цивільних спорах, спорах про дифамацію (Баварія), сімейних (Японія), спорах про розлучення (Велика Британія), страхових (Італія). Практика введення обов'язкової досудової медіації в Україні, на думку В. Жмудь, могла би бути принаймні частковим розв'язком проблеми завантаженості судів незначними справами [8, с. 91].

Висновки. Підсумовуючи все вищезазначене, варто виокремити такі основні тези. В умовах розбудови правової та демократичної держави, де автономія суспільства від держави та діяльність інститутів саморегуляції виходять на якісно новий щабель розвитку, кожен повинен мати не лише гарантоване право захисту порушених, оспорюваних чи невизнаних прав і законних інтересів, але й свободу вибору в способах захисту, можливості самостійно врегулювати спір за допомогою альтернативних процедур. Сьогодні об'єктивні потреби суспільства обумовлюють необхідність застосування альтернативних способів вирішення спорів, зокрема, такими стимулюючими факторами є потреба спрощення процедури вирішення спорів, використання апробованих практикою методів примирення для подолання юридичних конфліктів, звільнення судових органів від значної кількості приватноправових спорів. У ході дослідження було встановлено, що за наявності перерахованих вище об'єктивних передумов впровадження та розвитку успішного функціонування системи АВС в Україні досягнення поставленої мети вимагає комплексного підходу із врахуванням особливостей сучасного етапу введення системи АВС, забезпечення належного правового регулювання її основ, а також поєднання зусиль державної влади з представниками юридичної спільноти для найбільш ефективної реалізації. Отже, система АВС в Україні може стати новим дієвим інструментом як для подолання кризових явищ у сфері захисту цивільних прав та інтересів, так і для практичної реалізації сучасних правових тенденцій, спрямованих на підвищення ефективності механізму захисту прав.

Список використаних джерел:

1. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 20.02.2018).
2. Єрмоєнко Г. Перспективи розвитку медіації в Україні. URL: <http://ukrmediation.com.ua/files/content/Perspectyvy.pdf> (дата звернення: 20.02.2018).
3. Леннуар Н.Н. Альтернативное разрешение споров: переговоры и медиация: уч.-мет. пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург, 2004. 100с.
4. Про міжнародний комерційний арбітраж: Закон України від 24.02.1994 року № 4002-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=400212&p=1307448909579792> (дата звернення: 22.02.2018).

5. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу»: Розпорядження КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1406-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-p> (дата звернення: 23.02.2018).

6. Громовий О. Медіація в Україні: переможе чи програє? Юридичний журнал: аналітичні матеріали, коментарі, судова практика. Київ. 2010. № 1(91). С. 61–62.

7. Про третейські суди: Закон України від 11.05.2004 року № 1701-15. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1701-15> (дата звернення: 22.02.2018).

8. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. Юридичний журнал: аналітичні матеріали, коментарі, судова практика. Київ. 2007. № 11. С. 89–91.

9. Зайчук О.В. Медіація як процедура врегулювання спорів шляхом досягнення консенсусу. Бюлетень Міністерства юстиції України: офіційне видання. Київ. 2010. № 9 (вересень). С. 158–161.

10. Канішева К.М. Розвиток примирливих процедур врегулювання спорів, які виникають із шлюбно-сімейних правовідносин. Право і безпека: наук. журнал. Х. 2009. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2009_2/PB-2/PB-2_32.pdf (дата звернення: 22.02.2018).

11. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.02.2018).

12. Медіація як демократичний та ефективний спосіб вирішення спорів: європейські норми і досвід та українська перспектива. Бюлетень Міністерства юстиції України: офіційне видання. Київ. 2010. № 12 (грудень). С. 137–141.

УДК 347.41

СЛОМА В.М.

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПАСИВНИХ СОЛІДАРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних з виконанням пасивних солідарних зобов'язань. Проаналізовано погляди вчених, проведено порівняння вітчизняного та іноземного законодавства у сфері регулювання відносин, пов'язаних з виконанням солідарних зобов'язань з множинністю осіб на боці боржника, а також зроблено висновки з окресленого питання.

Ключові слова: кредитор, боржник, пасивні солідарні зобов'язання, виконання зобов'язання, заперечення, пред'явлення вимоги.

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с исполнением пассивных солидарных обязательств. Проанализированы взгляды ученых, проведено сравнение отечественного и иностранного законодательства в сфере регулирования отношений, связанных с исполнением солидарных обязательств с множественностью лиц на стороне должника, а также сделаны выводы по затронутому вопросу.

Ключевые слова: кредитор, должник, пассивные солидарные обязательства, исполнение обязательства, возражение, предъявление требования.

The article is devoted to the research of issues related to the fulfillment of passive solidary obligations. The views of scientists are analyzed, national and foreign legislation in the area of regulation of relations related to the fulfillment of solidary obligations

with persons' plurality on the side of the debtor, as well as conclusions on this issue are analyzed.

Key words: creditor, debtor, passive solidary obligations, fulfillment of obligations, denial, demand.

Вступ. Виконання зобов'язання полягає у вчиненні сторонами певних дій, передбачених договором або законом, які спрямовані на припинення конкретного зобов'язання. У ст. 599 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) міститься пряма вказівка на виконання зобов'язання як підставу його припинення. Однак таке виконання спричиняє правовий наслідок лише за умови проведення його належним чином. Тобто виконання зобов'язання як підстава припинення зобов'язання прямо залежить від самого процесу виконання: від процесу виконання залежить настання підстави припинення зобов'язання. Складовими процесу виконання зобов'язання є умови про суб'єктний склад правовідносин, порядок і способи виконання, строки і місце виконання [1, с. 38].

Питання виконання зобов'язань досліджували: Т.В. Боднар, М.І. Брагінський, В.В. Вітянський, Г.Г. Гриценко, Б.Е. Кензеев, В.В. Луць, С.В. Сарбаш, К.А. Сердюков, В.С. Толстой, Д.В. Трут та інші вчені.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей виконання пасивних солідарних зобов'язань.

Результати дослідження. За загальним правилом кожна зі сторін цивільно-правового зобов'язання представлена однією особою. Проте бувають ситуації, коли на боці кредитора, боржника чи водночас на обох сторонах є більше однієї особи. Тобто суб'єктів у зобов'язанні більше, ніж самих сторін. У цьому разі йдеться про множинність суб'єктів у зобов'язанні.

Чинним законодавством передбачено існування солідарної множинності як на боці кредитора, так і на боці боржника. Відповідно до ст. 541 ЦК України солідарний обов'язок або солідарна вимога виникають у випадках, встановлених договором або законом, зокрема у разі неподільності предмета зобов'язання.

Пасивні солідарні зобов'язання широко застосовуються в торговельному та цивільному обігу, оскільки інтереси кредитора здебільшого охоронювані, виконання зобов'язання гарантується майном декількох зобов'язаних осіб. У разі неплатоспроможності будь-кого зі співборжників зобов'язання зберігає свою дію до повного погашення за рахунок майна інших співборжників [2, с. 440].

Передбачена законом можливість встановлення солідарного зобов'язання має на меті надати зобов'язанню з множинністю осіб забезпечувальну функцію солідарного зобов'язання. Забезпечувальна функція полягає у можливості вибору для кредитора зі всіх солідарних боржників найспроможнішого, у можливості пред'явлення йому вимоги не в частині, а в повному обсязі зобов'язання, а також у можливості залучення інших солідарних боржників у разі, якщо вибраний боржник не виконає зобов'язання у повному обсязі. Забезпечувальна функція солідарного зобов'язання не породжує окремого забезпечувального зобов'язання, а лише збільшує можливість виконання солідарного зобов'язання [3, с. 146].

На думку В.С. Толстого, процес виконання солідарного зобов'язання не має жодних особливостей порівняно із виконанням простого (несолідарного) зобов'язання, оскільки будь-який із боржників може погасити борг у цілому. Автор вважає, що структура солідарного зобов'язання нічим не відрізняється від інших зобов'язань: одне право вимоги і один обов'язок, які належать водночас декільком суб'єктам [4, с. 184]. Проте ми вважаємо, що саме структура солідарного зобов'язання і спричиняє певні особливості, пов'язані із його виконанням.

Як зазначає К.Я. Ананьєва, солідарний порядок виконання зобов'язання розрахований на три випадки. По-перше, виконання завжди буде солідарним, якщо в якості предмета виконання буде неподільний предмет. Вказане правило породжується тим, що виконання такого зобов'язання в частках об'єктивно неможливе, тому застосовується солідарний порядок виконання. По-друге, солідарний порядок виконання може передбачатися домовленістю сторін, якщо це не суперечить сутності зобов'язання або прямій вказівці закону, коли зобов'язання є частковим або субсидіарним. По-третє, солідарний порядок застосовується, якщо це прямо передбачено законом [5, с. 49].

Відповідно до ч. 1 ст. 543 ЦК України у разі солідарного обов'язку боржників (солідарних боржників) кредитор має право вимагати виконання обов'язку частково або у повному обсязі як від усіх боржників разом, так і від будь-кого з них окремо.

Право вибору боржника, до якого буде звернена вимога, повністю залежить лише від кредитора. Характеризуючи право кредитора самостійно визначати, до кого з солідарних боржників звернутися з вимогою про виконання, Б.Е Кензєєв, вірно зазначає, що механізм захищає, перш за все майнові інтереси кредитора, надаючи йому можливість вибору серед платоспроможних боржників [6, с. 130].

Якщо кредитор звернувся з вимогою до одного з солідарних боржників, це автоматично не призводить до припинення зобов'язання для решти боржників. Вони залишаються зобов'язаними до повного виконання зобов'язання. Адже, як випливає зі змісту ч. 2 ст. 543 ЦК України, кредитор, який одержав виконання обов'язку не в повному обсязі від одного із солідарних боржників, має право вимагати недоодержане від решти солідарних боржників.

Закономірним є питання, чи може кредитор вимагати недоодержане лише від тих боржників, до яких вимога не пред'являлась, чи також і від того боржника, який вже виконав частину солідарного зобов'язання. Відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 543 ЦК України солідарні боржники залишаються зобов'язаними доти, доки їхній обов'язок не буде виконаний у повному обсязі. Отже, як випливає зі змісту вказаної статті, кредитор має право вимагати виконання від усіх солідарних боржників, зокрема й від того, який вже виконав вимогу кредитора про часткове виконання зобов'язання.

Варто зазначити, що пред'явлення повторної вимоги до того зі співборжників, який частково виконав зобов'язання, є правом, а не обов'язком кредитора.

Як зазначає С.В. Сарбаш, для кожного з боржників солідарність означає, що жоден з них не може відмовлятися від виконання вимоги, посилаючись на бездіяльність інших боржників або необхідність залучення до зобов'язання інших солідарних боржників [7].

Пред'являючи вимогу про виконання до боржника у солідарному зобов'язанні, кредитор визначає також і обсяг такого виконання. Зокрема, якщо вимога пред'являється до декількох боржників, то визначається обсяг виконання зобов'язання кожним.

Під час виконання зобов'язання солідарний боржник не має права висувати проти вимог кредитора заперечення, що ґрунтуються на таких відносинах решти солідарних боржників з кредитором, у яких цей боржник не бере участі (ч. 3 ст. 543 ЦК України). Така норма є певною гарантією інтересів кредитора у пасивному солідарному зобов'язанні.

Аналогічну норму містить і ЦК Республіки Білорусь, у ст. 305 якого передбачено, що у разі солідарного обов'язку боржник не має права висувати проти вимоги кредитора заперечення, засновані на таких відносинах інших боржників з кредитором, в яких цей боржник не бере участі.

Протилежну норму містить ЦК Республіки Молдова, ст. 534 якого передбачає, що солідарний боржник, до якого пред'явлено вимогу про виконання, має право висунути проти кредитора всі заперечення (як особисті, так і спільні для всіх солідарних боржників).

За загальним правилом, боржник має право на заперечення. Однак варто погодитися з думкою Д.В. Трута про те, що в певних випадках право боржника висувати «загальні» заперечення повинно трансформуватись в обов'язок. Тобто боржник, який має «загальне» заперечення проти вимог кредитора, не просто має право ним скористатись, а зобов'язаний, оскільки такою бездіяльністю він створить для інших боржників невідгідні умови.

Цивільне законодавство України не містить вказівок для ситуації, коли один з боржників, маючи спільне для всіх заперечення проти вимоги кредитора, не скористався ним. Автор вважає, що такого боржника слід позбавити права на регрес до решти боржників у зв'язку з його бездіяльністю [8, с. 69].

З огляду на це можливим є запозичення досвіду інших країн. Зокрема у ст. 547 ЦК Республіки Молдови передбачено, що солідарний боржник, до якого звернувся з вимогою про стягнення інший боржник, котрий виконав зобов'язання, може висунути проти нього спільні заперечення, які боржник, котрий виконав зобов'язання, не висунув проти кредитора.

Виконання солідарного обов'язку у повному обсязі одним із боржників припиняє обов'язок решти солідарних боржників перед кредитором (ч. 4 ст. 543 ЦК України). Вважаємо, що у такому разі доцільніше було б говорити не про припинення обов'язку решти боржників, а про припинення зобов'язання на підставі ст. 599 ЦК України («Припинення зобов'язання виконанням»).

У пасивних солідарних зобов'язаннях існує дві групи відносин:

1) між кредитором та солідарними боржниками;

2) між самими боржниками.

Відповідно до ч. 1 ст. 544 ЦК України боржник, який виконав солідарний обов'язок, має право на зворотну вимогу (регрес) до кожного з решти солідарних боржників у рівній част-

ці, якщо інше не встановлено договором або законом, за вирахуванням частки, яка припадає на нього.

У цьому разі боржник, який виконав зобов'язання, стає кредитором відносно до решти боржників. Водночас виникає нове зобов'язання – регресне, а те, яке існувало раніше, припиняється виконанням. Якщо у солідарному зобов'язанні боржників було більше двох, то виникає часткове зобов'язання, якщо ж боржників було двоє, то це призводить до виникнення звичайного цивільно-правового зобов'язання. У разі виникненні часткового зобов'язання боржники, як випливає зі змісту ч. 1 ст. 544 ЦК України, відповідають у рівних частках, за вирахуванням виконаного боржником, який звернувся з регресною вимогою.

Ч. 1 ст. 544 ЦК України передбачає право боржника на регрес, а не обов'язок його стягнення. У зв'язку з цим домовленістю між співборжниками може бути передбачена і відсутність останнього. Таке положення ґрунтується на диспозитивних засадах цивільно-правового регулювання.

На практиці може виникнути ситуація, коли один із боржників відмовляється виконати регресне зобов'язання з певних причин. У такому разі ЦК України передбачає, що, якщо один із солідарних боржників не сплатив частку, належну солідарному боржникові, який у повному обсязі виконав солідарний обов'язок, тоді несплачене припадає на кожного з решти солідарних боржників у рівній частці (ч. 2 ст. 544 ЦК України).

ЦК Російської Федерації, регулюючи регресні відносини у солідарних зобов'язаннях, передбачає у ч. 2 ст. 325, що несплачене одним із солідарних боржників боржнику, який виконав солідарний обов'язок, покладається в рівній частині на цього боржника та на інших боржників. Аналогічну норму містить і ч. 2 ст. 306 ЦК Республіки Білорусь. У названих нормах відсутня вказівка на те, що зобов'язання має бути виконане у повному обсязі, як це передбачено ч. 2 ст. 544 ЦК України. Тобто навіть якщо боржник виконав зобов'язання частково, він має право пред'явити регресну вимогу до решти боржників за вирахуванням частини, яка ним сплачена, а також з врахуванням тієї частини, яку він повинен виконати.

Аналізуючи норму ч. 2 ст. 544 ЦК України, можна зробити висновок, що перше регресне зобов'язання припиняється, а натомість виникає нове регресне зобов'язання, в якому боржник, який виконав обов'язок за боржника, що відмовився від виконання, стає відносно до останнього кредитором.

Висновки. Пасивні солідарні зобов'язання є вигідними для кредиторів, оскільки суттєво підвищують можливість повного задоволення їх вимог. Водночас вони дещо погіршують становище боржників, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 543 ЦК України будь-який з них може бути зобов'язаний до повного виконання зобов'язання. Фактично у пасивних солідарних зобов'язаннях боржник, який виконав зобов'язання на вимогу кредитора повністю, може стикнутися з ризиком невиконання цього зобов'язання іншими боржниками.

Подальшого дослідження потребують питання щодо можливості пред'явлення боржником заперечень проти вимоги кредитора та наслідки їх непред'явлення. Крім того, дискусійними є питання, пов'язані з можливістю припинення солідарного зобов'язання у разі передання відступного, зарахування зустрічних однорідних вимог, прощення боргу, поєднання боржника та кредитора в одній особі. Ці питання будуть досліджені у наступних роботах, присвячених солідарним зобов'язанням.

Список використаних джерел:

1. Гринько Р.В. Щодо питання про виконання цивільно-правового зобов'язання. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8766/37-42.pdf?sequence=1>.
2. Васильев Е.А., Комаров А.С. Гражданское и торговое право зарубежных государств. 4-е изд., перераб. и доп.: в 2-х т. Т. I. М.: Междунар. отношения, 2004. 560 с.
3. Ермолаев С.Н. Множественность лиц в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Краснодар, 2014. 186 с.
4. Толстой В.С. Исполнение обязательств. М. 1973. 208 с.
5. Ананьева К.Я. Исполнение обязательств с множественностью субъектов в них. URL: <http://cyberleninka.ru/article/v/ispolnenie-obyazatelstv-s-mnozhestvennostyu-subektov-v-nih>.
6. Кензеев Б.Э. Исполнение обязательств с множественностью лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 2011. 167 с.
7. Сарбаш С.В. Обязательства с множественностью лиц и особенности их исполнения. М.: Статут, 2004. 112 с. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1589>.

8. Трут Д.В. Заперечення проти вимог кредитора в пасивних солідарних зобов'язаннях. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2012. Вип. 4(16). С. 68–73. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/121199>.

УДК 347.961

ЧИЖМАРЬ К.І.

МІСЦЕ ТА РОЛЬ НОТАРІАТУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ЦИВІЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У статті автор досліджує місце та роль нотаріату в системі органів цивільної юрисдикції. Проаналізовано передумови віднесення нотаріату до органів цивільної юрисдикції. Розкрито зміст правоохоронної функції нотаріату. Розглянуто природу нотаріату як органу превентивного правосуддя.

Ключові слова: *нотаріат, нотаріальна діяльність, орган цивільної юрисдикції, правоохоронна функція, превентивне правосуддя.*

В статье автор исследует место и роль нотариата в системе органов гражданской юрисдикции. Проанализировано предпосылки отнесения нотариата к органам гражданской юрисдикции. Раскрыто содержание правоохранительной функции нотариата. Рассмотрено природу нотариата как органа превентивного правосудия.

Ключевые слова: *нотариат, нотариальная деятельность, орган гражданской юрисдикции, правоохранительная функция, превентивное правосудие.*

In the article the author investigates the place and role of the notary in the system of civil jurisdiction. The prerequisites for the attribution of the notary to the civil jurisdiction bodies are analyzed. The contents of the law-enforcement function of the notary are revealed. The nature of the notary as a body of preventive justice is considered.

Key words: *notary, notarial activity, civil law body, law enforcement function, preventive justice.*

Вступ. З моменту виникнення нотаріату в руках нотаріуса зосереджуються інтереси сторін, він захищає діяльність і майно людини, права особи та її власність як невід'ємний елемент свободи. Нотаріус стоїть на варті гідності людини та використовує всі можливості, аби забезпечити їй доступ до свободи прийняття рішення в умовах повної захищеності. На сучасному етапі реформування нотаріату необхідна скоординована діяльність учасників процесу реформування органів нотаріату в Україні, щоб ці зміни сприяли цілісному підходу до визначення мети, завдань і функцій нотаріату, а також наданню населенню послуг правового характеру відповідно до міжнародних стандартів.

Постановка завдання. З огляду на це особливій важливості набуває питання вивчення місця та ролі нотаріату в системі органів цивільної юрисдикції, що й зумовлює мету цієї статті. Для її успішного досягнення передбачається вирішити такі завдання: по-перше, проаналізувати передумови віднесення нотаріату до органів цивільної юрисдикції; по-друге, розкрити зміст правоохоронної функції нотаріату; по-третє, розглянути природу нотаріату як органу превентивного правосуддя.

Актуальність теми дослідження зумовлена, з одного боку, потребою у створенні сучасної вітчизняної теорії нотаріального права, з другого – необхідністю науково-обґрунтованих пропозицій щодо реформування інституту нотаріату в Україні, з третього – орієнтацією України на світові досягнення латинської системи нотаріату з метою урахування прийнятного досвіду задля оптимізації правового статусу інституту нотаріату [1, с. 111].

© ЧИЖМАРЬ К.І. – доктор юридичних наук, директор (Інститут права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України)

Підґрунтям для розробки окресленої теми стали праці таких вітчизняних учених, як Н.М. Денисяк, А.Г. Гуледза, В.В. Комаров, О.І. Нелін, В.М. Черниш, С.Я. Фурса та інших.

Результати дослідження. Система нотаріату незалежно від способу своєї організації (державний чи приватний) є публічно-правовою організацією та частиною, нехай і особливим чином функціонуючої, державної системи. У сучасних умовах нотаріат є органом, що наділений публічною владою та входить до системи цивільної юрисдикції. Зауважимо, що під цивільною юрисдикцією слід розуміти діяльність усіх органів, які наділені повноваженнями щодо вирішення юридичних справ спірного або безспірного характеру у сфері цивільного обігу. Важливою ознакою органів цивільної юрисдикції є те, що їх діяльність відбувається в межах процедурно-процесуальних форм різного ступеня складності.

Обґрунтування необхідності та доречності збереження нотаріату саме в системі цивільної юрисдикції є позитивним, оскільки цим відокремлюється звичайна цивільно-правова процедура від системи нотаріального провадження. Звісно, останнє не зводиться до цивільного або господарського процесів, та в цьому й немає необхідності, однак значна кількість спільних ознак пов'язують цивільне та нотаріальне провадження, підкреслюють якісну відмінність нотаріального провадження від цивільно-правових процедур, що використовуються в межах взаємодії учасників цивільного обігу.

Спірна частина цивільної юрисдикції здійснюється переважно судами, а значна частина органів безперечної цивільної юрисдикції, що здійснюють посвідчувальні, правореалізаційні та реєстраційні повноваження (нотаріат, система примусового виконання, органи реєстрації актів цивільного стану, прав на нерухоме майно, юридичних осіб, громадських об'єднань), – у рамках органів юстиції. Саме тому цілком логічно та правомірно відносити нотаріат до відання органів юстиції, які здійснюють організацію діяльності значної частини органів юрисдикції. Проте форми та порядок такої організації залежать від цілої низки різних обставин, конкретних політико-правових рішень, способів реєстраційно-посвідчувальної діяльності.

Особливістю юстиції в Україні є багатоаспектність цієї галузі управління. До інституцій юстиції належать судові та судово-експертні установи, нотаріат, адвокатура, органи реєстрації актів цивільного стану. Усі вони мають різне призначення та правовий статус. Одні з них функціонують на державних засадах, інші – на державних і недержавних, а треті – лише на громадських.

На новітньому етапі розвитку держави у сфері охорони прав і свобод функціонує цілий комплекс державних і громадських інститутів. Зрозуміло, що найважливішу роль серед них у всіх правових системах світу відіграють саме суди, основне завдання яких полягає у здійсненні правосуддя шляхом вирішення спорів про право. Водночас із найдавніших часів судовий процес розглядався як небажане й вимушене відхилення у функціонуванні держави та суспільства. Саме тому було вироблено механізми, що сприяли нормальному цивільному обігу шляхом фіксації юридично значимих фактів, і попереджали виникнення суперечок. Невід'ємним елементом правових систем, заснованих на традиціях континентального права, стали організовані державою інститути, що забезпечують юридичну безпеку в приватноправовій сфері (різні реєстраційні органи, нотаріат тощо). Система континентального права орієнтована на закон, що виражає загальну волю та спрямований на запобігання спорів і конфліктів, а також гарантування правової безпеки.

Належність нотаріату до правоохоронних органів зазвичай обґрунтовується покладеною на нотаріат функцією захисту прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб шляхом вчинення передбачених законодавством нотаріальних дій [2, с. 12]. Зокрема А.Г. Гуледза виокремлює загальні завдання нотаріату (забезпечення превентивної та правоохоронної функцій) і спеціальні завдання (супровід реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб). До основних ознак нотаріальної діяльності належать такі: позасудова охорона та захист прав і законних інтересів; безспірність правовідносин, стосовно яких вчиняються нотаріальні дії; здійснення нотаріальних дій уповноваженими органами та посадовими особами в чітко визначеній законодавством процесуальній формі [3, с. 13].

На думку В.М. Аргунова, всі без винятку нотаріальні дії в широкому сенсі є правоохоронними. Ключовою ознакою правової природи нотаріату слід вважати його юрисдикційну, правоохоронну функцію. У системі правоохоронних органів нотаріат тісно пов'язаний із судом [4, с. 1]. Водночас І.О. Альферов обґрунтовує, що єдиною функцією нотаріату є правоохоронна. Вчений-правознавець розрізняє дві її складові, одна з яких спрямована на охорону права та законного інтересу (умовно її слід іменувати «охоронною»). Інша складова спрямована на захист порушеного права, котру варто називати «захисною» [5, с. 19]. Згідно з міркуваннями І.В. Мо-

скаленка та Є.М. Мізінцева відмінною рисою нотаріальної діяльності є її попереджувальний, профілактичний характер. попри те, що нотаріат виконує функцію як загальної, так і спеціальної превенції, його основне завдання полягає в мінімізації можливості порушення приватного права та подальшого виникнення спору [6, с. 13].

На відміну від більшості правоохоронних органів нотаріат не володіє повноваженнями щодо використання примусових заходів. Вітчизняні нотаріуси забезпечують реалізацію й охорону прав і законних інтересів учасників правових відносин шляхом вчинення нотаріальних дій – основного змісту нотаріальної діяльності. Слід зауважити, що як вчинення нотаріальної дії, так і відмова її вчинення, що перешкоджає неправомірним діям громадян і юридичних осіб, переслідують єдину правоохоронну мету. Підсумком вчинення нотаріальної дії є нотаріальний акт – публічне владне рішення нотаріуса в конкретній нотаріальній справі, виражене письмово, засноване на законі та спрямоване на виникнення, зміну або припинення суб'єктивних прав і обов'язків. Однак вчиненням нотаріального акта діяльність нотаріуса з охорони прав і свобод людини та громадянина не обмежується. У багатьох випадках нотаріус зобов'язаний забезпечити збереження вчиненого нотаріального акта, а також забезпечити відомостями податкові органи. Крім того, нотаріусу необхідно брати участь у судових засіданнях, куди він викликається у зв'язку з оскарженням нотаріальної дії або поданням позовної заяви про право, що виникло в результаті посвідчення нотаріусом певної угоди. Відсутність у нотаріуса повноважень стосовно застосування заходів примусу компенсується іншими правоохоронними органами, що забезпечують зобов'язання, котрі виникають із документа, який виходить від нотаріуса.

У багатьох країнах законодавець не обмежує сферу діяльності нотаріату складанням і посвідченням нотаріальних актів, а надає нотаріусам можливість змагатися на «конкурентному полі» з представниками інших юридичних професій – адвокатами, вільними медіаторами тощо. У теорії й на практиці така діяльність розглядається лише в якості додаткової для нотаріуса, проте вона свідчить про прагнення законодавця повністю використовувати потенціал нотаріату в сфері охорони прав і свобод людини та громадянина.

Історичний розвиток нотаріату свідчить про те, що він завжди був важливим елементом саме охорони права, роль якого істотно зростає в умовах побудови правової держави. Як специфічний інститут правоохоронної діяльності нотаріат характеризується тим, що набуває свої повноваження від держави, організовується та функціонує відповідно до закону й здійснює свою діяльність з дотриманням встановлених законом процедур, зокрема шляхом вчинення нотаріальних дій. Ознакою нотаріату, що виокремлює його в системі правоохоронних органів, є особливий напрям його діяльності – превентивне юридичне обслуговування. Зауважимо, що від інших форм юридичного обслуговування (наприклад, адвокатської діяльності) нотаріат відрізняє, по-перше, його попереджувальний, профілактичний характер, по-друге, орієнтація на захист прав у приватно-неправовій сфері, по-третє, особливий механізм захисту приватного права – нотаріальний процес, підсумком якого є нотаріальний акт.

Безперечно, найближчим до нотаріату серед органів цивільної юрисдикції є суд. Слід відзначити, що нотаріат як несудова форма захисту прав і охоронюваних законом інтересів осіб є згідно з Резолюцією Європейського парламенту органом превентивного правосуддя. Відповідно до документів Конгресу Міжнародного союзу суддів функція нотаріату полягає у тому, що нотаріус як посадова особа наділений повноваженнями посвідчувати юридичні акти, неупереджено інформувати сторони про сутність і правові наслідки таких актів, тобто здійснювати реальну діяльність стосовно запобігання суперечок. Саме таке уявлення про нотаріат наводиться й у договорі про співпрацю між Міжнародним союзом суддів і Міжнародним союзом латинського нотаріату, в якому підкреслюється, що ці організації ставлять собі за мету встановлення здорової і нормально функціонуючої системи правосуддя, маючи на увазі зниження витрат на її утримання й водночас забезпечення її доступності для всіх громадян.

Значення інституту нотаріату в попередженні та вирішенні правових спорів зумовлюється його розумінням як органу превентивного правосуддя. найпоширенішими в цивільному обігу нотаріальними діями є посвідчення правочинів, вчинення виконавчих написів на боргових документах, вчинення протестів векселів, засвідчення справжності підписів на документах, вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них, вірності перекладу документів, посвідчення фактів, вчинення морських протестів [7, с. 71].

Особливу роль відіграють нотаріальні акти, що мають відносно безспірний характер. Вони полегшують процес доказування, оскільки, по-перше, дозволяють суду виявити справжню волю сторін, а по-друге, менше спростовуються, ніж документи у простій письмовій формі.

Необхідно відзначити, що чинне процесуальне законодавство України не надає переваг ніяким доказам, проте нотаріальні документи мають певні особливості. Вони об'єктивно викликають довіру в суду, оскільки видані незалежною, компетентною особою, не зацікавленою в результаті спору. І якщо можна заперечувати факти, підтверджені показаннями одних свідків за допомогою показань інших, то зміст більшості нотаріально оформлених документів можна оспорювати лише шляхом пред'явлення відповідного позову, наприклад, про визнання недійсним заповіту, свідоцтва, договору тощо.

Довіра цивільного обігу до нотаріальних документів і дій ґрунтується, на думку Т.М. Карнаух, на двох чинниках. По-перше, нотаріус – особа з державними контрольними функціями, а тому сама участь такої особи під час складання документа дає суспільству гарантію проти зловживань; по-друге, нотаріус у межах своїх повноважень – спеціаліст, особа компетентна в питаннях права, а тому документи, складені нотаріусом, є правильними як за своєю формою, так і за суттю [8, с. 45]. Таким чином, теоретично обґрунтованою й такою, що відповідає правовій природі нотаріату, видається думка про те, що попереджувальне правосуддя має розглядатися як діяльність, що попереджує звернення до суду з питаннями, які можна вирішити без судового розгляду, оформивши правовий документ від імені держави, надавши йому юридичної сили, рівної за юридичною значущістю судовому документу.

Діяльність нотаріату стосовно попередження юридичних конфліктів і сприяння їх вирішенню у сфері реалізації конституційних прав і свобод полягає в безпосередньому забезпеченні захисту прав і свобод людини та громадянина. Вона дає можливість суб'єктам права уникнути звернення до суду за захистом цих прав. Захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, запобігання правопорушенням є основним завданням нотаріату, авторитет значення якого невинно зростає в нинішніх умовах кардинального реформування соціально-економічних відносин. Для вчинення нотаріальних дій тепер потрібен не просто їх реєстратор, як це здебільшого було раніше, а творчий, добре обізнаний з чинним законодавством юрист, який правильно орієнтується в досить складному правовому колі суспільних відносин [9, с. 46].

Органом попереджувального правосуддя нотаріат є у тому разі, якщо для виникнення або реалізації безспірного суб'єктивного права людини та громадянина необхідне публічне волевиявлення компетентного органу, офіційне визнання, підтвердження ним цього права. Наприклад, законом встановлено вимогу обов'язкової нотаріальної форми для деяких угод, зокрема щодо реалізації власником своїх прав. Передача права власності на певне майно за угодою, що вимагає нотаріального посвідчення, зокрема за згодою сторін, можлива лише за умови вчинення нотаріальної дії щодо посвідчення цієї угоди. Нотаріус під час посвідчення угоди вже на стадії узгодження умов договорів, у процесі їх укладення та підготовки до вчинення інших нотаріальних дій відіграє значну роль у попередженні можливих суперечок між сторонами угоди, профілактично знижуючи цим кількість цивільно-правових спорів. Ця роль виконується нотаріатом не лише у сфері цивільного обігу, а й в інших галузях. Наприклад, під час нотаріального посвідчення шлюбного договору нотаріус не тільки сприяє встановленню такого режиму спільного майна, який влаштував б кожного з подружжя, але й зводить до мінімуму необхідність звернення до суду у випадку розлучення.

Окрім того, вітчизняний нотаріат як орган попереджувального правосуддя забезпечує можливість примусового виконання зобов'язань без звернення до суду. На практиці цей напрям нотаріальної діяльності має вагоме значення, наприклад, у разі вчинення нотаріусами виконавчих написів для стягнення грошових сум або витребування майна боржника на документах, що засвідчують заборгованість, у разі звернення щодо стягнення на заставлене нерухоме майно на підставі нотаріально посвідченої угоди. Питання про виконавчий напис нотаріуса досить актуальне у зв'язку з тим, що виконавчий напис нотаріуса – один з найпоширеніших способів примусового виконання зобов'язань без звернення до суду та відноситься дослідниками до так званих несудових форм захисту інтересів кредиторів. Такими є основні вектори діяльності нотаріату як органу попереджувального правосуддя у сфері захисту прав людини і громадянина в Україні. Необхідність зміцнення розуміння інституту нотаріату як органу превентивного правосуддя зумовлена й тим, що нотаріат, який функціонує як сукупність осіб вільної професії на принципах самофінансування та майнової відповідальності, – це система юридичного супроводу цивільних правовідносин, що працює ефективно та без витрат для бюджету. Приватний нотаріат зумовив звільнення бюджету від витрат на утримання своїх нотаріальних контор, а держава отримала додаткові кошти для фінансування інших цілей, зокрема й для створення додаткових структур, що захищають права та законні інтереси громадян.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити певні висновки.

Нотаріат не входить структурно до жодної з гілок державної влади і не є організаційно державним органом. Проте усе ширше визнається в науковій теорії держави та права і в практиці державного будівництва позиція, згідно з якою в окремих виняткових випадках недержавні структури та їх представники мають право за спеціальним дорученням держави здійснювати деякі її функції. Нотаріат є одним з таких недержавних інститутів, якому відповідно до законодавства України делеговані окремі повноваження держави щодо здійснення однієї з найважливіших державних функцій – захисту прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб, тобто нотаріат наділений повноваженнями державно-владного характеру та своєю діяльністю реалізує публічну владу держави.

Нотаріат як гілка юстиції за своєю правовою природою тяжіє до судової влади та сприяє досягненню завдань правосуддя. Судова система та нотаріат активно взаємодіють. По-перше, ефективна нотаріальна діяльність виключає необхідність звернення до суду та порушення судового процесу. По-друге, нотаріальна форма забезпечує доказову силу правам, фактам і документам, що полегшує за необхідності процес розгляду та вирішення цивільних справ у суді, встановлення фактів, що входять у предмет доказування в певній справі. Це дозволяє характеризувати нотаріат як інститут попереджувального (превентивного) правосуддя, покликаного не здійснювати судові функції, а сприяти досягненню завдань правосуддя і запобігати виникненню судових спорів за допомогою попередження порушень цивільних прав та інтересів, забезпечення їх належної реалізації, що можна назвати превентивним захистом.

Список використаних джерел:

1. Нелін О.І. Прогалини законодавчої регламентації визначення мети і завдання нотаріату України. *Юридична Україна*. 2017. № 5–6. С. 111–115.
2. Москаленко І.В. Сущность и значение нотариата. *Нотариус*. 2002. № 5. С. 6–8.
3. Гуледза А.Г. Нотаріальна діяльність в Україні: становлення, розвиток, удосконалення (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2012. 19 с.
4. Правовые основы нотариальной деятельности / под ред. В.Н. Аргунова. М.: Изд-во БЕК, 1994. 520 с.
5. Алферов И.А. Нотариальная форма защиты и охраны права и законного интереса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс». М., 2007. 21 с.
6. Москаленко И.В., Мизинцев Е.Н. Нотариальная, правоохранительная деятельность и юридическое превентивное обслуживание. *Нотариальный вестник*. 2012. № 4. С. 12–16.
7. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотариат и нотариальный процесс: учеб. Х.: Консум, 2000. 240 с.
8. Карнаух Т.М. Нотаріат як інститут превентивного правосуддя в Україні. Актуальні проблеми цивільного права та процесу: матеріали Міжнар. наук. конф., присвяч. пам'яті Ю.С. Червоного (м. Одеса, 16 груд. 2011 р.) / уклад. Р.Ф. Гонгало, І.В. Андронов. О.: Фенікс, 2011. С. 42–46.
9. Нелін О. Реалії сучасного нотаріату на шляху до сталого функціонування окремого інституту захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. *Юридична Україна*. 2016. № 7–8. С. 46–49.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК [347.73 : 336.22] (477)

БАЇК О.І.

**ПРЕЗУМПЦІЯ ТА ФІКЦІЯ У ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ
ПОДАТКОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Статтю присвячено аналізу понять правової презумпції та фікції, які існують як у теорії права загалом, так і у податковому праві зокрема, характеристиці правових презумпцій та визначенню важливості правових фікцій у податковому законодавстві України, а також формулюванню висновків щодо їх місця у податковому праві України.

Ключові слова: податкове право, податкове законодавство, правова презумпція, правова фікція, юридичні факти.

Статья посвящена анализу понятий правовой презумпции и фикции, которые существуют как в теории права в целом, так и в налоговом праве в частности, характеристике правовых презумпций и определению важности правовых фикций в налоговом законодательстве Украины, а также формулировке выводов относительно их места в налоговом праве Украины.

Ключевые слова: налоговое право, налоговое законодательство, правовая презумпция, правовая фикция, юридические факты.

The article analyzes concepts of legal presumption and fiction, which exist both in the theory of law and in the tax law. The author characterizes legal presumptions and determinate the importance of legal fictions in the tax legislation of Ukraine, as well as formulates conclusions regarding their place in the tax law of Ukraine.

Key words: tax law, tax legislation, legal presumption, legal fiction, judicial facts.

Вступ. Вважаємо, що сьогодні у теорії права не втрачає своєї актуальності проблема виокремлення серед юридичних фактів презумпцій та фікцій. Серед теоретиків податкового права також тривають обговорення з цього питання, однак єдиного підходу щодо віднесення правових презумпцій та фікцій до юридичних фактів не вироблено, тому вважаємо за доцільне детальніше розглянути вказану проблематику.

Останнім часом розгляд правових презумпцій та правових фікцій, зокрема як підстав виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин, є предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких І. Бабін, Є. Бондаренко, О. Дьомін, І. Желтобрюх, Ю. Крохіна, О. Пилипенко, Є. Смичок, В. Форсюк, В. Яновський та інші. Однак, враховуючи важливість їх наукових досліджень, вважаємо, що сьогодні порушене питання залишається відкритим для розгляду.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз правових презумпцій та фікцій у податковому праві України.

Результати дослідження. Вчення про юридичні факти було об'єктом дослідження науковців радянського періоду. Про це свідчать їх наукові праці з даної проблематики, які слугують підґрунтям для подальших наукових досліджень. О. Віхров, досліджуючи проблему юридичних фактів як підстав виникнення правових відносин, прийшов до висновку, що варто враховувати

наявність правових презумпцій і фікцій [1, с. 55]. З огляду на це ми вважаємо, що застосування правових презумпцій і фікцій можливе і під час зміни та припиненні правовідносин, зокрема й податкових.

У теорії права презумпції і фікції розглядають з різних поглядів з метою аргументації таких положень: 1) для виникнення юридичних наслідків у деяких випадках мають значення не тільки самі явища дійсності, а й припущення про настання фактів, або так званих презумпцій, які мають значення одного з допустимих способів судження про факти, але не є самостійними юридичними фактами [2, с. 336]; 2) презумпції в певних випадках можуть бути своєрідними юридичними фактами (проте не є юридичними фактами) [3, с. 75]; 3) презумпції характеризуються тим, що вони не можуть бути індивідуалізовані в актах застосування норм права і використовуються винятково в нормативних актах [4, с. 133].

Однак на противагу цьому пропонуємо звернутися до відокремлення презумпцій, запропонованого І. Поляковим, який зазначає, що правові презумпції – це припущення про наявність обставин, які мають силу юридичних фактів [5, с. 229]. Як слушно відзначають М. Кельман та О. Мурашин, правові презумпції можуть бути юридичними фактами. На їх думку, презумпція не є достовірним фактом, а фактом, що припускається з високим ступенем імовірності і застосовується в юридичній практиці як засіб, що полегшує досягнення істини у вирішенні справи. Правова презумпція – це закріплене в законодавстві припущення про наявність або відсутність певних юридичних фактів [6, с. 388–389].

Заслуговує особливої уваги наукова позиція П. Рабіновича, який презумпції визначає як факти, які обґрунтовані інтелектуальними обставинами. У цьому разі юридична презумпція – це закріплене в юридичній нормі припущення про наявність або відсутність певних юридичних фактів, яке може призвести до виникнення, зміни або припинення юридичних відносин [7, с. 136].

Загальноправовими презумпціями у законодавстві України є такі: презумпція невинуватості, добросовісності, знання законів та інших нормативно-правових актів та презумпція законності правового акту. Вони поширюються на більшість галузей права [8, с. 130].

У контексті дослідження правової презумпції у податковому праві заслуговують на увагу окремі їх визначення. Отже, у податковому праві під правовою презумпцією розуміють такі положення:

- безпосередньо закріплене в податково-правових нормах чи зрозуміле з їх змісту припущення про наявність чи відсутність певних юридичних фактів, що мають значення для оподаткування (І. Бабін) [9, с. 55];

- припущення різного ступеня ймовірності, прямо або побічно закріплене в податковому законодавстві, про наявність чи відсутність одного юридичного факту при наявності іншого юридичного факту, що діє до його офіційного спростування державним органом (О. Пилипенко) [10, с. 44];

- прямо або побічно закріплене в джерелі податкового права можливе судження про умовну (тобто прийняту без доказування) наявність або відсутність презюмуючого об'єкта (факта, події, правовідносин) при встановленні наявності (відсутності) пов'язаного з ним факта-основи (О. Дьомін) [11, с. 300].

Тож наведені дефініції ми вважаємо прийнятними і такими, що достатньо відображають розуміння правової презумпції у податковому праві. Як цілком слушно зазначає Є. Смичок, презумптивне оподаткування є процесом, який сприяє збільшенню кількості податкових надходжень, але водночас такий процес зменшує точність визначення податкових зобов'язань платника податків. На його думку, сьогодні презумптивне оподаткування в Україні ототожнюється з інститутом спеціальних податкових режимів й існуванням спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності [12, с. 125].

У сфері податкового права діють загальноправові презумпції невинуватості, добросовісності, знання закону, законності правових актів (нормативно-правових, індивідуально-правових) і судових рішень. Підключаючись до регулювання податкових відносин, кожна з них трансформується, набуваючи нових змістовних елементів [11, с. 301]. Презумпція невинуватості, як наголошує В. Яновський, втілена в нормах податкового законодавства настільки суперечливо, що де-факто є всі підстави стверджувати про наявність презумпції суб'єктів платника податків. Однією з підстав є те, що зобов'язання доведення невинуватості – відсутності складу правопорушення в діях або бездіяльності в адміністративній процедурі оскарження податкових рішень покладено на платника податків, а не на відповідний податковий орган [13, с. 120]. Презумпція невинуватості спрямована не лише на захист прав та законних інтересів платників податків, а

й на спонукання контролюючих органів до активних законних способів збирання доказів щодо особи, яка притягується до фінансової, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Водночас презумпція невинуватості впливає і на процес доказування в справах щодо порушення норм податкового законодавства. Контролюючі органи повинні діяти з позиції презумпції невинуватості платника податків і дотримуватися належного процесу доказування вини платника податків у відкритому, гласному та змагальному судовому процесі [14, с. 170].

Як вбачається із п.п. 17.1.8 п. 17.1 ст. 17 Податкового кодексу України (далі – ПК України), платник податків має право вимагати від контролюючих органів проведення перевірки відомостей та фактів, що можуть свідчити на користь платника податків [15]. С. Бондаренко слушно пропонує на цю норму «подивитися» по-іншому, а саме: платник податків вважається невинуватим у скоєнні податкового правопорушення, доки не буде за його вимогою проведена перевірка відомостей та фактів, що можуть свідчити на його користь. Такі факти можуть надавати як самі платники податків, податкові агенти, так й інші суб'єкти [16, с. 33].

Презумпція правомірності рішень платника податку застосовується в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу (п.п. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4 ПК України) [15; 17]. Зміст презумпції правомірності рішень платника податків розкривається також і в п. 56.21 ст. 56 ПК України. Як зазначає Є. Смичок, презумпція правомірності рішень платника податків є відмінною від презумпції добросовісності учасників цивільного обігу [14, с. 166–167].

На відміну від інших галузей права в податковому праві презумпція знання закону є спростовною. Як зазначає І. Желтобрюх, платник податків визнається таким, що знає податкове законодавство, поки не доведе, що виконував вимоги закону, керуючись письмовими роз'ясненнями щодо питань його застосування даними компетентними органами. Тягар доведення незнання закону покладається на платника податків, який повинен надати суду відповідні роз'яснення. Платник податків, який недобросовісно виконує вказаний обов'язок, даючи неповний опис ситуації, що може призвести до невірної податкової роз'яснення, втрачає можливість використання такого роз'яснення в порядку, передбаченому ст. 53 ПК України [18, с. 80].

Активна поведінка платника податків щодо пізнання змісту закону тісно пов'язана з положеннями ч. 2 ст. 68 Конституції України, відповідно до якої незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. У межах податкового законодавства вказане положення, яке, на думку В.Форсюк, трансформується у те, що в разі конфлікту з податковим органом платник податків може апелювати не до необізнаності щодо загального змісту норми, а до іншої позиції її тлумачення [19, с. 59].

В податковому праві також є презумпція законності правових актів і судових рішень. Презумпція законності правового акту означає, що всі правові акти, які видаються органами державної влади, повинні відповідати вимогам законності, поки не буде встановлено протилежне у визначеному законом порядку [20, с. 12].

Презумпція законності судового рішення, що набрало законної сили, є різновидом загальної презумпції законності правового акту та слугує виконанню завдань, що стоять перед державою і виконуються судовою гілкою влади. Рішення суду після набрання законної сили залишається індивідуальним актом застосування норм права [21, с. 22]. Презумпція законності судового рішення, що набрало законної сили, виводиться зі змісту ст. 129–1 Конституції України, ст. 18 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 241 Господарського процесуального кодексу України, ст.ст. 14, 242 Кодексу адміністративного судочинства України, ст.ст. 9, 370 Кримінального процесуального кодексу України.

Явищем, схожим на презумпцію та однієї юридичної природи з нею, на думку І. Шутак та І. Онищук, є фікція. Однак вони розмежовують презумпції та фікції за такими ознаками: а) соціальною (ступенем їх імовірності); б) юридичною [22, с. 296–297].

Також слід відзначити, що необхідно розмежовувати фікцію як прийом юридичної техніки й інші фіктивні прояви в праві [11, с. 283]. У сучасному тлумачному словнику української мови термін «фікція» визначається як те, що не відповідає дійсності, не існує; вигадка, підробка, а термін «фіктивний» – який є фікцією; несправжній, вигаданий, фальшивий [23, с. 882].

На переконання Я. Сімутіної, самі фікції не є юридичними фактами, а лише заміщують їх у тих випадках, коли динаміка правовідносин очікує наявності факту, а реальна дійсність у цьому

зв'язку припускається прогалини [24, с. 41]. Однак протилежної думки дотримується О. Явор, стверджуючи, що юридичні фікції – це юридичні факти, яких немає в дійсності, але вони визнаються як реально існуючі з відповідними їм правовими наслідками [25, с. 303]. Юридичні фікції розуміють як неіснуючі обставини, які на основі визнання їх в установленому законом порядку існуючими стають обов'язковими для врахування при вирішенні певних суперечок [5, с. 229].

Зауважимо, що у науковій літературі поняття «юридичні фікції» та «правові фікції» отождествляються. Наведемо їх окремі термінологічні визначення. Як зазначають Ю. Ведерніков та А. Папірна, правові фікції – це закріплені у правових актах нормативні приписи, що умовно проголошують факт (обставину), який не є встановленим [4, с. 133–134].

З погляду О. Ул'яновської, правовою фікцією є 1) формально визначена, категорична та неспростовна, уявна юридична конструкція різних ступенів складності, яка використовується в доктрині права та правотворчості з метою заповнення певного сегменту у правовому полі; 2) нормативно виражене положення, яке закріплює у правовій системі неіснуюче існуючим або існуюче неіснуючим, має загальнообов'язкове значення і викликає певні правові наслідки [26, с. 186].

А. Іванський, досліджуючи правові фікції у правовому регулюванні фінансових правовідносин, зазначає, що юридична фікція є винятковим прийомом юридичної техніки, який застосовується у випадках, коли іншими засобами досягти цілей, поставлених законодавцем, неможливо [27, с. 241]. А на переконання І. Бабіна, в податковому праві юридичні фікції використовуються як засіб формалізації деяких механізмів, з метою встановлення додаткового контролю з боку держави над деякими об'єктами та предметами оподаткування. На його думку, надмірне використання законодавцем фікцій в податковому законодавстві свідчить про втрату визначеності податкового законодавства [9, с. 105]. Ми підтримуємо дане твердження і вважаємо, що у податковому законодавстві сьогодні дійсно достатньо широко використовуються юридичні фікції.

У контексті аналізованої проблематики заслуговує уваги й думка Ю. Крохіної про те, що презумпції і фікції як юридичні факти мають велике значення [28, с. 101]. Це твердження нам видається слушним.

Висновки. З огляду на викладене вважаємо, що правові презумпції та фікції залишаються актуальними для дослідження з позицій як теорії права загалом, так і податкового права зокрема, яке перебуває у постійному розвитку. Ми переконані, що у податковому праві їх слід визнавати юридичними фактами, підтримуючи при цьому теоретичний поділ за ознакою реальності факту, який пропонує А. Луць [29, с. 269]. Зважаючи на те, що крім реальних юридичних фактів, настання яких передбачено нормами податкового законодавства України, існують й інші, пропонуємо правові презумпції у податковому праві визнавати умовними юридичними фактами, а правові фікції – уявними юридичними фактами, неможливими для виконання, які можуть впливати на виникнення, розвиток та припинення податкових правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Віхров О. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни і припинення господарських правовідносин. Право України. 2008. № 7. С. 53–57.
2. Бережнов А.Г., Воротилин Е.А., Кененов А.А. и др. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. Марченко М.Н. М.: «Зерцало», 2004. 800 с.
3. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1974. 124 с.
4. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.
5. Поляков И.И. Теория государства и права: учебник. Одеса: Фенікс, 2011. 542 с.
6. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. К.: Кондор, 2005. 609 с.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посібник. Вид 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
8. Ляшенко Р.Д. Презумпції у праві: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2011. 234 с.
9. Бабін І.І. Презумпції та фікції в податковому праві: навчальний посібник. Чернівці: Рута, 2009. 320 с.
10. Пилипенко А.А. Налогово-правовая презумпция в системе средств регулирования налоговых отношений. Проблемы правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и

будущем цивилизации: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 27 апр. 2016 г.). Минск: Междунар. ун-т «МИТСО», 2016. Ч. 2. С. 42–45.

11. Демин А.В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления: дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04. Екатеринбург, 2014. 452 с.

12. Смычок Е. Юридические презумпции и их влияние на налогообложение. *Legea și viața*. 2015. № 6/3. С. 122–125.

13. Яновський В.С. Презумпція невинуватості в податкових правовідносинах. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2013. № 6–3. Том. 1. С. 119–121.

14. Смичок Є.М. Юридичні презумпції в податково-правовому регулюванні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2015. 190 с.

15. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

16. Бондаренко С.О. Особливий прояв презумпції невинуватості платників податків. Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи): матеріали міжнар. наук.-практ. кон. (Київ, 5 жовтня 2016 р.). Київ: Асоціація фінансового права України, 2016. С. 31–34.

17. Щодо терміна «презумпція правомірності»: Лист Міністерства юстиції України від 06 квітня 2011 р. № 3192-0-4-11-19. Бізнес – Бухгалтерія - Право. Податки. Консультації. 2011. № 24. С. 36.

18. Желтобрюх І.Л. Розсуд у податковому правозастосуванні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2016. 201 с.

19. Форсюк В.Л. Презумпція правомірності рішень платника податків як універсальний механізм подолання колізій податкового законодавства. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 40. Том 2. С. 58–61.

20. Ляшенко Р.Д. Презумпція законності правового акту. Актуальні проблеми громадянського суспільства в Україні: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Житомир, 27–28 травня 2010 р.). Житомир, 2010. С. 10–12.

21. Ляшенко Р.Д., Власюк М.В. Презумпція законності судового рішення. Вісник Запорізького національного університету. 2013. № 3. С. 19–24.

22. Шутак І.Д., Онищук І.І. Юридична техніка: навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.

23. Шукіна І.А. Сучасний тлумачний словник української мови. Донецьк: ТОВ «ВКФ «БАО», 2012. 960 с.

24. Сімутіна Я.В. Взаємозв'язок правових презумпцій та фікцій з юридичними фактами у трудовому праві України. Міждисциплінарні гуманітарні студії. 2014. Вип. 1. С. 36–43.

25. Явор О. А. Юридичні факти в сімейному праві України: усталені підходи і новітні тенденції: монографія. Х.: Право, 2016. 352 с.

26. Ул'яновська О. Сутність правової фікції. Право України. 2011. № 1. С. 184–186.

27. Іванський А. Правові фікції як прийом юридичної техніки у правовому регулюванні фінансових правовідносин. Право України. 2011. № 3. С. 236–242.

28. Крохина Ю.А. Налоговое право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность». Серия «Dura lex, sed lex». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 463 с.

29. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2008. 412 с.

БАШТАННИК В.В.,
РАГІМОВ Ф.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Статтю присвячено дослідженню особливостей розвитку механізмів регіонального управління в умовах децентралізації влади в Україні. Розроблено теоретичні підходи щодо адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів багаторівневого управління. Визначені характеристики регіонального управління з позицій принципів діяльності органів влади. Встановлено, що в сучасних умовах основою трансформаційного процесу є конституційні зміни в системі публічного управління, формалізовані відповідно до концепту сталого розвитку. Зроблено висновок, що за основними ознаками (характером владних повноважень, взаємодією елементів управління, сутністю адміністративно-правових норм) у межах децентралізованої системи влади трансформація механізмів державного управління базується на нормативному закріпленні принципів, засобів та методів публічно-управлінської діяльності.

Ключові слова: адміністрування, державне управління, децентралізація, європейський досвід, механізми регіонального управління, публічне управління, публічно-правовий контент, регіон, регіональне управління.

Статья посвящена исследованию особенностей развития механизмов регионального управления в условиях децентрализации власти в Украине. Разработаны теоретические подходы к адаптации системы публичного управления Украины к международным стандартам многоуровневого управления. Определены характеристики регионального управления с позиций современных принципов деятельности органов власти. Установлено, что в современных условиях основой трансформационного процесса на уровне суверенного государства выступают конституционные изменения в системе публичного управления, формализованные в контексте концепции устойчивого развития. Сделан вывод, что по основным признакам (характеру властных полномочий, взаимодействию элементов управления, сущностью административно-правовых норм) в рамках децентрализованной системы власти трансформация механизмов государственного управления базируется на нормативном закреплении принципов, средств и методов публично-управленческой деятельности.

Ключевые слова: администрирование, государственное управление, децентрализация, европейский опыт, механизмы регионального управления, публичное управление, регион, региональное управление.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the development of the mechanisms of regional management in conditions of decentralization of power in Ukraine. Theoretical approaches to adaptation of the public administration system of Ukraine to international standards of multilevel management are developed. The characteristics of regional management are defined from the standpoint of modern principles of the activity of the authorities. It is established that in modern conditions

© БАШТАННИК В.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права та європейської інтеграції (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

© РАГІМОВ Ф.В. – аспірант кафедри права та європейської інтеграції (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

the constitutional changes in the public administration system formalized in the context of the concept of sustainable development are the basis of the transformation process at the level of a sovereign state. The conclusion is drawn that, according to the main characteristics (the nature of power authorities, the interaction of management elements and the essence of administrative and legal norms) within the framework of a decentralized system of power, the transformation of the mechanisms of public administration is based on the normative consolidation of the principles, means and methods of public administrative activity.

Key words: *administration, decentralization, European experience, regional governance mechanisms, public law content, public administration, region, regional administration, state administration.*

Вступ. Сучасний науковий підхід до вирішення проблематики організації ефективного регіонального управління актуалізує системи органів публічної влади в Україні у 1991–2017 роках за такими напрямками: по-перше, дослідження історико-теоретичних засад становлення та розвитку державного та регіонального управління; по-друге, дослідження особливостей та тенденцій розвитку процесу децентралізації влади в Україні; по-третє, впровадження зарубіжного досвіду формування раціональних моделей регіонального управління. Ініціатива Президента України щодо внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) започаткувала новий етап розвитку багаторівневої системи публічної влади в Україні, трансформації міжсуб'єктних відносин в системі публічного управління. Важливим завданням державного управління є осмислення теоретико-методологічних засад розвитку регіонів та узгодження регіональних тенденцій із загальнонаціональними завданнями.

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління на основі концепції сталого розвитку. З метою виявлення змісту державного управління на регіональному рівні за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити, по-перше, як формується та реалізується сучасне державне (публічне) управління на регіональному рівні, по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів управління і самоврядування, по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів та яка їх роль у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань можливо оцінити рівень керованості будь-яких підсистем державного (публічного) управління.

На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування механізмів державного управління акцентовано увагу в працях таких вітчизняних наукових правників та економістів, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Загорського, В. Борденюка, С. Дубенко, Є. Матвіїшина, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку механізмів державного управління в зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях таких учених: Г. Алмонда, Г. Атаманчука, Б. Гурне, Н. Генрі, С. Ліпсета, Д. Пауелла, Г. Райта, С. Хантінгтона, Д. Шумана. Науковці дослідили інституціональні аспекти регулювання діяльності органів влади в контексті трансформаційних процесів на рівні регіону держави, у межах національної держави, а також інститутів ЄС.

Питання розвитку процесів децентралізації висвітлювали у своїх працях Г. Атаманчук, М. Байтін, О. Батанов, І. Бутко, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, Н. Нижник, М. Оніщук, О. Оболенський, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Серьогін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Шаров та інші. Водночас адміністративно-правові аспекти формування механізмів регіонального управління в умовах децентралізації влади залишаються актуальним напрямом досліджень в умовах трансформаційного процесу в системі публічного управління в Україні в контексті концепції сталого розвитку.

Зазначимо, що інституціональне та організаційно-правове забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації в межах окремих досліджень спеціально не вивчалось. В існуючих наукових працях ці питання досліджено у контексті широкої проблематики становлення та розвитку регіональних механізмів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, децентралізації влади, аспектів сворегіонального співробітництва. Власне, необхідність застосування нових підходів та інструментів до формування основ управління сталим розвитком регіонів у системі публічного управління обумовила вибір теми дослідження у статті.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування організаційних та адміністративно-правових засад регіонального управління в умовах реалізації концепції сталого розвитку, теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення. Для досягнення зазначеної мети визначено такі завдання: проаналізувати теоретико-методологічну основу формування механізмів регіонального управління в Україні в умовах децентралізації; дослідити нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціонально-правового концепту територіального управління як основи механізму державного управління сталим розвитком регіонів у контексті процесів децентралізації влади в Україні; шляхом застосування методології порівняльно-історичного аналізу формалізувати інноваційну парадигму державного управління сталим розвитком регіонів. Теоретична та методологічна основи дослідження передбачають необхідність узагальнення науково-практичного досвіду нормативно-правового забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів, систематизації організаційних засад державної регіональної політики. Важливо здійснити системне дослідження того, як формуються концептуальні засади удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації та на цій основі систематизувати принципи розробки й функціонування комплексного механізму державного управління на регіональному рівні, що характеризує рівень здатності системи публічного управління не лише функціонувати в умовах суспільних трансформацій, а й запроваджувати інноваційні форми та методи діяльності на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Результати дослідження. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі територіального управління, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання регіонального управління. З метою конкретизації змісту та особливостей функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів важливо детермінувати публічно-правовий зміст таких інституціональних характеристик публічного управління, як, по-перше, засад формування та реалізації напрямів удосконалення публічного управління на регіональному рівні; по-друге, принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-третє, виокремлення субрегіональних рівнів та їх значення у формуванні стратегії сталого розвитку регіонів. На основі вирішення наведених завдань можливо оцінювати рівень керованості, результативності та ефективності підсистем публічного управління на регіональному рівні з позицій настання певного правового ефекту.

Сучасний процес реформування механізмів регіонального управління обумовлений станом конституційно-правової регламентації децентралізації влади, актуалізації правової основи формування об'єднаних територіальних громад, появою принципово нових політико-правових інститутів. Водночас процеси конституційного реформування в Україні ґрунтуються на принципах і стандартах європейського права, що детермінує в якості одних з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням правових засобів та можливостей до конкретного громадянина, актуалізується завдання поєднання процесів регіоналізації та децентралізації [1].

Доцільно визначити серед засад трансформації механізмів державного управління в загальнонаціональному контексті такі: проведення системних реформ, гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства розвинених демократичних країн-членів ЄС, адаптація національної правової системи України до європейської правової системи, проведення низки реформ (судової, адміністративної, системи самоврядного управління, численних галузевих реформ). Водночас європеїзація державного управління в Україні вимагає нагального вирішення проблеми територіальної організації влади на основі побудови досконалих адміністративно-правових механізмів регіонального управління відповідно до сучасного тренду багаторівневого управління [2]. Наявні теорії регіонального розвитку загалом належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування. У такій системі наукових підходів мінімізовано адміністративно-правовий контент, який визначає сутність управління. На основі формалізації правового аспекту методології теорії регіонального розвитку з'являються такі можливості: 1) виявляти тенденції розвитку регіонів; 2) розробляти комплексні моделі й механізми регіонального розвитку; 3) прогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ на основі змін законодав-

ства; 4) напрацювати алгоритми реалізації системних реформ відповідно до зарубіжного досвіду та принципів “Good governance”, закріплених у нормах публічного права [3]. Саме на цій підставі варто вказати на сучасний вимір концепції сталого розвитку – посилення адміністративно-правового регулювання, закріплення ролі норм права як основи реформ. Адже держава як носій загальнонаціональних інтересів та конституційних гарантій має забезпечити послідовність у створенні та постійному удосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, реалізації конкретних локальних проектів і програм.

Важливо також вказати на дискусійність сучасного трансформаційного тренду у сфері регіонального управління, обумовленого інституціональною зміною системи регіонального управління, дихотомією конституційних норм і положень законопроектів у сфері регіонального управління, нерозробленістю правової основи функціональних регіональних механізмів управління. Особливу увагу варто приділити вирішенню проблеми удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком регіонів (далі – МДУ СРР), що полягає як у теоретико-методологічному обґрунтуванні категорій «механізми державного управління», «соціальна держава», «сталій розвиток», «публічне управління», так і у виявленні взаємозалежності процесів глобалізації, модернізації управління, розвитку і фактичному ствердженні в державно-управлінській діяльності концепції сталого розвитку у політико-правовому розумінні.

З позицій удосконалення правового регулювання функціонування системи регіонального управління слід запропонувати концептуальні підходи до прийняття та реалізації стратегії регіонального розвитку, суть яких полягає в адміністративно-правовому забезпеченні інноваційної парадигми регіонального розвитку, дієвості регіонального управління, організаційно-інституційними умовами якого є такі: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії; визначення мети управлінської діяльності; фінансове забезпечення реалізації стратегії; визначення правових інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії; установа суб’єктів, механізмів та інструментів регіонального управління. Варто відзначити, що ефективність впровадження концепту сталого розвитку в процесі формування адміністративно-правових засад регіональної політики визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, організаційної моделі, правових основ управлінської діяльності, як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

Власне, публічне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб’єктивних прав та обов’язків учасників суспільних процесів, переведення їх зв’язків та стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб’єктів та об’єктів управління, яке здійснюється за допомогою правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об’єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Саме раціонально структурована правова система обмежує та інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права і держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. За таких умов гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства розвинених демократичних країн-членів ЄС слугуватиме адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи і забезпечуватиме її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава.

Зазвичай у вітчизняному державному управлінні використовується термінологія, що перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини. Загальновживаний та добре відомий усім термін «державне управління» є перекладом поняття «публічна адміністрація», хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є ширшим). І взагалі, що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану «державоцентристську» ідеологію, за якої державницькі інтереси, тобто «благо держави», переважають над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства [4, с. 322–324]. Регіональна політика в Україні трансформувалася у механізм централізованого управління адміністративно-територіальними одиницями. Фактично відбулася лише заміна центру прийняття політичних рішень у сфері регіональної політики.

Сучасне державне управління у сфері регіональної політики передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспіль-

них потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання. Загалом регіоном вважають комплексну соціально-економічну категорію, сформовану в межах своєї природно-географічної території з притаманною їй специфікою структури виробництва і господарства, міжрегіональними та зовнішніми зв'язками щодо економіки, політики, культури, а також з власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Без визначення сутності правової категорії та її природи тлумачення регіону матиме лише доктринальний, побутовий, практично не прикладний характер.

У межах регіону можливе налагодження оптимального співвідношення державного управління з місцевим самоврядуванням, формування управлінської діяльності самоврядних суб'єктів за дорученням держави шляхом делегування певної частини державних повноважень або перетворення суверенних прав держави на самоврядні повноваження територіальних громад. Окремим пунктом характеристики правової сутності регіону є його характеристика як особливого об'єкта управління [5, с. 35–37; 323]. Важливого значення набуває проблема встановлення кола об'єктів державного управління, оскільки саме об'єкт визначає адекватну йому форму владного регулювання. Але самі об'єкти управління, як і процес управління, є явищами динамічними, і їхня динаміка виявляється в тих процесах, які відбуваються всередині кожного об'єкта управління.

З позицій європейського інституціоналізму варто охарактеризувати процес формування механізму державного управління сталим розвитком регіонів, що інтегрує певні складові. По-перше, порядок формування цілей та завдань розвитку регіонів у системному поєднанні із національними інтересами; функції і компетенцію органів державного управління, їх посадових осіб як суб'єктів формування державної політики; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування; предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади. По-друге, організаційно-правові форми та методи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; принципи організації та функціонування органів влади; структура та характер взаємовідносин елементів системи органів публічної влади. По-третє, правовий статус посадових осіб; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу.

Варто наголосити, що за відсутності раціонального МДУ СРР реалізація сучасного адміністративного тренду чисельного збільшення (укрупнення) територіальних громад, а не раціональне удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на основі конституційних норм, формує низку суперечностей інституціонального типу. До цих суперечностей відносять такі: 1) між органами державної влади територіального рівня та базовими органами місцевого самоврядування; 2) між структурами територіального управління у складі державних органів; 3) між громадянами та органами публічної влади. Відповідно до феномену європеїзації державного управління концептуальні засади реформування регіонального управління в Україні мають бути розроблені на основі європейських норм і стандартів територіального управління [6].

Впровадження такого підходу дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики держави на базі МДУ СРР. Завдання успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком, формування розвиненого інституційно-правового середовища розвитку регіонів, включає, по-перше, створення законодавчого підґрунтя регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; по-друге, запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку; по-третє, забезпечення інституційної підтримки врядування (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом формування доцільних інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, і водночас спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей; по-четверте, створення інституційно-правового підґрунтя формування й удосконалення механізму співпраці між регіонами, міжрегіонального та міжнародного співробітництва на регіональному рівні тощо); по-п'яте, інституційно-економічне забезпечення використання наявного на місцевому (регіональному) рівні ресурсного потенціалу,

визначення закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку).

Висновки. Конституційні зміни в Україні, розроблені на основі довгострокового прогнозування і спрямовані на децентралізацію влади, базуються на концептуальних засадах сталого розвитку, забезпечують еволюцію механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах трансформації адміністративно-територіального устрою, збільшення значення органів місцевого самоврядування, трансформації економічних механізмів, створення основ гуманізаційного прогресу та особистісного розвитку. Актуальність виокремлення конституційно-правового та адміністративно-правового аспектів функціонування механізму державного управління сталим розвитком регіонів базується на формалізації інституціонального аспекту та розробки методологічних засад функціонування складних адміністративних систем, для яких головні елементи концепції сталого розвитку можуть працювати дискретно. У ході дослідження було проаналізовано вплив політико-адміністративної детермінанти на регіональний механізм управління та наведено комплекс засобів стабілізації систем регіонального управління за нестабільності функціонування. В умовах конституційної та адміністративної реформи, що нині реалізуються в Україні, сучасна правова та соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються в контексті загальноцивілізаційного європейського процесу демократизації владних відносин. Це вимагає від країн, що перебувають на етапі переходу до принципів публічного управління, звернення до світових та європейських традицій ефективного управління.

Різноманітність процесів системного реформування, а також усталена інтегрована структура механізмів управління регіональним розвитком в європейських країнах з іншими умовами трансформаційних процесів, порівняно з українською практикою та цілями адміністративного реформування, зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду. Акцентовано увагу на доцільності формування уніфікованого підходу до організації взаємодії суб'єктів регіонального управління щодо реалізації завдань сталого розвитку, нормативної формалізації взаємовпливу суб'єктів державного управління різних рівнів (наднаціональний, національний, регіональний, субрегіональний, локальний). При цьому раціоналізація державного управління безпосередньо залежить від формування досконалої національної концепції участі в наддержавному інтеграційному процесі, впровадження інноваційних світових (європейських) принципів державного управління, диверсифікації управлінських повноважень за рівнями прийняття рішень у контексті реалізації принципу субсидіарності, розробки ефективної моделі взаємодії «держава – регіон», удосконалення галузевих механізмів інтеграційної політики.

Список використаних джерел:

1. Оновлення Конституції як завершення революції: аналітична публікація / кер. проекту С. Кіщенко. Міжнародний центр перспективних досліджень; Центр політико-правових реформ. Київ: МЦПД, 2015. 72 с.
2. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.
3. Рагимов Ф. Современные проблемы формирования основ регионального управления в Украине: административно-правовой аспект концепции устойчивого развития. *Legea si viata: Revista stiintifico-practica* (Молдова), 2017. № 11/2. С. 130–133.
4. Авер'янов В. Предмет, метод і принципи адміністративного права. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 545 с.
5. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації): монографія / за заг. ред. М.І. Долішнього. Луцьк: Надстир'я, 2000. 580 с.
6. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / заг. ред. В.Б. Гройсмана / пер. з іноз. мов. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розкрито сутність громадського контролю, визначено види контролю в системі надання адміністративних послуг. Наголошується також на ефективності та важливості такого контролю для вдосконалення надання адміністративних послуг і підвищення їх якості.

Ключові слова: *контроль, адміністративна послуга, громадський моніторинг, громадські організації, органи влади.*

В статье раскрыта сущность общественного контроля, определены виды контроля в системе предоставления административных услуг. Отмечается также эффективность и важность такого контроля для совершенствования предоставления административных услуг и повышения их качества.

Ключевые слова: *контроль, административная услуга, общественный мониторинг, общественные организации, органы власти.*

The article reveals the essence of public control, determines the types of control in the system of providing administrative services. Also, the article emphasizes the effectiveness and importance of such controls to improve the delivery of administrative services and improve their quality.

Key words: *control, administrative favour, public monitoring, public organizations, authorities.*

Вступ. Протягом останніх років в Україні спостерігається поживавлена активність органів влади щодо покращення якості надання адміністративних послуг. Переважно цей процес реформування системи надання адміністративних послуг відбувається шляхом створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

ЦНАП створюється для комфорту і зручності громадян та для того, щоб влада виконувала своє пряме призначення – служити громадянам. Громадський моніторинг як ефективний інструмент контролю за владою в демократичних країнах лише починає впроваджуватись в Україні.

Саме громадські організації за своєю суттю в демократичних країнах мають найбільші важелі впливу на владу і прийняття або не прийняття нею певних рішень. Тому водночас із активним створенням ЦНАПів в Україні вже зараз є потреба розвивати ефективний громадський контроль і моніторинг їх діяльності.

Серед найперших в Україні з тематики підвищення якості надання адміністративних послуг регіональними та місцевими органами влади були публікації І. Коліушка. Слід відзначити також роботи О. Бабінової, С.Д. Дубенко, А.В. Кірмача, Н.Г. Плахотнюк та інших. Вагомий внесок у розвиток теорії адміністративних послуг також зробили Б. Борисов, Р. Калюжний, О. Пастух, В.П. Тимошук.

Дослідженням питань контролю за наданням адміністративних послуг займалися Е. Афонін, О. Банчук, Ю. Битяк, О. Ключев. Питанням оцінки і якості послуг, що надаються населенню органами влади, присвятили свої дослідження І. Драган, А.В. Кірмач. Юридичні питання регулювання відносин держави і населення в своїх роботах розглядали В. Авер'янов, Р. Куйбіда, І. Голосніченко та інші.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз і узагальнення існуючих теоретичних і методологічних підходів до контролю надання адміністративних послуг органами державної вико-

навчої влади і місцевого самоврядування, а також розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Результати дослідження. Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, можна виділити такі види контролю: громадський, державний, внутрішній (адміністративний).

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює відповідні рамкові можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Можливість і доцільність залучення громадськості до громадського моніторингу надання адміністративних послуг з метою забезпечення їх якості опосередковано визначено ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, де проголошено, що до прав громадських об'єднань належать вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їхніх посадових і службових осіб із пропозиціями, заявами, скаргами, одержання публічної інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя.

Громадський контроль – порівняно нова для України форма громадської активності, яка використовується для безпосереднього спостереження громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян органами державної влади або місцевого самоврядування. Незалежний і дієвий громадський контроль може існувати лише в демократичних країнах, коли держава забезпечує базовий рівень громадських і політичних прав. Громадський контроль є технологією, яка вигідна і владі, і громаді через те, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади. Тому демократична влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, залученню широкого загалу до аналізу та оцінки її роботи.

Кожен громадянин України має право знати, як працює влада. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1].

На практиці основними суб'єктами громадського контролю є окремі особи та неформальні об'єднання громадян, громадські організації та засоби масової інформації [2].

Контроль – це діяльність, що включає проведення вимірювань, експертизи, оцінки однієї або декількох характеристик виробів і порівняння результатів із установленими технічними вимогами.

Однією з умов підвищення ефективності контролю в системі адміністративних послуг є його організація, ведення регулярного, повного і якісного обліку [3].

Згідно зі статистикою понад 60% громадян України переважно незадоволені якістю послуг, що надаються місцевими органами влади. Серед основних проблем користувачі відзначають складність адміністративних процедур, відсутність належної інформації або консультацій про особливості процедур, незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів тощо. Натомість місцевим органам влади бракує чітких і прозорих механізмів отримання зворотного зв'язку від мешканців [4].

Громадський контроль потрібен насамперед тому, що він є одним із базових принципів демократії. Крім того, громадський контроль покращує якість державного та місцевого управління. Через громадський контроль влада отримує зворотній зв'язок від суспільства і може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси громадян.

Водночас громадський моніторинг, що є складовою частиною громадського контролю, спрямований на виявлення невідомих чи нових фактів щодо діяльності органів влади.

Поняття «моніторинг» визначається як комплекс засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденціями розвитку природних, техногенних та суспільних процесів. Залежно від того, що вивчається, хто та з якою метою проводить моніторинг, це може бути сукупність різноманітних технік, методів та інструментів.

Різноманітність технік та методів зумовила і різні підходи до розуміння суті моніторингу, які можна об'єднати у три напрями:

- 1) дослідження явищ дійсності, що проводиться планово та систематично;
- 2) спостереження за певними інститутами для відстеження виконання ними своїх функцій та програм;
- 3) вивчення документів, що відображають діяльність інститутів.

Суб'єктами громадського моніторингу є організації громадянського суспільства. Моніторинг, який проводять такі організації, як правило, стосується органів влади та місцевого самоврядування.

За попереднім аналізом громадський моніторинг може здійснюватися шляхом таких заходів:

- відслідковування процесу здійснення урядової політики, динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах за визначеними критеріями;
- репрезентативного опитування представників інститутів громадянського суспільства;
- збирання та накопичення іншої інформації, наприклад аналізу матеріалів засобів масової інформації тощо.

Метою громадського моніторингу має стати виявлення питань, які потребують оперативного вирішення.

Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади встановлює відповідна постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [5]. Фактично прийняття її означало початок становлення в Україні нової технології зворотного зв'язку влади із громадою – громадського контролю. Проте й досі її впровадження стикається з певними труднощами.

Результати громадського моніторингу мають стати основою для прийняття рішень та враховуватися в подальшій роботі під час оперативного і стратегічного планування.

Також слід зауважити, що поняття «громадський контроль», «громадський моніторинг» та «громадська експертиза» сьогодні вживаються практично як синоніми як у нормативно-правовій сфері, так і суспільстві.

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має низку позитивних результатів, зокрема таких:

- підвищення захищеності населення;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг;
- підвищення ефективності діяльності контролюваного суб'єкта;
- зниження рівня корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до влади;
- поліпшення стосунків між органами влади та населенням [6].

Виділяють п'ять найпоширеніших критеріїв, за допомогою яких споживачі оцінюють якість адміністративної послуги.

1) Надійність або здатність виконати обіцяну послугу в заздалегідь визначений строк. Це означає, що організація виконує свої обіцянки своєчасно і правильно з першого разу. Також це означає, що інформація, яку розповсюджує про себе сервісне підприємство, є вірною.

2) Доброзичливість, тобто прагнення і готовність службовців надати послугу. В це поняття враховано своєчасність послуги, наприклад, надання термінової послуги, негайна відповідь, надання необхідної інформації тощо.

3) Безпека, тобто клієнти повинні бути впевнені в професіоналізмі виконавця послуги. Цей критерій стосується знань, компетентності й ввічливості персоналу і його здатності вселяти впевненість.

4) Взаєморозуміння з покупцями визначається як турбота й персоніфікована увага, що надається клієнтам. Контакт зі службовцями повинен бути доступним і приємним, а вони повинні докладати зусилля для того, щоб зрозуміти клієнтів і їх потреби.

5) Очевидність враховує фізичні аспекти послуги, такі як засоби обслуговування, зовнішність персоналу, інструменти або устаткування, які використовуються для того, щоб надати послугу, фізичне втілення послуги та наявність інших клієнтів [7].

Надзвичайно важливим для розвитку системи громадського моніторингу надання адміністративних послуг є увага до цього питання з боку вищого керівництва України. У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р.» [8] визначено, що утвердження позицій громадянського суспільства потребує посиленої системи громадського контролю, що забезпечуватиме, по-перше, врахування інтересів громадян у управлінських рішеннях і діях органів державної влади, по-друге, підвищення прозорості, звітності, відповідальності при виконанні органами державної влади своїх функцій, адже складником ефективної системи управління є ухвалення суспільно важливих рішень неодмінно зі схваленням їх громадськістю.

Питання участі громадськості у забезпеченні якості надання адміністративних послуг відображено навіть у Національному плані дій з упровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Так, у травні 2013 р. на розширеному засіданні Координаційної ради з питань реалізації в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» було визначено, що актуальним завданням є впровадження ефективної системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг. Із цією метою запропоновано створювати умови для відкриття громадських приймалень при дозвільних центрах, де громадяни зможуть отримувати безоплатну правову допомогу, а також залучати представників громадськості до незалежного моніторингу ефективності надання цих послуг та виявлення проблемних питань у цьому процесі [9].

Наведений вище стислий огляд стану нормативного регулювання діяльності з громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні дозволяє зробити висновок про відсутність системного підходу у цій сфері.

В Україні досі не прийнятий закон, який би чітко регулював сферу громадського контролю чи моніторингу. Хоча на сайті Міністерства юстиції одним із принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, визначено принцип постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг [10].

У зв'язку з цим вивчення позитивного іноземного досвіду щодо громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг органами влади та місцевого самоврядування набуває особливої актуальності.

Висновок. Отже, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновки, що необхідність задоволення потреб населення в якісних адміністративних послугах ставить перед надавачем цих послуг завдання активно контролювати очікування й сприйняття споживачів реальних характеристик послуги. Очікування споживачів формуються з огляду на особистий досвід та обмін думками на рівні особистих комунікацій. Ці очікування орієнтовані на власні потреби. На них істотно впливають засоби масової комунікації.

Таким чином, контроль у сучасній системі надання адміністративних послуг відіграє важливу роль у здійсненні державної політики, головною метою якої є забезпечення комфортного і гідного існування громадян. Але все це можливо лише за серйозного, грамотно спланованого контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства у всіх сферах життя суспільства, оскільки за відсутності цих головних складових може виникнути ситуація, яка не дозволить запровадити всі намічені плани, реформи і державні програми.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 72/1.
2. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / за ред. О. Неберикута. Львів: «Дизайн-студія «Папуга», 2009. С. 9–14.
3. Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. К.: НАДУ, 2008. 44 с.
4. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайдачний В.А. Центи надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник. Київ, 2011. 432 с.
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>.
6. Жарая С.Б. «Прозорий офіс» як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня. URL: <http://www.academy.gov.ua>.
7. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. К.: Факт, 2005. 88 с.
8. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р.: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради від 6 черв. 2013 р. URL: http://koda.gov.ua/files/17.06.2013_3.pdf.
9. Протокол № 2 Розширеного засідання Координаційної Ради з питань реалізації в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 28 травня 2013 р. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1516-1168829242.pdf.
10. Шаров Ю.П., Чикаренко І.А., Маматова Т.В. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наук. розробка. К.: НАДУ, 2008. 60 с.

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті автор досліджує особливості джерел правового регулювання податкового контролю, законодавче регулювання податкового контролю та діяльність уповноважених органів податкового контролю, аналізує прогалини чинного законодавства України щодо структури фіскальних органів держави, їх завдань і функцій. Особлива увага приділяється аналізу підзаконних нормативно-правових актів, що складають значну групу джерел правового регулювання податкових відносин.

Ключові слова: податковий контроль, податки, фінансова діяльність, бюджет, підприємницька діяльність, податкове адміністрування, податки та збори.

В статье автор исследует особенности источников правового регулирования налогового контроля, законодательное регулирование налогового контроля и деятельность уполномоченных органов налогового контроля, анализирует пробелы действующего законодательства Украины относительно структуры фискальных органов государства, их задач и функций. Особое внимание уделяется анализу подзаконных нормативно-правовых актов, составляющих значительную группу источников правового регулирования налоговых отношений.

Ключевые слова: налоговый контроль, налоги, финансовая деятельность, бюджет, предпринимательская деятельность, налоговое администрирование, налоги и сборы.

The article is dedicated to the peculiarities of the legal regulation sources of tax control, the legislative regulation of tax control and the activity of authorized tax control bodies, the analyzing of the current legislation gaps of Ukraine regarding the structure of state's fiscal authorities, their tasks and functions. The author pays particular attention to the analysis of sub-normative legal acts, which constitute a significant group of sources of legal regulation of tax relations.

Key words: tax control, taxes, financial activity, budget, entrepreneurial activity, tax administration, taxes and fees.

Вступ. Фундаментальне значення для захисту прав, інтересів і свобод людини й громадянина має конституційне закріплення визнання та гарантування прав і свобод людини відповідно до загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права.

В умовах реформування системи оподаткування та податкового адміністрування в Україні має вдосконалюватися правовий захист прав людини й громадянина у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування. У процесі організації та здійснення податкового контролю бере участь велика кількість суб'єктів: органи державної влади, серед яких – фіскальні органи та їх посадові особи, фінансові й правоохоронні органи влади, органи державних позабюджетних фондів, установи банків, а також юридичні та фізичні особи, які визнані платниками (платниками зборів), податковими агентами тощо. Між зазначеними особами виникають різноманітні відносини, що становлять предмет правового регулювання адміністративного, фінансового, кримінального, процесуального та інших галузей права.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити правові основи здійснення податкового контролю.

Результати дослідження. На сучасному етапі окремі аспекти податкового контролю порушували А.В. Бризгалін, Л.К. Воронова, Г.А. Гаджієв, О.М. Горбунова, О.С. Горлова, О.Ю. Грачова, Т.А. Гусева, М.В. Карасьова, Ю.Ф. Кваша, М.В. Кустова, І.І. Кучеров, І.М. Корнієнко,

М.П. Кучерявенко, Т.Є. Кушнарьова, О.А. Лукашев, А.О. Монаснко, О.А. Ногіна, І.А. Орешкін, І.Р. Пайзулаєв, С.Г. Пепеляєв, Г.В. Петрова, О.В. Поролло, Л.А. Савченко, О.Ю. Судаков, Н.І. Хімічева, О.С. Шаров, О.Т. Щербинін та інші вчені.

Кожна галузь права з властивим їй методом та за допомогою галузевих принципів обслуговує певний різновид таких відносин. Сьогодні існує велика кількість правових норм, спрямованих на врегулювання відносин у сфері оподаткування й податкового контролю. Проте неефективність податкового адміністрування зумовлена незадовільним правовим регулюванням у цій сфері.

У юридичному сенсі під джерелом права розуміють зовнішні форми вираження й закріплення норм права державою в результаті правотворчості або санкціонування, тобто надання їм юридичного, загальнообов'язкового характеру. Насамперед як правові джерела зазначених відносин необхідно назвати міжнародні акти. Конституція України оголосила загальновизнані принципи й норми міжнародного права та міжнародні договори України складовою частиною її правової системи.

У Конституції України закріплено безумовний пріоритет правил міжнародних договорів щодо правил, включених у національні закони. Норми чинних міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства та мають більшу юридичну силу щодо всіх інших актів українського законодавства.

Цей принцип підтверджується ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. (до якої приєдналася й Україна): «Учасник не може посилатися на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору». Про те ж ідеться в п. 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9.

Встановивши відповідні норми міжнародних договорів над нормами національних законів, Конституція України визначила тим самим їх перевагу щодо всіх інших, крім законів, нормативно-правових актів, які містять норми права.

Наведені правила Конституції України відтворені в ст. 3 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, відповідно до якої, якщо міжнародним договором, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим кодексом, застосовуються правила міжнародного договору.

Варто зазначити, що серед документів, які мають пряме відношення до правового регулювання податкового контролю, особливе місце посідають багатосторонні договори (угоди, конвенції), ратифіковані Україною, які укладаються на міждержавному рівні. До них належать міжнародні договори, у межах яких визначаються заходи сприяння договірних держав щодо проведення податкового контролю, наприклад міжнародні договори про уникнення подвійного оподаткування з Австрією (від 20 травня 1999 р.), Азербайджаном (від 3 липня 2000 р.), Алжиром (від 1 липня 2004 р.), Бельгією (від 25 лютого 1999 р.), Білоруссю (від 30 січня 1995 р.), Болгарією (від 3 жовтня 1997 р.), Бразилією (від 26 квітня 2006 р.), Великою Британією (від 11 серпня 1993 р.), В'єтнамом (від 19 листопада 1996 р.), Вірменією (від 19 листопада 1996 р.), Грецією (від 26 вересня 2003 р.), Грузією (від 1 квітня 1999 р.), Данією (від 21 серпня 1996 р.), Єгиптом (від 27 лютого 2002 р.), Естонією (від 24 грудня 1996 р.), Ізраїлем (від 20 квітня 2006 р.), Індією (від 31 жовтня 2001 р.), Індонезією (від 9 листопада 1998 р.), Іраном (від 21 липня 2001 р.), Ірландією (від 17 серпня 2015 р.), Ісландією (від 9 жовтня 2008 р.), Італією (від 25 лютого 2003 р.), Йорданією (від 23 жовтня 2008 р.), Казахстаном (від 14 квітня 1997 р.), Канадою (від 22 серпня 1996 р.), Кіпром (від 7 серпня 2013 р.), Киргизстаном (від 1 травня 1999 р.), Китаєм (від 18 жовтня 1996 р.), Республікою Корея (від 19 березня 2002 р.), Кувейтом (від 22 лютого 2004 р.), Латвією (від 21 листопада 1996 р.), Ліваном (від 6 вересня 2003 р.), Лівією (від 31 січня 2010 р.), Литвою (від 25 грудня 1997 р.), Македонією (від 23 листопада 1998 р.), Марокко (від 30 березня 2009 р.), Мексикою (від 6 грудня 2012 р.), Молдовою (від 27 травня 1996 р.), Монголією (від 3 листопада 2006 р.), Нідерландами (від 2 листопада 1996 р.), Норвегією (від 18 вересня 1996 р.), Об'єднаними Арабськими Еміратами (від 9 березня 2004 р.), Південно-Африканською Республікою (від 23 грудня 2004 р.), Польщею (від 11 березня 1994 р.), Португалією (від 11 березня 2002 р.), Російською Федерацією (від 3 серпня 1999 р.), Румунією (від 17 листопада 1997 р.), Сирією (від 4 травня 2004 р.), Сінгапуром (від 18 грудня 2009 р.), Словаччиною (від 22 листопада 1996 р.), Словенією (від 25 квітня 2007 р.), США (від 5 червня 2000 р.), Таджикистаном (від 1 червня 2003 р.), Таїландом (від 24 листопада 2004 р.), Туреччиною (від 29 квітня 1998 р.), Туркменістаном (від 21 жовтня 1999 р.), Угорщиною (від 24 червня 1996 р.), Узбекистаном (від 25 липня 1995 р.), Фінляндією (від 14 лютого 1998 р.), Францією (від 1 листопада 1999 р.), Федератив-

ною Республікою Німеччина (від 4 жовтня 1996 р.), Хорватією (від 1 червня 1999 р.), Чехією (від 20 квітня 1999 р.), Швейцарією (від 26 лютого 2002 р.), Швецією (від 4 червня 1996 р.).

Другою за значимістю групою джерел правового регулювання відносин податкового контролю є нормативно-правові акти України. Вони різноманітні та за юридичною силою поділяються на закони й підзаконні нормативні акти. Загальновідомо, що закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів. Якщо говорити про законодавчий рівень, то насамперед варто назвати Конституцію України. Серед усіх законів вона має найбільшу юридичну силу та є основним законом держави, що закріплює основи суспільного й економічного ладу, форму правління та форму державного устрою, правовий статус людини й громадянина.

Конституція України є своєрідним першоджерелом для всіх нормативно-правових актів, у тому числі у сфері оподаткування та податкового контролю. Стаття 67 Конституції України закріплює, що кожен зобов'язаний сплачувати податки та збори в порядку й розмірах, встановлених законом.

Необхідність нормативного забезпечення реалізації контрольної функції держави у сфері оподаткування також постає з Конституції України, а система податків, що стягуються в державний і місцеві бюджети України, та загальні принципи оподаткування й зборів в Україні встановлюються Податковим кодексом України.

Встановлення загальних принципів оподаткування та зборів відповідно до Конституції України віднесене до відання держави. Отже, у Податковому кодексі України передбачено, що певні елементи податків і зборів можуть розподілятися між державою та її адміністративно-територіальними одиницями.

Так, відповідно до ст. 8 Податкового кодексу України в Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки й збори. До загальнодержавних належать податки та збори, що встановлені цим кодексом і є обов'язковими до сплати на всій території України, крім випадків, передбачених Податковим кодексом України. До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень та є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Відповідно до ст. 9 Податкового кодексу України до загальнодержавних податків належать податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата, мито.

Відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок. До місцевих зборів належать збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю).

Відповідно до ч. 2 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються державний бюджет України й бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види й типи.

Зазначене варто розглядати з урахуванням ч. 2. ст. 92 Конституції України, яка визначає, що система податків, які стягуються в державний і місцеві бюджети, та загальні принципи оподаткування й зборів в Україні встановлюються тільки законом, тобто Податковим кодексом України.

Конституція України, закріплюючи обов'язок кожного платити законно встановлені податки та збори, безпосередньо не передбачає забезпечувальний механізм його виконання. Законодавець має власну дискрецію в регулюванні форм податкового контролю та порядку його здійснення, у тому числі строки проведення податкових перевірок і правила їх обчислення, оскільки при цьому гарантується виконання обов'язків платників податків та не створюються умови для порушення їхніх конституційних прав [1, с. 45].

Названі конституційні положення отримали свою конкретизацію в Податковому кодексі України, яким права й обов'язки платників податків і фіскальних органів держави, форми та методи податкового контролю віднесені до загальних принципів оподаткування та зборів в Україні, а здійснення податкового контролю покладене на фіскальні органи, що становлять єдину центра-

лізовану систему контролю за дотриманням законодавства про податки й збори, за правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю внесення до відповідного бюджету податків і зборів, а у випадках, передбачених законодавством України, – за правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю внесення до відповідного бюджету інших обов'язкових платежів.

Законодавче регулювання податкового контролю та діяльність уповноважених органів податкового контролю здійснюються відповідно до конституційних принципів організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі пов'язаності державних органів законом і неприпустимості втручання контролюючого органу в оперативну діяльність юридичної чи фізичної особи, яка перевіряється [3, с. 165].

Крім того, наділяючи фіскальні органи повноваженням діяти владозобов'язуючим чином у межах своєї компетенції, законодавець має поважати обмеження законом права володіння, користування й розпорядження майном, а також свободу підприємницької діяльності, що можливо, тільки якщо воно відповідає вимогам справедливості, адекватності, пропорційності, є необхідним для захисту конституційно значущих цінностей, у тому числі приватних і публічних прав та законних інтересів інших осіб, і не зачіпає саму суть конституційних прав, тобто не обмежує межі й застосування основного змісту відповідних конституційних норм.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Податкового кодексу України податкове законодавство України складається з таких актів:

- Конституції України;
- цього кодексу;
- Митного кодексу України та інших законів із питань митної справи в частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій із переміщення товарів через митний кордон України (далі – закони з питань митної справи);
- чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та якими регулюються питання оподаткування;
- нормативно-правових актів, прийнятих на підставі й на виконання Податкового кодексу України та законів із питань митної справи;
- рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків і зборів, прийнятих за правилами, встановленими Податковим кодексом України.

Центральне місце серед законів України, що встановлюють норми податкового контролю, посідає глава 5 Податкового кодексу України «Податковий контроль», вимогам якої повинні відповідати інші закони та підзаконні акти, що містять норми про податкове адміністрування. Водночас А.О. Монаєнко підкреслює, що Податковий кодекс України не визначає структуру фіскальних органів держави, за винятком згадки про центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики [2, с. 193].

Крім того, Податковий кодекс України не закріплює завдання й функції, які повинні бути притаманні конкретним ланкам органів державної фіскальної служби України, а лише наводить права й обов'язки, а також функції, якими володіють ці органи влади як система. Особливу роль у цій групі нормативно-правових актів раніше відігравав Закон України «Про державну податкову службу України», проте з введенням у дію Податкового кодексу України він втратив чинність.

Тому на сьогодні потрібне законодавче вирішення цих питань, яке буде сприяти систематизації податкових процедур загалом і податкового контролю зокрема, а отже, дасть змогу ефективно їх застосовувати.

Підзаконні нормативно-правові акти складають значну групу джерел правового регулювання таких відносин. До них належать укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, рішення місцевих рад.

Серед них особливу увагу варто звернути на Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання розстрочення сплати податку на додану вартість під час ввезення на митну територію України устаткування та обладнання за переліком, визначеним пунктами 58 та 59 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України» від 4 жовтня 2017 р. № 775. Цим нормативно-правовим актом визначається процедура надання розстрочення сплати податку на додану вартість під час ввезення на митну територію України в митному режимі імпорту верстатів для обробки дерева, обладнання та його частин. У порядку також визначається, що розстрочена сума податкового зобов'язання погашається рівними частинами починаючи з місяця, що настає за місяцем, у якому прийнято рішення про надання такого роз-

строчення. При цьому перший платіж здійснюється під час подання митної декларації до митного оформлення устаткування й обладнання.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 р. № 236 уточнює систему податкових органів. Це положення вказує, що Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів та який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Основними завданнями Державної фіскальної служби України є такі:

1) реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування: державної податкової політики; державної політики у сфері державної митної справи; державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

Норми, що регулюють порядок здійснення заходів податкового контролю, можуть міститись також у нормативно-правових актах міністерств та інших органів виконавчої влади (відомчих нормативно-правових актах).

Порядок обліку платників податків і зборів, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 9 грудня 2011 р. № 1588, розроблений відповідно до Податкового кодексу України з метою використання єдиної раціональної методики обліку платників податків і зборів у контролюючих органах.

Ведення обліку платників податків є одним зі способів податкового контролю. Облік платників податків ведеться з метою створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю та повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового й іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Взяттю на облік або реєстрації в контролюючих органах підлягають усі платники податків.

Взяття на облік у контролюючих органах юридичних осіб, їх відокремлених підрозділів, а також самозайнятих осіб здійснюється незалежно від наявності обов'язку щодо сплати того чи іншого податку та збору.

З метою проведення податкового контролю платники податків підлягають реєстрації або взяттю на облік у контролюючих органах за місцезнаходженням юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, місцем проживання осіб (основне місце обліку), а також за місцем розташування (реєстрації) їх підрозділів, рухомого й нерухомого майна, об'єктів оподаткування або об'єктів, які пов'язані з оподаткуванням чи через які провадиться діяльність (неосновне місце обліку).

Порядок оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи, податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків – юридичними особами та їх відокремленими підрозділами, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 20 серпня 2015 р. № 727, розроблено відповідно до вимог Податкового кодексу України та Митного кодексу України для застосування посадовими особами контролюючих органів під час оформлення результатів документальних перевірок платників податків – юридичних осіб, їх відокремлених підрозділів, постійних представництв і представництв нерезидентів дотримання законодавства з питань державної митної справи, про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Як джерела правового регулювання відносин із податкового контролю варто назвати також рішення Конституційного Суду України. Зокрема, відповідно до Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Податкового кодексу України від 12 червня 2012 р. № 13-рп/2012 такі положення Податкового кодексу України не відповідають Конституції України (не є конституційними):

- пп. 16.1.13 п. 16.1 ст. 16, згідно з яким платник податків зобов'язаний допускати посадових осіб контролюючого органу під час проведення ними перевірок до обстеження приміщень, територій (крім житла громадян), що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для проведення перевірок із питань обчислення й сплати податків та зборів у випадках, встановлених цим кодексом;

- пп. 20.1.11 п. 20.1 ст. 20, відповідно до якого органи державної податкової служби мають право доступу під час проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовується для провадження господарської діяльності та/або є об'єктом оподаткування, або використовується для отримання доходів (прибутку), або пов'язане з іншими об'єктами оподаткування та/або може бути джерелом погашення податкового боргу;

- пп. 94.2.2 п. 94.2 ст. 94, згідно з яким адміністративний арешт майна платника податків може бути застосовано, якщо з'ясується, що фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон;

- пп. 94.2.5 п. 94.2 ст. 94, відповідно до якого адміністративний арешт майна платника податків може бути застосовано, якщо з'ясується, що відсутня реєстрація особи як платника податків в органі державної податкової служби, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до цього кодексу, або коли платник податків, що отримав податкове повідомлення чи має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного та всебічного розгляду справ, обґрунтованості й обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Висновки. Проаналізувавши комплекс нормативно-правових актів, які регулюють відносини з приводу здійснення податкового контролю, можна зробити висновок про те, що великий їх обсяг і частота редагування зумовлюють складність у застосуванні цих норм. Адже значна частина платників податків часто самостійно не можуть розібратись у складанні, наприклад, навіть звичайних податкових декларацій для сплати податку на доходи фізичних осіб за підсумками року, не кажучи вже про інші, більш складні документи.

Практика показує, що організації та установи, які стали об'єктами податкових перевірок, як правило, не знають своїх прав, а податкові органи у свою чергу допускають перевищення посадових повноважень. Відсутність чіткої правової регламентації структури органів податкового адміністрування з визначенням повноважень кожної ланки єдиної системи, порядку здійснення та змісту заходів податкового контролю знижують його ефективність і сприяють приховуванню доходів, а отже, зменшенню податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. Викладені факти свідчать про необхідність систематизації джерел права, які містять норми про податковий контроль, та узгодження їх із чинним законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Кучерявенко Н.П. Налоговые процедуры: правовая природа и характеристика: монография. К.: Правова єдність, 2009. 496 с.
2. Монаєнко А.О. До питання щодо можливості оскарження в судовому порядку окремих актів суб'єктів владних повноважень в сфері податкових правовідносин. Право України. 2014. № 11. С. 190–194.
3. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П., Пришва Н.Ю. та ін. Фінансове право України: навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. К.: Правова єдність, 2009. 395 с.

УДК 342.92

ГЛУЩЕНКО С.А.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ
ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

Стаття присвячена з'ясуванню сутності адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проаналізовано норми Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а також відповідні постанови Кабінету Міністрів України. Обґрунтовується, що доцільно систематизувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту вказаної категорії громадян, усунувши внутрішні протиріччя та дублювання актів, та прийняти нову редакцію Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, пенсійне забезпечення, Чорнобильська катастрофа.

Статья посвящена выяснению сущности административно-правового регулирования в сфере пенсионного обеспечения граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Проанализированы нормы Закона Украины «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы», а также соответствующие постановления Кабинета Министров Украины. Обосновывается, что целесообразно систематизировать нормативно-правовые акты в сфере социальной защиты указанной категории граждан, устранив внутренние противоречия и дублирование актов, и принять новую редакцию Закона Украины «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, пенсионное обеспечение, Чернобыльская катастрофа.

The article is sanctified to finding out of essence of the administrative adjusting in the field of the pension system of citizens that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe. The norms of Law of Ukraine are analysed "About status and social defense of citizens, that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe", and also resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine. Grounded, that it is expedient to systematize normative acts in the field of social defense of the indicated category of citizens, removing self-contradictions and duplications of acts, and to accept the new release of Law of Ukraine "About status and social defense of citizens that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe".

Key words: administrative adjusting, pension system, Chornobyl' catastrophe.

Вступ. У нашій державі на конституційному рівні закріплено право громадян на соціальний захист, що гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, а також бюджетних та інших джерел відповідного забезпечення. Окрім того, вітчизняним законодавцем гарантовано, що пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Водночас у нинішніх складних соціально-економічних реаліях та за подальшого реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення особливого значення набуває питання ефективного адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення, зокрема громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Теоретико-правові аспекти адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення досліджували такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, Н.Б. Болотіна, Н.П. Борещька, Б.О. Зайчук, Е.М. Лібанова, Л.Ю. Малюга, М.М. Папієв, О.М. Охотнікова, Ю.М. Салещький, І.М. Сирота, Б.І. Сташков, В.Г. Потапенко та інші.

У своїх наукових працях Н.Б. Болотіна [1] розглядає термінологічні поняття пенсійного забезпечення в загальному та спеціальному значеннях. О.В. Клименко [2] та О.М. Охотнікова досліджують проблеми державно-правового механізму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, охоплюючи різні напрямки соціального забезпечення громадян. Питання змісту системи законодавства з проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи з'ясовує В.Ф. Опришко [3], а також надає пропозиції щодо його вдосконалення та систематизації.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні сутності адміністративно-правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Результати дослідження. У межах характеристики адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зауважимо, що у вітчизняному законодавстві паралельно застосовуються терміни «соціальний захист» та «соціальне забезпечення». Тому з метою усунення термінологічної плутанини передусім у загальних рисах зупинимось на основних відмінностях між зазначеними поняттями.

На думку Н.Б. Болотіної, соціальний захист – це важлива функція соціальної держави, яка полягає у практичній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а також недержавних закладів щодо реалізації соціальної політики, спрямованої на забезпечення життєдіяльності громадян і досягнення гідного життєвого рівня. Соціальний захист науковець розуміє як спеціальну регулятивну систему щодо окремих категорій населення, соціальних груп, працівників, які потребують з певних причин особливого соціального піклування [1].

Погоджуючись із цією думкою, Є.С. Мачульська підкреслює, що соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи складається із соціального забезпечення, окремих гарантій щодо охорони здоров'я, праці, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інших заходів, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави [4, с. 21].

М. І. Іншин та В.Ш. Шайхатдінов вважають, що соціальний захист є однією із функцій держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян. Водночас П. М. Рабінович навпаки вважає, що термін «соціальне забезпечення» є більш точним, ніж термін «соціальний захист», оскільки захист він розглядає як тимчасову дію на певний термін, а забезпечення – це тривалий процес, який діє в часі та має сталий характер [4, с. 24]. З огляду на сказане зробимо висновок, що соціальне забезпечення за своїм змістом має вужче значення, ніж соціальний захист, а тому є його невід'ємною частиною, підгалуззю соціального захисту.

Водночас у науковій літературі та положеннях окремих нормативно-правових актів крім таких понять як «соціальний захист», «соціальне забезпечення» широко застосовується термін «пенсійне забезпечення», що зумовлено розвитком законодавства України про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. У зв'язку із чим, соціальний захист став складовою загальнообов'язкового державного соціального страхування, право на яке мають застраховані громадяни України, іноземці, особи без громадянства та члени їх сімей [5]. Отже, виокремлення поняття «пенсійне забезпечення» за своїм змістом та суттю розкриває пенсійні правовідносини окремого кола осіб, зокрема й осіб із числа постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, до яких належать і особи, звільнені з військової служби та особи начальницького і рядового складу.

Провідне місце серед нормативно-правових актів щодо питань, пов'язаних із Чорнобильською катастрофою, належить Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які

постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Він має міжгалузевий характер, оскільки включає норми, які належать до різних галузей права, зокрема трудового, житлового, цивільного, транспортного, земельного, банківського, аграрного, медичного, соціального забезпечення тощо [6]. Особливостями цього Закону є також те, що згідно з його положеннями державні пенсії призначаються тільки тим особам, які віднесені до I категорії, тобто особи з інвалідністю I, II та III групи, причинний зв'язок хвороб, інвалідності і смерті яких пов'язані з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та члени сімей померлих. Що стосується осіб, які віднесені до 2, 3 та 4 категорій, то державна пенсія призначається їм за іншими законами, які регулюють питання пенсійного забезпечення, з урахуванням пільг зі зниженням пенсійного віку, встановленого для одержання державних пенсій та пільгового порядку обчислення стажу роботи з ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у зоні відчуження.

У розділі VI Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачено надання пільг і компенсацій всьому населенню, яке постраждало від Чорнобильської катастрофи, громадянам, які були відселені із забрудненої радіоактивної зони. Цій категорії, крім відповідного пенсійного забезпечення, надається безоплатне житло, компенсація відселенням громадянам за майно, втрачене у зв'язку з евакуацією тощо.

Водночас пенсійне забезпечення постраждалих 2, 3 та 4 категорій, які мали право на одержання державної пенсії, на час прийняття Закону «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», визначалося тільки двома законами, зокрема «Про пенсійне забезпечення» та «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» [6; 7; 8]. З прийняттям Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» дещо розширилась структура суб'єктів державного управління та відповідно розширились повноваження вже існуючих державних органів, удосконалювалися методи адміністративно-правового регулювання.

На сьогодні реалізація державної політики щодо адміністративно-правового регулювання соціального забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здійснюється Міністерством соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Пенсійним фондом України. Діяльність цих суб'єктів державної влади регламентовано положеннями про них, якими визначені зміст та форми управлінської діяльності щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту та пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

На думку окремих фахівців в аналізованій сфері, передача до Міністерства соціальної політики України значної частини повноважень і бюджетних чорнобильських програм є логічним та вваженим кроком, оскільки саме це міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямована на вирішення соціальних питань, який має напрацьовані схеми і механізми розподілу виплат [4, с. 37]. Зауважимо, що у профільній Державній службі України з надзвичайних ситуацій на виконання норм, передбачених Законом України «Про державний бюджет на 2017 рік», зменшено кількість повноважень після передачі Міністерству соціальної політики України питань, що стосуються надання компенсаційних виплат, доплат і допомог постраждалим. Отже, профільне відомство опікується досить вузьким колом питань, що стосуються забезпечення безпечного стану та радіаційної і ядерної безпеки зони відчуження та об'єкта «Укриття», поводження з радіаційними відходами.

Аналізуючи Закон України «Про статус осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», зазначимо, що він передбачає гарантовані державою пенсійні виплати у вигляді державної пенсії та додаткової для всіх постраждалих категорій в зв'язку із тяжкими наслідками, що виникли в результаті масштабної техногенної катастрофи. Однак з 2004 року в зв'язку із прийняттям Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» та з кожним наступним роком спостерігається стрімка тенденція щодо скорочення чисельності працюючих пенсіонерів, і відповідно зростає кількість пенсіонерів, які потребують збільшення фінансової допомоги, що призводить до зростання випадків суїциду серед людей похилого віку, які, втративши роботу, втрачають віру в себе, втрачають друзів, відчувають свою непотрібність, безкорисність [8].

Законом не враховано того факту, що значна частина постраждалих із числа осіб з інвалідністю працює та сплачує відповідні внески, тим самим напрацьовує собі страховий стаж,

який ніяким чином за теперішнім законодавством не впливає на розмір пенсії по інвалідності, призначеної відповідно до Закону України «Про статус осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У результаті цього у працюючого постраждалого інваліда відсутній інтерес у офіційній зайнятості, що своєю чергою породжує тіньову заробітну плату та, як наслідок, нестабільність у фінансових справах держави. На наш погляд, врегулювання цього питання сприятиме легалізації заробітної плати, оскільки працюючий пенсіонер зможе відчувати результати своєї трудової діяльності не тільки в отриманні доходу, а й у підвищеному розмірі пенсії.

Однак варто зазначити, що постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи особи, окрім цього статусу, здебільшого мають ще і інші пільги, передбачені іншими законами України, зокрема такими, як «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» та іншими. Таким чином, адміністративно-правове регулювання в сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здійснюється низкою законів, які закріплюють право цих громадян на соціальний захист.

У зв'язку з трансформаційними процесами економіки нашої держави відбулися значні зміни в системі пенсійного забезпечення, що вплинуло на всі категорії одержувачів пенсій, зокрема на осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ці зміни стосуються тривалості страхового стажу, з яким пов'язані пенсійні реформи 2004, 2011, 2015 та 2017 рр. За цей час тривалість страхового стажу для одержувачів пенсії відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», чисельність яких складає майже 1% від загальної кількості пенсіонерів, постійно змінювалась.

На наш погляд, такі різкі зміни щодо зменшення тривалості страхового стажу в 2004 році призвело до порушення страхових принципів в солідарній системі, оскільки розмір пенсії не залежить від сплати страхових внесків та тривалості страхового стажу. Також такі кроки щодо зменшення тривалості страхового стажу негативно відобразились і на бюджеті Пенсійного фонду України: із збалансованої в 2004 році дохідної та видаткової частини – до дефіциту вже з 2009 року понад 13,0 млрд грн, в 2010 році понад 26,0 млрд грн, а в 2017 році майже 58 млрд грн. Вказані зміни були продиктовані положеннями таких нормативно-правових актів: постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2004 «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2004 рік»; постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2009 «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 рік»; постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 рік»; постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2015 рік».

Проблемним питанням у сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є також складна законодавча система. Прикладом слугує пенсійна виплата як додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, що була прийнята в 1993 році. Відносно неї нині прийнято чотирнадцять постанов Кабінету Міністрів України. Така кількість підзаконних правових актів тільки по одній пенсійній виплаті порушує принципи прозорості та відкритості, оскільки особливість пенсійних правовідносин полягає в тому, що вони не зникають із часом, а залишаються із суб'єктом з моменту їх виникнення до того часу, поки вони не зміняться [9]. Крім того, погоджуємося із твердженням В.Ф. Опришка про те, що розвиток законодавства в Україні в сфері пенсійного забезпечення здійснюється безсистемно, хаотично, непослідовно, без урахування відповідної логіки і пріоритетів. Такі негативні висновки наукової спільноти поділяє значна частина населення, яке готове стати повноправними партнерами в обговоренні проектів нормативних актів з цих питань.

Зазвичай на парламентських слуханнях, які щороку проводяться Верховною Радою України напередодні роковин Чорнобильської трагедії, піднімаються питання щодо удосконалення пенсійного законодавства для постраждалих, здебільшого стосуються тільки осіб, віднесених до I категорії із числа ліквідаторів наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Але під час реалізації цих рішень питання щодо удосконалення пенсійного законодавства як для цієї категорії постраждалих, так і для інших залишаються із року в рік відкритими. З огляду на це ті рішення, які приймаються Верховною Радою України за результатами парламентських слухань щодо удосконалення механізму визначення розмірів пенсії постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, здебільшого мають формальний характер, не обов'язковий до виконання.

Це сприяло в 2014 році зростанню соціальної напруги серед постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, що викликало прийняття Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» щодо скорочення пільг і компенсацій постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, ліквідації зони посиленого радіоекологічного контролю та зміни процедури перегляду меж зон радіоактивного забруднення територій, а також Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» стосовно оподаткування пенсій громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Таким чином, на адміністративно-правове регулювання в сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здебільшого впливають внутрішньодержавні фактори, що пов'язані із політичними силами, станом розвитку економіки, соціальних відносин.

Негативне значення для рівня довіри частини суспільства до держави має прийнятий 10 жовтня 2017 року Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», яким скасовані такі види спеціального пенсійного забезпечення, як пенсії науковцям, журналістам, працівникам органів місцевого самоврядування, працівникам дипломатичної служби, але не враховано факт сплати впродовж десяти років підвищеної ставки збору від 1 до 5% сукупного оподаткованого доходу, як гарантії на отримання пенсії в підвищеному розмірі відповідно до законодавства, яким це право гарантувалось. Не виключенням є і скасування норм, а також внесення змін до окремих положень Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Висновки. З урахуванням вищевикладеного слід зробити висновок, що сучасний стан законодавства, що регулює соціальний захист громадян, постраждалих від катастрофи на Чорнобильській АЕС, є незадовільним. Спеціальний закон у цій сфері, формально будучи основним нормативним актом, фактично поглинається системою підзаконних актів, які часто звужують обсяг та зміст прав постраждалих громадян, що проявляється у зменшенні розмірів соціальних виплат, звуженні обсягу соціальних послуг, призупиненні дії чинних правових норм, що передбачають надання пільг, компенсацій. Тому доцільно систематизувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, усунувши внутрішні протиріччя та дублювання актів, та прийняти нову редакцію Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Крім того, підзаконні акти у сфері соціального забезпечення громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, повинні регламентувати та роз'яснювати виконання закону без зміни його суті та змісту. Необхідно припинити практику прийняття нормативних актів, які звужують зміст та обсяг визначених законом прав, оскільки всупереч відповідним конституційним положенням актами Кабінету Міністрів України систематично змінюється рівень соціального забезпечення громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи.

Список використаних джерел:

1. Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення: матеріали науково-практичної конференції (Київ, 30 січня 2003 р.) / за ред. канд. юрид. наук Н.Б. Болотіної. Київ: «МП Леся», 2003. С. 15–16.
2. Клименко О.В. Державно-правовий механізм подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Актуальні проблеми регіонального управління та місцевого самоврядування: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-м роковинам Чорнобильської катастрофи (Київ, 18 травня 2011 р.); М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» / відп. ред. В.Ф. Опришко, ФП Шульженко. Київ: КНЕУ, 2011. С. 311–318.
3. Опришко В.Ф. Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. Вип. 10. К.: КНЕУ, 2010. 356 с.
4. Малюга Л.Ю. Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: монографія. К.: «Хай-Тек Прес», 2013. 264 с.
5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003р. №1058-IV (зі змінами) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 49–51. Ст. 376.
6. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року за №796-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 16. 200 с.

7. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1990 №1877-XI. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 3. – С.17.

8. Закон України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 20 грудня 1990 року №1774-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 1.

9. Глушенко С.А. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-м роковинам Чорнобильської катастрофи (Київ, 18 травня 2011 р.); М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» / ред. В.Ф. Опришко, ФП Шульженко. Київ: КНЕУ, 2011. 137 с.

УДК 342.951

ГОРОДЕЦЬКА І.А.

ЩОДО РОЗУМІННЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті сформований алгоритм дослідження проблеми співвідношення контролю та нагляду. З'ясовується питання співвідношення державного контролю та нагляду у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Обґрунтовано, що державний контроль у цій галузі слід розглядати як складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища; інструмент реалізації національної екологічної політики; функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі; діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття заходів щодо їх усунення.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, співвідношення, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

В статье сформирован алгоритм исследования проблемы соотношения контроля и надзора. Выясняется вопрос соотношения государственного контроля и надзора в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира. Обосновано, что государственный контроль в этой отрасли следует рассматривать как составляющую системы государственного контроля в отрасли охраны окружающей среды; инструмент реализации национальной экологической политики; функцию (направление) государственного управления в рассматриваемой отрасли; деятельность уполномоченных законом субъектов публичной власти, направленную на обеспечение соблюдения всеми участниками общественных отношений в этой отрасли требований соответствующего законодательства, предупреждение, своевременное выявление правонарушений и принятие мер по их устранению.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, соотношение, отрасль охраны, использование и воспроизводство животного мира.

In the article an algorithm for investigation of the problem of the relationship between control and supervision is developed. The question of the correlation of state control and supervision in the area of protection, use and reproduction of animal world is being clarified. It is substantiated that state control in this branch should be considered as a

component of the system of state control in the field of environmental protection; tool for the implementation of national environmental policy; function (direction) of public administration in the industry under consideration; the activity of the subjects of public authority authorized by law aimed at ensuring compliance by all participants in public relations in this industry with the requirements of the relevant legislation, warning, timely detection of offenses and taking measures to eliminate them.

Key words: *state control, supervision, correlation, area of protection, use and reproduction of animal world.*

Вступ. Попри позитивні трансформаційні перетворення, що відбуваються останнім часом у різних сферах українського суспільства, слід констатувати, що результативність державної екологічної політики є доволі низькою. З огляду на загрозливі темпи використання природних ресурсів однією з болючих проблем не лише нашої держави, а й усієї світової спільноти, є питання охорони та збереження природного середовища, яке в умовах зростаючого антропогенного тиску доведено до критичного стану. Одним із чинників, що негативно позначаються на вирішенні означеної проблеми, є зниження ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням і охороною природних ресурсів та низька активність природоохоронних органів щодо попередження, виявлення та припинення правопорушень у цій сфері, зокрема й у досліджуваній галузі. тому особливої уваги потребують питання, пов'язані з теоретичними та практичними аспектами функціонування системи державного контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Вагомий внесок у дослідження теоретико-правових проблем державного контролю зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гарашук, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, С.О. Короед, О.В. Кузьменко, Н.В. Лебідь, В.І. Олефір, С.В. Петков, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко та інші.

Різні аспекти державного контролю та нагляду у сферах природокористування й охорони навколишнього природного середовища досліджувалися у працях таких науковців, як В.І. Андрейцев, Д.А. Арутюнян, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, О.В. Головкін, Т.С. Кичилук, В.І. Книш, В.В. Костицький, А.В. Котелевець, М.В. Краснова, В.І. Курило, О.Я. Лазор, С.І. Марченко, В.В. Пахомов, О.Ю. Піддубний, К.А. Рябець, О.П. Світличний, В.М. Тюн, О.А. Улютіна, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні проблеми співвідношення державного контролю та нагляду у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу та виробленні власного підходу до їх розуміння.

Результати дослідження. Слід зазначити, що попри значну кількість наукових праць, присвячених з'ясуванню проблеми співвідношення та розмежування контролю та нагляду у державному управлінні, означене питання донині лишається відкритим та одним із найбільш дискусійних. Представимо алгоритм його дослідження.

По-перше, ученими здійснюється етимологічний аналіз понять «контроль» і «нагляд». При цьому наголосимо, що позиції науковців із приводу походження розглядуваних слів відрізняються. На цьому наголошує, зокрема, С.Г. Братель, який, намагаючись зрозуміти значення слова «контроль» за допомогою аналізу його етимології та знайти в особливостях його використання відношення до слова «нагляд», наводить існуючі в етимологічних та іншомовних словниках варіанти походження слова «контроль», а саме: воно прийшло в українську мову через німецьке слово “Kontrolle” у XVIII ст., сягає коренями в голландську мову, запозичене безпосередньо з французької мови, походить від латинських “contra” – префікса, що означає «протидія», «протилежність» тому, що виражено у другій частині, та “tole” – захід впливу, значення, ступінь участі в чомусь тощо [1].

По-друге, з урахуванням наявних тлумачень цих понять у довідкових джерелах і науковій літературі виокремлюється певний критерій (критерії), що дозволяє, на думку дослідника, їх розмежувати. Це розмежування найчастіше проводиться за такими критеріями: обсяг здійснюваних контролюючими і наглядовими органами повноважень (наявність права втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів та самостійного притягнення винних до правової відповідальності (В.М. Гарашук [2, с. 458], Ю.П. Битяк [3, с. 244]); сфера застосування (є більш вузькою для нагляду, який, у свою чергу, розглядається як елемент контролю) та наявність або відсутність прямого підпорядкування об'єктів, щодо яких здійснюється відповідно контроль чи нагляд (О.В. Головкін [4, с. 54]); межі застосування та способи реалізації (В.М. Тюн

[5, с. 72]); спосіб ініціювання; систематичність здійснення; ціль (обсяг) здійснення (перевірка законності та доцільності діяльності – характерна для контролю, забезпечення законності – для нагляду) тощо.

По-третє, аналізуються тексти нормативно-правових актів, внаслідок чого вчені констатують факти одночасного співіснування розглядуваних термінів або ж їх розмежування. Зауважимо, що у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, спостерігається тенденція до синонімії понять «контроль» і «нагляд».

Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ містить розділ VIII «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища», у назвах і змісті статей якого (ст.ст. 34–36) є вказівки лише на контроль [6]. Водночас означений розділ Закону містив ст. 37 – «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища», яку було виключено з тексту на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [7]. Іншим прикладом можуть слугувати Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275, відповідно до яких Держекоінспекція реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері <...>, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства <...> [8; 9], а також Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [10]. Указуючи на останній, О.В. Головкін слушно наголошує на відсутності чіткої демаркації між контролем та наглядом, «<...> що унеможлиблює коректне розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні» [11, с. 31].

Дійсно, аналіз праць науковців, які приділяли значну увагу питанню співвідношення контролю і нагляду у сферах охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, зокрема таких, як Т.Л. Антонова [12, с. 182–185], І.В. Гиренко [13, с. 188–191], О.В. Головкін [4, с. 51–54], В.В. Пахомов [14, с. 20–30], В.В. Стрельник [15, с. 30–46], В.М. Тюн [5, с. 58–67; 70–72] вказує на відсутність консенсусу у вирішенні цього питання та існування різних, а подекуди й абсолютно протилежних підходів.

Аналіз науково-теоретичних джерел, присвячених дослідженню проблем державного контролю (нагляду) у сферах охорони навколишнього природного середовища та природокористування, вказує на те, що останній розглядається вченими з різних позицій, зокрема таких:

1) самостійна функція (напрям) управління у цій сфері (І.В. Гиренко [13, с. 186–187], О.В. Головкін [16, с. 68–73], В.В. Пахомов, А.М. Куліш [14, с. 30–31]). За допомогою цієї функції «<...> суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату» [14, с. 31];

2) особливий різновид соціального контролю. Так, досліджуючи проблеми державного контролю у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу, І.В. Гиренко зазначає, що він «<...> є особливим різновидом соціального контролю і використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках та межах яких вони діють» [13, с. 192];

3) спосіб (засіб) забезпечення законності у відповідній сфері (В.В. Пахомов, А.М. Куліш [14, с. 9–20, 31]). Під способами забезпечення законності розуміють «<...> окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього» [14, с. 15];

4) правова форма (екологічної) діяльності уповноважених суб'єктів (І.В. Гиренко [13, с. 192], О.В. Головкін [4, с. 53]), метою якої є перевірка дотримання вимог законодавства усіма суб'єктами відповідних правовідносин, застосування до винних осіб заходів державного примусу [13, с. 192];

5) особливий вид державної управлінської діяльності (І.В. Гиренко [13, с. 212–213], В.І. Курило, О.П. Світличний [17, с. 150–155]).

Аналіз доктринальних джерел адміністративного права дозволяє виокремити низку важливих характеристик державного контролю, на яких акцентують увагу провідні вітчизняні вчені, зокрема таких:

1) є важливим *видом діяльності* держави (О.Ф. Андрійко [18, с. 349; 19, с. 344], публічної адміністрації (В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед [20, с. 246]), що здійснюється уповноваженими суб'єктами;

2) виступає *самостійною функцією* державного управління (О.Ф. Андрійко [18, с. 350]), однією з функцій публічного управління (С.Г. Стеценко [21, с. 195]). Водночас йому притаманні власні функції [19, с. 345–346];

його *мета* – встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень3) від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень, визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед [18, с. 349; 20, с. 244]);

4) його *сутність* полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку (О.Ф. Андрійко [18, с. 349]); спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, одержанні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни, вживанні заходів із запобігання й усунення порушень, виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню, вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні (В.В. Галуцько, В.М. Гарашук, Ю.В. Гридасов, Г.Г. Забарний, А.А. Іванищук, Р.А. Калужний, С.О. Короед, В.І. Олефір, В.К. Шкарупа [2, с. 459; 20, с. 244; 22, с. 95–96]);

5) детальна *процедурна регламентація* його здійснення [19, с. 348].

З огляду на викладене та аналіз законодавчих актів, зокрема законів України «Про тваринний світ» [8], «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [23], вважаємо, що державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу слід розглядати як такі елементи:

– складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища. Зазначимо, що наразі триває процес реформування останньої, що зумовлює потребу подальшого дослідження існуючих проблем і можливих перспектив функціонування механізму державного контролю в досліджуваній нами галузі;

– інструмент реалізації національної екологічної політики. У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» наведено перелік основних інструментів реалізації національної екологічної політики, одним із яких є контроль [23];

– функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єктів контролю. Означена функція реалізується в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності суб'єктів управління та регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, перелік яких міститься у ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» [8] та інших законодавчих актах;

– діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення. Таке формулювання цілком корелює із дефініцією, зафіксованою у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], містить вказівку на спрямованість такої діяльності, яка відповідає Положенням ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6] та Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р., у якій акцентується увага на необхідності створення дієвої системи попередження порушень природоохоронного законодавства та притягнення до відповідальності за заподіяну шкоду навколишньому природному середовищу.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1) аналіз праць науковців, які приділяли значну увагу проблемі співвідношення контролю і нагляду у сферах охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів вказує на відсутність консенсусу у вирішенні цього питання та існування різних, а

подекуди й абсолютно протилежних підходів. На будь-якому етапі алгоритму дослідження проблеми співвідношення контролю і нагляду (етимологічний аналіз – урахування тлумачення у довідкових джерелах і науковій літературі – вибір критерію розмежування – аналіз законодавства) можливі відхилення на користь певної позиції щодо цього питання. Складність розмежування контролю і нагляду лише підтверджує їхню єдину глибинну сутність, а фактична можливість спростування якоїсь розмежувальної ознаки (ознак) підтверджує обґрунтованість і науковість дискусії про співвідношення контролю та нагляду. Віддаючи належне надзвичайно вагомому внеску науковців у дослідження цього питання, зазначимо, що дискусії з приводу останнього мають суто характер конвенції. Водночас, поділяючи погляд, згідно з яким нагляд визначається як передумова, підфункція, стадія чи окрема форма контролю, у цьому питанні будемо дотримуватись позиції законодавця, зафіксованої у базовому (в контексті нашого дослідження) законі, тобто Законі України «Про тваринний світ»;

2) державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу слід розглядати як складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища; інструмент реалізації національної екологічної політики; функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єктів контролю; діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття заходів щодо їх усунення.

Список використаних джерел:

1. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 269 с. URL: <http://mego.info/>.
2. В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
3. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Головкін О.В. Співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища. Науковий вісник Чернівецького університету. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2011. Вип. 578: Правознавство. С. 51–55.
5. Тюн В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 234 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. (редакція від 18.12.2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
9. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Головкін О.В. Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю. Вісник Національної академії прокуратури України. 2010. № 2. С. 30–34.
12. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 244 с.
13. Гиренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. К., 2015. 441 с.
14. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
15. Стрельник В.В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 Харків, 2017. 207 с.

16. Головкин О. В. Державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища в Україні як функція управління. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 12. С. 68–73.
17. Курило В.І., Світличний О. П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2011. Вип. 165. С. 150–155.
18. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
19. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
20. Галушко В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Короед С.О. Адміністративне право України: підручник: у 2-х т. Т. 1. Загальне адміністративне право: академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
21. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624.
22. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Вид. Паливода А. В., 2003. 212 с.
23. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

УДК 342.9

ГРОХОЛЬСЬКИЙ В.П.

ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ

У статті проаналізовані наукові погляди з розглядуваної проблематики. Висвітлені та розкриті теоретичні питання, що пов'язані з правовою природою, формами та специфікою громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз. Запропоновані форми громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз.

Ключові слова: громадський контроль, експертиза, форми громадського контролю, громадська експертиза, судові експерти.

В статье проанализированы научные взгляды на рассматриваемую проблематику. Освещены и раскрыты теоретические вопросы, связанные с правовой природой, формами и спецификой общественного контроля деятельности научно-исследовательских учреждений судебных экспертиз. Предложены формы общественного контроля деятельности научно-исследовательских учреждений судебных экспертиз.

Ключевые слова: общественный контроль, экспертиза, формы общественного контроля, общественная экспертиза, судебные эксперты.

The article analyzes the scientific views on the subject. The theoretical issues related to the legal nature, forms and specifics of public control over the activity of research institutions of forensic examinations are highlighted and disclosed. The forms of public control over the activity of research institutions of forensic examinations are offered.

Key words: *civil control, expertise, forms of civil control, civil expertise, forensic experts.*

Вступ. Відкрита політика держави стосовно прозорості владних повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів спрямована на забезпечення й реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Шляхи вирішення цієї проблеми повинні бути закріплені на державному рівні, оскільки питання існування громадського контролю супроводжує розвиток та побудову громадянського суспільства, утвердження його нових інститутів, які здійснюють істотний вплив на формування політичного, правового, соціального середовища у державі та опосередковано впливають на національну безпеку, економічну політику та дотримання режиму законності.

Проблема громадського контролю за судово-експертною діяльністю як самостійного, соціально-правового явища вимагає дослідження його правової природи, визначення принципів та форм, а також особливостей, зважаючи на специфіку громадського контролю, який виключно спрямований на охорону прав і свобод людини і громадянина, їх законних інтересів.

Установленням особливостей та формуванням засад громадського контролю за адміністративною діяльністю займалися О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, І.К. Залюбовська, Д.В. Лученко, В.С. Шестак та інші. Окремі аспекти галузевого контролю вивчали О.О. Бакалінська, О.В. Баклан, С.С. Вітвіцький, В.Ю. Кобринський, І.С. Лучковська, Н.А. Маринів, О.П. Пашенко, Ю.Ю. Хилько, О.М. Хольченков та інші.

Питання недержавного та громадського контролю, що становлять предмет наукових пошуків (таких науковців, як М. Баймуратов, О. Батанов, О. Джафарова, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Музичук, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко, С.Г. Братель, та інші), де досліджувались чинники впливу на розвиток демократії, зокрема діяльність громадських об'єднань, удосконалення правового регулювання процедур реалізації конституційних норм про право вільно виражати своє волевиявлення, звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу особливостей громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз

Результати дослідження. Результати праць учених відобразилися в теоретико-правовому аналізі природи, сутності та змісту, що мають безперечне значення в практичній реалізації. Лише за 2015–2016 рр. у науково-дослідних установах судових експертиз було зареєстровано понад 5 000 тис. звернень громадян [1]. А це свідчить про те, що у суспільстві з'явилась свідома думка про небайдужість та цінність окремої людини для держави.

Існування фактору потенційної небезпеки або незахищеності прав та інтересів громадян пояснюється можливою відсутністю контролюваності окремих органів державної влади, правоохоронних органів, зокрема експертних установ, з боку незацікавлених інституцій, тобто громадських. Тому розвиток сучасного громадянського суспільства та демократичних інституцій в Україні вимагає впровадження дієвого громадського контролю за науково-дослідними установами судових експертиз.

На законодавчому рівні не закріплено розуміння поняття «громадський контроль» та його реалізація. На сьогодні лише існує проект закону України «Про громадянський контроль», де надається визначення цієї категорії як діяльності суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам [2]. На наш погляд, ця дефініція має низку недоліків, оскільки визначення не надає правового статусу громадського контролю, не визначає форми контролю, проте конкретизує предмет відповідності до законодавства України.

Поняття «контроль» є складним та багатоаспектним [3, с. 163]. Як зазначає Л.Р. Наливайко, контроль не може розглядатися як надбання однієї науки, зокрема філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції тощо. Це лише різні підходи до вивчення єдиного і складного предмету, не відокремлені один від одного, а органічно пов'язані й доповнюючі один одного

[4, с. 235]. Так, О.Ф. Андрійко під категорією «контроль» розуміє об'єктивну реальність розвитку соціальної системи, певним чином характерну для будь-якого суспільного ладу [5, с. 49]; В.М. Гарашук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей під час дослідження об'єктів матеріального світу [6, с. 89]. Тобто в рамках правовідносин контроль здійснює багатоаспектні завдання, що постають у тих суспільних відносинах, в яких він реалізовується.

У нашому дослідженні громадський контроль можна розглядати як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (Міністерство юстиції України, якому підпорядковані науково-дослідні установи судових експертиз) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості). Основне спрямування громадського контролю над науково-дослідними установами – запобігання необ'єктивності, упередженості, непрофесійності судових експертів під час дослідження процесів та явищ.

Основною проблемою на цьому шляху є відсутність поінформованості громадськості про ті процеси, які відбуваються в зазначених наукових установах. Здебільшого громадяни не розуміють специфіки роботи судових експертів. Часто виникає питання про довгу тривалість проведення експертиз. І з приводу цього виникають непорозуміння, а іноді конфлікти. Тому вважаємо важливим питанням реалізації громадського контролю за науково-дослідними установами судових експертиз дослідження його форм.

П.С. Лютиков зазначає, що форма контролю є безпосереднім проявом контрольної діяльності [7, с. 221]. У Новому тлумачному словнику української мови термін «форма» визначається як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; у філософському розумінні «форма» є способом існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [8, с. 665–666]. Тобто категорія «форма» громадського контролю завжди є засобом зовнішнього виразу напрямів та видів діяльності громадськості [9, с. 101].

На думку О.Ф. Андрійко громадський контроль здійснюється у формах публічних обговорень, громадських експертиз, консультацій тощо [5, с. 55]. Л.П. Рогатина до системи громадського контролю відносить багатокомпонентні процедури спостереження, обліку, оцінки та аналізу діяльності органів державної влади (суспільний моніторинг, громадська експертиза тощо); діяльність громадсько-консультаційних рад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення [10, с. 171–172].

Таким чином, спираючись на викладене, формами громадського контролю науково-дослідних установ судових експертиз необхідно вважати звернення громадян, особистий прийом, громадську експертизу. Такі форми громадського контролю забезпечують відкритість, об'єктивність та ефективність судової та судово-експертної діяльності.

Однією з поширених форм громадського контролю за означеними установами є звернення громадян. За допомогою цього контролю вони у режимі зворотного зв'язку повідомляють громадян, чому були порушені терміни проведення судових експертиз, які експертизи входять до компетенції судових експертів, які функції експертів, яка компетенція судового експерта в питаннях, які підлягали дослідженню тощо.

Наступною формою громадського контролю є особистий прийом судового експерта. У відповідній науково-дослідній установі судової експертизи існують дні особистого прийому громадян. Будь-яка особа може особисто звернутися до установи та поставити будь-які питання з приводу предмета експертизи або роз'яснення особливостей її проведення. Особистий прийом проводять керівник науково-дослідної установи та експерти.

Наступним кроком у розвитку громадського контролю за діяльністю науково-дослідної установи судової експертизи є запровадження громадської експертизи. На думку Т.В. Троїцької, громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широкого загалу громадян і конкретних соціальних груп [11]. Не слід сприймати громадську експертизу як один із видів судової експертизи або як правничу експертизу, що здійснює Мініюст [12], а треба розглядати її як форму громадського контролю. Наприклад, у США діють незалежні недержавні центри і аналітичні структури, що за власною ініціативою

або на замовлення Ради національної безпеки США та інших державних інститутів надають висновки з питань державного управління – це аналог наших громадських організацій [13].

Тобто проведення громадської експертизи може здійснюватися фахівцями певної галузі, зокрема спеціалістом у сфері права. Такий фахівець може надати консультацію у вигляді роз'яснення чи рекомендацій, що відповідає чинному законодавству. Слід сприймати такі роз'яснення чи рекомендації, що стали предметом громадської експертизи, виключно як такі, що направлені на дотримання прав людини, національного законодавства та інтересів соціальних груп. Вважаємо, що залежно від предмета дослідження експертиза може мати такі різновиди: експертиза нормативно-правових актів; експертиза програм перспективного розвитку напрямів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; експертиза інших значущих рішень. Причому громадська експертиза може здійснюватися як стосовно проектів указаних видів актів, так і тих, що набрали законної чинності [14]. Цей вид громадського контролю і науково-дослідних установ судових експертиз дозволяє ефективно та конструктивно взаємодіяти між собою. Результати громадської експертизи матимуть результативність за умови ефективної співпраці та активної комунікації громадськості та експертних установ.

Висновки. Спираючись на викладене, констатуємо, що громадський контроль за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз є результативним, успішним та функціональним за умов усвідомлення громадянами своєї соціальної значущості, важливості суспільної думки, відповідальності громадян ситуацію на території, де вони мешкають, обізнаності громадян у специфіці роботи експертних установ тощо. Законодавець закріпив право громадян на контроль за експертними установами у таких формах, як звернення громадян, особистий прийом та громадська експертиза. Це базується на складових соціальної політики, що включає багато аспектів (як матеріальних, так і не матеріальних), що є запорукою соціальної держави в цілому.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/ua>.
2. Главный правовой портал Украины Лига Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html.
3. Савченко О.В. Державний та громадський контроль: питання співвідношення в умовах розвитку громадянського суспільства. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 162–167.
4. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Х.: Право, 2009. 600 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. Правова держава. 1993. Вип. 4. С. 49–53.
6. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності. 2002. Вип. 54. С. 83–90.
7. Лютіков П.С. Загальна характеристика форм та методів державного контролю у галузі чорної металургії в Україні. Запорізькі правові читання: тези доповідей щорічної Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя 13–15 травня 2008 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2008. С. 220–222.
8. Яременко В., Сліпущко О. Форма. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т.: 42 000 слів; 2-е вид. К.: Аконт, 2001. Т. 3: П-Я. С. 665–666.
9. Савченко О.В. Теоретико-правові засади форм громадського контролю. Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право». 2013. Вип. 22, Ч. II, Т. 1. С. 100–103.
10. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 О., 2011. 202 с.
11. Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы. Юридический мир. 2006. № 9. С. 67–71.
12. Положення про Міністерство юстиції України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.
13. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління : зб. наук. праць. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraiini1>.
14. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади. Право і безпека. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_3_10.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена науково-теоретичному дослідженню місця і ролі Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики держави. На підставі аналізу компетенційних норм виокремлено такі форми діяльності Уряду в сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні, як нормотворча, правозастосовна, кадрова, установча, організаційна та контрольна. З метою уточнення компетенції Кабінету Міністрів України запропоновано внести зміни до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія).

Ключові слова: антикорупційна політика, Кабінет Міністрів України, Антикорупційна програма, Державна програма, оцінка стану виконання Державної програми.

Статья посвящена научно-теоретическому исследованию места и роли Кабинета Министров Украины в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики государства. На основании анализа компетенционных норм выделены такие формы деятельности Правительства в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики в Украине, как нормотворческая, правоприменительная, кадровая, учредительная, организационная и контрольная. С целью уточнения компетенции Кабинета Министров Украины предложено внести изменения в Государственную программу по реализации основ государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия).

Ключевые слова: антикоррупционная политика, Кабинет Министров Украины, Антикоррупционная программа, Государственная программа, оценка состояния выполнения Государственной программы.

The article is focused on the scientific and theoretical study of the place and role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of the formation and realization of anti-corruption policy of the state. Based on the analysis of the competence norms, the author has distinguished the following forms of government activities in the field of the formation and realization of anti-corruption policy in Ukraine: law-making, law-enforcement, personnel, institutional, organizational and control. In order to clarify the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the author has suggested to amend the State Program on the realization of the principles of the state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy).

Key words: anti-corruption policy, Cabinet of Ministers of Ukraine, Anti-Corruption Program, State Program, evaluation of the state of executing the State Program.

Вступ. Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України про Кабінет Міністрів України) [1]. Основними векторами діяльності Кабінету Міністрів України у сфері запобігання та протидії корупції в Україні є безпосередня реалізація норм Конституції та інших законів України, актів Президента України,

© ДЕМ'ЯНЧУК В.А. – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука)

а також проведення державної політики у правовій сфері [2, с. 96], координація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Детальний аналіз положень загального і спеціального антикорупційного законодавства дає можливість з'ясувати особливості антикорупційної компетенції Уряду, чітко встановити його роль у боротьбі з цим негативним соціальним явищем. Проблема визначення антикорупційної компетенції Кабінету Міністрів України після реформування відповідної сфери виконавчо-розпорядчої діяльності у наукових колах не досліджувалася, що підкреслює актуальність обраної теми наукового пошуку.

Постановка завдання. Метою статті є пошук та опрацювання окремих положень нормативно-правових актів, що регулюють компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Результати дослідження. Слід звернути увагу на затверджену Кабінетом Міністрів України Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) (далі – Державної програми) [3]. Зазначене повноваження хоч і є новим для Кабінету Міністрів України, але не виходить за рамки його базової компетенції як вищого органа виконавчої влади з функцією реалізації державної політики у певних сферах. Однак проблема полягає у занадто повільному темпі його реалізації.

Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (далі – Закон № 1699-VII) доручав Уряду «у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом розробити механізм виконання завдань (програму) щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки» [4]. Але програмний документ набув чинності тільки через півроку, що відобразилося на терміні його дії (2015–2017 роки) й призвело до відкладення процесу реалізації засад державної антикорупційної політики. Через декларативність принципу солідарної відповідальності Уряду та відсутність реального механізму покарання за несвоєчасне виконання парламентських доручень за це ніхто не був покараний.

Вертикаль влади в державі побудована так, що зволікання з прийняттям Державної програми тягне за собою відповідні процеси на рівні міністерств та підпорядкованих ним установ. Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України затверджується 28 лютого [5], а створена на її підставі Антикорупційна програма Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України – 31 березня [6]. Отже, спостерігається постійна практика випадіння частини звітного року з охопленого планом періоду.

Зупинимось на такому повноваженні Кабінету Міністрів України, як оцінка стану виконання Державної програми. Ця оцінка проводиться Кабінетом Міністрів України щокварталу за результатами розгляду узагальненої НАЗК інформації та щороку під час розгляду національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Крім того, оцінка ефективності Програми здійснюється Верховною Радою України під час проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції та затвердження національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. З урахуванням результатів оцінки стану виконання Державної програми остання потребує щорічного перегляду Кабінетом Міністрів України [3]. Але переглядалася вона лише один раз [7].

Зайвий бюрократизм, що полягає у повільному надходженні квартальних звітів «знизу догори», й такий саме повільний зворотній процес їх опрацювання, колегіального розгляду, прийняття тощо призводить до того, що запланована щорічна оцінка стану виконання Державної програми (на прикладі 2016 р.) відкладається на невизначений термін. Несвоєчасне проведення (у нашому випадку – не проведення) оцінки створює суттєві перешкоди для визначення ступеня досягнення очікуваних результатів та загальної ефективності Державної програми, виключає можливість оперативного втручання у процес й усунення деструктивних чинників, що зводять нанівець високу мету цього програмного документа.

Причина проблеми вбачається у тому, що Уряд України вимушений надавати оцінку стану виконання Державної програми з огляду на аналогічну оцінку, що проведена Парламентом. З одного боку, це вбачається логічним, урахуовуючи вищу компетенцію Верховної Ради України у справі формування державної антикорупційної політики, а з іншого – перешкоджає вищому органу виконавчої влади реалізовувати свою функцію з реалізації державної політики у певній сфері. Отже, через несвоєчасне прийняття Верховною Радою України постанови «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» Кабінет Міністрів України не має можливості вчасно підбити підсумки своєї щорічної роботи щодо запобігання та протидії корупції.

Зазначена проблема вирішується шляхом розпаралелювання оціночних повноважень Парламенту та Уряду. Метою прийняття постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» є вдосконалення законодавчих інструментів запобігання і протидії корупції та здійснення періодичної оцінки ефективності антикорупційної діяльності та вироблення заходів щодо її удосконалення [8]. Вважаємо за необхідне безпосередньо прописати у проекті Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018–2020 роки, що оцінка стану виконання Програми проводиться Кабінетом Міністрів України щороку *після схвалення проекту* національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Зазначена правка уможливить Кабінет Міністрів України самостійно здійснювати оцінку ефективності антикорупційної діяльності, виробляти заходи щодо її удосконалення й оперативно вводити ці заходи в дію власними регуляторними актами. За Верховною Радою України залишиться її право надати власну оцінку й у разі її розбіжності з оцінкою Кабінету Міністрів України або за необхідності вдосконалення *законодавчих* інструментів запобігання і протидії корупції здійснити необхідне регулювання.

Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), а також інструменти для отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції вбачаються прогресивними, здатними позитивно вплинути на реальне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та достатніми для реалізації першого етапу антикорупційної реформи. Позитивно слід оцінити план активного залучення інститутів громадянського суспільства і встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Державна програма детальніше, аніж Закон № 1699-VII, розкриває механізм усунення корупційних чинників у діяльності представницьких органів влади тощо.

Слід зазначити, що саме Кабінет Міністрів України, шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), перетворює декларативні принципи та загальні напрями антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими термінами виконання та переліком осіб та органів, відповідальних за їх здійснення та координацію). Під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику держави.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України) [9], а також може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [1]. Після утворення спеціалізованих антикорупційних інституцій хвиля нормотворчості Кабінету Міністрів України зазнала спаду. Майже втративши виключне право законодавчої ініціативи щодо антикорупційного законодавства й зменшивши обсяг власних регуляторних актів, Уряд, однак, посилив свою роль суб'єкта реалізації антикорупційної політики, що принесло тільки користь інтересам держави.

Оптимізація роботи центральних органів державної влади також дещо перекроїла компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики. Протягом 2009–2016 рр. у секретаріаті Кабінету Міністрів працював Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, на якого покладалося виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади. Урядовий уповноважений призначався на посаду та звільнявся з неї Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України та підпорядковувався Кабінетові Міністрів України. З утворенням спеціалізованих антикорупційних органів потреба в зазначеній посаді зникла і її було ліквідовано.

На сьогодні у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворено Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції і Відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства [10]. Діяльність першого спрямована на керування зовнішніми процесами, тоді як робота відділу полягає у контролі за дотриманням антикорупційного законодавства в самому Кабінеті Міністрів України.

Аналіз відкритих джерел показує, що Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції затверджує плани роботи секторів з питань запобігання та виявлення корупції апарату облдержадміністрацій [11], які раніше погоджувалися з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики [12]. Однак нормативних підстав для цього в Положенні про Секретаріат Кабінету Міністрів України [13] немає. Зазначена компетенція,

можливо, прописана в Положенні про вказаний департамент, однак підтвердити чи спростувати це складно, оскільки згадане положення не публікувалося і не оприлюднювалося на урядовому порталі.

Установча форма діяльності Кабінету Міністрів України полягає у призначенні і звільненні керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій, формуванні урядових робочих органів тощо. Що стосується антикорупційної компетенції, то слід згадати про НАЗК, яке утворюється Кабінетом Міністрів України і підзвітне йому (ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») [14].

Підзвітність НАЗК полягає у щоквартальному інформуванні Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми (п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265) [3]. Також сюди можна віднести підготовку НАЗК проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який подається до Кабінету Міністрів України не пізніше 1 квітня. Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції») [14].

Контроль за діяльністю НАЗК з боку Кабінету Міністрів України забезпечується через Громадську раду при НАЗК, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції») [14]. Також Кабінет Міністрів України визначає двох своїх представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики [15].

Що стосується зовнішньої політики, то слід зазначити, що Україна є учасницею низки міжнародних договорів і конвенцій, які мають обов'язковий характер. Кабінет Міністрів України відіграє у цьому не останню роль. Зокрема, виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною в рамках членства в Групі держав проти корупції (ГРЕКО ([англ.](#) GRECO – *The Group of States against Corruption*)), входить у сферу компетенції Кабінету Міністрів України.

Розвиваючи напрями вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері, Уряд також приділяє особливу увагу співпраці з неурядовими міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії корупції. При Кабінеті Міністрів України функціонує Громадська рада, утворено на постійній основі та забезпечується функціонування Інтернет-ресурсу «Антикорупційний портал» [16, с. 169].

Отже, аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дає підстави вирізнити нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну та контрольну форму діяльності у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні.

Висновки. Слід визнати, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та утворення спеціалізованих антикорупційних органів призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабінету Міністрів України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики в Україні у бік реалізації останньої. Попри це Кабінет Міністрів України має широку компетенцію в антикорупційній сфері, що простежується в його різноманітних формах діяльності.

У межах нормотворчої форми діяльності Кабінет Міністрів України приймає власні регуляторні акти та має право законодавчої ініціативи, правозастосовна форма полягає у виконанні норм антикорупційного законодавства в рамках своєї основної діяльності, кадрова форма реалізується під час призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій. Установча форма реалізується у формуванні урядових робочих органів та НАЗК, призначенні двох представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики; основною організаційною формою роботи Уряду є засідання (чергові та позачергові), на яких розглядаються робочі питання, обговорюється доцільність прийняття регуляторних актів, затверджується підготовлений НАЗК проект національної доповіді про стан справ з корупцією тощо; контрольна форма діяльності переважно простежується під час координації діяльності НАЗК, розгляді проекту національної доповіді про стан справ з корупцією, заслуховуванні звітів.

Виявлена нами неузгодженість компетенції Кабінету Міністрів України полягає у потребі прив'язати час проведення процедури оцінки проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики до часу схвалення цього проекту на засіданні Уряду й усувається

шляхом внесення змін до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії).

Перспективними для подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються дослідження, спрямовані на визначення та законодавче закріплення чітких строків затвердження державними органами (зазначеними у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції») своїх антикорупційних програм.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. С. 28. Ст. 222.
2. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. К.: КНТ, 2009. 232 с.
3. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. Дата оновлення: 28.08.2015 р. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 15.01.2018).
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. С. 3010. Ст. 2047.
5. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік: наказ МВС України від 28 лютого 2017 р. № 169. URL: https://www.cct.com.ua/2017/28.02.2017_169.htm (дата звернення: 14.01.2018).
6. Про затвердження Антикорупційної програми ДНДІ МВС України на 2017 рік: наказ ДНДІ МВС України від 31.03.2017 р. № 52. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/nakaz-anticorr-2017.pdf (дата звернення: 14.01.2018).
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки. Картка документа. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/card/265-2015-п (дата звернення: 15.01.2018).
8. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61979 (дата звернення: 25.01.2018).
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 564. Офіційний вісник України. 2016. № 69. С. 54. Ст. 2333.
11. План роботи сектора з питань запобігання та виявлення корупції апарату Херсонської обласної державної адміністрації на 2018 рік. URL: <http://khoda.gov.ua/protidia-koorpci%25d1%2597-ta-zlochinnosti/> (дата звернення: 06.02.2018).
12. План роботи сектору з питань запобігання та виявлення корупції апарату Чернівецької обласної державної адміністрації на 2016 рік. URL: <http://bukoda.gov.ua/sites/default/files/P/20160120124201564.pdf> (дата звернення: 06.02.2018).
13. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. Офіційний вісник України. 2009. № 61. С. 92. Ст. 2164.
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. С. 3186. Ст. 2056.
15. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014. Офіційний вісник України. 2014. № 84. С. 7. Ст. 2370.
16. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07, Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 212 с.

СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено узагальненню теоретико-правових підходів щодо розуміння адміністративного процесуального права України та його сутнісних ознак. Досліджено історичний шлях формування адміністративного процесуального права на території України, починаючи з етапу виділення адміністративно-процесуальних норм в окремих законодавчих актах до сьогоденного стану адміністративного процесуального права. Виявлено закономірності становлення, здійснено загально-теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив подальшого розвитку вітчизняного адміністративного процесуального права.

Ключові слова: еволюція адміністративного процесуального права, адміністративне процесуальне право, адміністративний процес, адміністративні процесуальні правовідносини, норми адміністративного процесуального права.

Статья посвящена обобщению теоретико-правовых подходов относительно понимания административного процессуального права Украины и его ключевых признаков. Исследован исторический путь формирования процессуального права на территории современной Украины, начиная с выделения административно-процессуальных норм в отдельных законодательных актах до сегодняшнего состояния административного процессуального права. Выявлены закономерности становления, осуществлен общетеоретический анализ современного состояния и перспектив дальнейшего развития отечественного административного процессуального права.

Ключевые слова: эволюция административного процессуального права, административное процессуальное право, административный процесс, административные процессуальные правоотношения, нормы административного процессуального права.

The article is focused on generalizing the theoretical and legal approaches of understanding nature and characteristics of administrative procedural law of Ukraine. Studying the historical path of formation of administrative procedural law on the territory of Ukraine, from the first formation of the written law and the provision of procedural rules in separate legislation, to the current state of administrative procedural law. Identified are patterns of development, by general theoretical analysis, of the current state and future development of domestic administrative procedural law.

Key words: evolution of administrative procedural law, administrative procedural law, legal procedure, administrative legal relations, juridical administrative norms.

Вступ. Сучасний стан розвитку України як держави, що спирається на європейські правові цінності, відзначається активною реалізацією запланованих Урядом країни заходів майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Особливо помітними є заходи, спрямовані на проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та судової реформ. Не викликає сумніву, що всі зміни у суспільстві, які відбуваються в Україні останнім часом під впливом реформаторських процесів, суттєво позначаються на розвитку ідеології права і викликають необхідність оновлення фундаментальних правових норм та інститутів, які входять до будь-якої системи галузі права.

Як слушно наголошує відомий теоретик процесуального права О.Г. Лук'янова, справжнє «обличчя» правової системи, спрямованість її на всеохоплююче забезпечення та захист прав і

свобод особи визначається не скільки кількістю матеріальних норм, закріплених у законодавстві, скільки реальністю та ступенем надійності демократичного механізму їх здійснення.

Без вивчення процесуального права у цілому неможливо об'єктивно оцінити реальний стан механізму правового регулювання, оскільки у суспільстві, де визначаються найвищою цінністю права і свободи людини, саме демократичне процесуальне право, віддзеркалюючи взаємодію держави та особи, виступає гарантом захисту її прав і свобод [1, с. 1–2].

Постановка завдання. Попри значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню змісту адміністративного процесуального права, зокрема праць Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.В. МIRONЮКА, Ю.А. Бородіна, Ю.С. Педька, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника, В.С. Стефанюка, В.П. Тимошука та багатьох інших, узагальнення теоретико-правових підходів щодо його розуміння на теперішній час так і не було здійснено.

Постановка завдання. Саме тому метою цієї статті є аналіз стану наукової розробленості питань щодо визначення та окреслення меж вітчизняного адміністративного процесуального права.

Результати дослідження. Існуючі теоретичні напрацювання вказують на факт того, що сучасне адміністративне процесуальне право характеризується своїм предметом і методом правового регулювання, наявністю широкого, притаманного йому законодавчого обсягу. Водночас окреме самостійне місце адміністративного процесуального права у національній правовій науці визнавалося вченими-правознавцями не завжди. Пояснити це можливо тим, що взагалі процесуальне право як сукупність норм системи права, що регулюють відносини, які виникають у процесі розслідування злочинів, розгляду кримінальних, цивільних справ, також справ про адміністративні правопорушення і справ, які розглядаються в порядку конституційного судочинства [2, с. 234], з'явилося порівняно на пізніх етапах життєдіяльності суспільства, було спричинено однією із задач держави як правової та демократичної – турботою про права та інтереси особи, відображенням ступеня цивілізованості якої і є процесуальне право та рівень його розвитку.

Стан наукової розробки проблем адміністративного процесуального права варто розпочати саме з радянського періоду, який яскраво характеризувався формуванням кодифікованих процесуальних законів, як наслідок – суттєвим розвитком теоретико-правових концепцій процесуального права у цілому.

У цьому аспекті виникнення теорії юридичного процесу зіграло ключову роль у питаннях дослідження процесуального права як об'єкта загальноправової теорії. Саме з такого ракурсу виникає пильний інтерес до науки процесуального права на початку 50-х рр. XX ст. Як відзначають Р.А. Калюжний та І.В. Атаманчук, наприкінці 50-хх. рр. відбулася майже суцільна кодифікація галузей радянського права, що потягло за собою переоцінку теорії юридичного процесу [3, с. 37]. Розуміння процесуального права в цей період було пов'язано із правоохоронною (враховуючи також правовстановлюючу) діяльністю судових органів [1, с. 23].

В.О. Рязановський відзначає, що, починаючи з римського права і до початку XIX століття, процес – цивільний, кримінальний і канонічний – розглядався як доповнення до відповідного матеріального права, як вихідне щодо останнього [4, с. 14]. За такого підходу процес трактувався вченим як цілісна наукова дисципліна, побудована на однакових загальних засадах, а окремі процеси – цивільний, кримінальний, адміністративний – як ланки цієї єдиної науки. Основне, на що звертав увагу вчений, було те, що збігаються не лише задача та мета процесуальної діяльності, але й юридична природа (конструкція) процесу, основні принципи судочинства та судового провадження [4, с. 73]. Серед наукових напрацювань, які заклали загальну ідею судового права, О.Г. Лук'янова пригадує також праці М.М. Розіна «Процесс как юридическая наука» (1910 р.) та І.В. Михайловського «Судебное право как самостоятельная юридическая наука» (1908 р.) [1, с. 23].

Починаючи з 60-х років минулого століття, з'являються наукові доробки, в яких простежується подальший, достатньо жвавий розвиток процесуальної науки. Зустрічаються оновлені погляди на зміст та межі поняття «юридичний процес», але звертається увага на те, що процес не обмежується лише формою здійснення правосуддя, він також охоплює діяльність інших органів державного управління. У цьому можна побачити наявність визнання деяких різновидів юридичного процесу – кримінального, цивільного, адміністративного. Останній як різновид юридичного процесу схвалює й ґрунтовно досліджує Н.Г. Саліщева, розуміючи під ним діяльність державних органів щодо розгляду спорів, які виникають під час розгляду індивідуальних адміністративних справ, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [5, с. 11–16]. Простежуються наполегливість деяких вчених щодо визнання у радянському праві такої самостійної частини, як процесуальне право (С.С. Студенікін, Г.І. Петров, А.Є. Луньов, А.І. Кім, П.Є. Недбайло,

В.М. Горшенев, С.М. Якуба, І.Н. Пахомов, Ю.М. Козлов, В.І. Попов, В.М. Манохін, Е.В. Додін, Л.І.Бахрах).

Варто також відзначити значущість результатів дисертаційного дослідження О.Е. Лейста, присвяченого теоретичним проблемам санкцій та відповідальності за радянським правом (1978 р.), в якому вчений поділяв норми матеріального і процесуального права. Перші, на його думку, характеризують зміст прав, обов'язків і заборон, безпосередньо спрямованих на регулювання суспільних відносин, а норми процесуального права визначають порядок, процедуру, форму реалізації норм матеріального права [6, с. 17]. Погоджуючись з такою позицією, вважаємо, що вона витримана часом і загальною теорією процесуального права. У такому ракурсі доволі виправданим виглядає відхід від уявлення юридичного процесу виключно як судового.

Водночас концепція «широкого» розуміння юридичного процесу викликала різке неприйняття з боку прибічників процесуальних наук. На недосконалість та незавершеність вищевказаного підходу вказували А.М. Васильєв, С.С. Алексєєв, Н.А. Чечін, М.С. Строгович, В.Н. Прохасов.

Відзначимо, що розбіжності поглядів учених на питання розробки характерних ознак юридичного процесу привернуло увагу до цього питання і наукового середовища адміністративістів. У більшості наявних джерел радянського часу термін «адміністративне процесуальне право» майже не застосовувався або тлумачився крізь призму категорії «адміністративний процес», тим самим зазначені явища здебільшого не розрізнялися і використовувалися як синонімічні поняття, тобто взаємозамінні. Такий підхід пояснюється тим, що адміністративно-процесуальне право, попри властиві лише йому специфічні ознаки, інші своєрідні властивості визнавалося на той час абсолютно новим і малодослідженим явищем у правовій системі.

Відомий адміністративіст В.Д. Сорокін зазначав, що кожний вид процесу (кримінальний, цивільний, адміністративний) є урегульованим відповідними процесуальними нормами порядком реалізації матеріальних норм різних галузей радянського права [7, с. 26]. Інші правники також поступово приходили до загального висновку про те, що діяльність адміністративних органів протікає в процесуальній формі, а норми, які її регулюють, варто визнавати адміністративно-процесуальними. Вказаний аспект проявлявся через науковий доробок, коли предмет аналітичних наукових досліджень стосувався управлінського впливу або юрисдикційної діяльності у різноманітних її проявах.

Здебільшого вченими в радянському адміністративному праві (В.В. Студеникіним, А. Є. Луньовим, О.М. Якубою, Д.Н. Бахрахом, А.П. Коренєвим, Г.Н. Петровим, Р.С. Павловським, Б.Д. Сорокіним) категорія «адміністративний процес» переважно розглядалася у вузькому (юрисдикційному) і широкому (управлінському) значеннях. Загальна позиція зводилася до того, що адміністративний процес уособлює порядок діяльності всіх органів державного управління по здійсненню їхньої компетенції, порядок розв'язання справ, що виникають у процесі управління, а також застосування норм матеріального адміністративного права.

Інші прибічники підходу, який отримав назву вузького «юрисдикційного» (А.А. Дьомін, М.І. Єропкін, А.П. Ключніченко, Д.М. Овсянко та інші) підходили до розуміння інтенції та сутності адміністративного процесу з позиції виключно його правоохоронного змісту у зв'язку з тим, що в основу цього явища покладався порядок застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративних стягнень. Такий підхід у сучасних довідкових джерелах ще отримав назву не лише як вузький, «юрисдикційний», але й «правоохоронний» [8, с. 517].

Разом із юрисдикційною та управлінською концепціями розуміння адміністративного процесу існував і третій підхід, сутність якого пов'язували безпосередньо з тим, що адміністративний процес – це діяльність виключно органів судової влади. Дослідники такої позиції виступали за створення спеціальних адміністративних «присутствій» у загальних судах, у межах яких судді-адміністративісти на висококваліфікованому рівні повинні розглядати адміністративно-правові спори [9, с. 95–99]. Суттєвий внесок у розвиток такого погляду зробили норми Цивільного процесуального кодексу УРСР (від 18 липня 1963 року), який разом з розглядом справ про спори, що виникають з цивільних, сімейних, трудових та колективних правовідносин, передбачав процедуру вирішення справ адміністративно-правового характеру. Отже, такі види діяльності не було поділено на два окремих самостійних види судового процесу.

Підбиваючи підсумок аналізу стану наукових розробок в УРСР щодо визначення змісту адміністративного процесуального права, дозволимо собі констатувати, що вітчизняна правова наука здебільшого пішла шляхом розвитку концепції широкого розуміння юридичного процесу, а звідси – і процесуального права в цілому. Упродовж часів перебування України у складі СРСР

процесуальні питання стали жваво привертати увагу судочинців, теоретиків права, процесуалістів, які працювали в окремих галузях права. На цьому етапі спостерігається суттєвий розвиток теорії процесуального права у вигляді концепції про єдність трьох процесів – кримінального, цивільного та адміністративного. Це була нова доктрина, що пов'язала три основні різновиди процесу в єдине ціле та виголосила тезу про єдність процесу та належність окремих його форм до галузей процесуального чи судового права [4, с. 5].

З початком перебудовних процесів, які розвивалися після проголошення державного суверенітету України та створення Української Держави – України, активізувалася робота стосовно дослідження юридичного процесу як вивчення наукової теорії. З цього часу в Україні відбулася суттєва конкретизація і деталізація адміністративно-процесуального законодавства. Особливо це було помітно зі вступом у дію у 2005 році зовсім нового для держави кодифікованого акту – Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), в якому законодавець у ст. 3 чітко прописав зміст терміну «адміністративний процес».

Це надало достатні підстави багатьом вченим (А.Т. Комзюку, О.В. Джафаровій, Р.С. Мельнику, В.С. Стефанюку, І.І. Діткевич, В.М. Бевзенку, І.Б. Коліушку, Д.А. Козачук, О.П. Рябченко, Р.О. Куйбіді, П.В. Вовк, М.А. Лапіній, С.В. Ківалову, Л.О. Ніколаївій, А.Л. Соловійовій) розглядати зазначене явище суто як врегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, по-друге, – фізичні та юридичні особи [10, с. 53]. Тобто фактично сутність адміністративного процесу пов'язувалася виключно із функціонуванням і діяльністю адміністративних судів України, подекуди навіть із отожденням адміністративного процесу з адміністративним судочинством [11, с. 256]. І для таких висновків було вагоме підґрунтя. По-перше, безпосереднє законодавче визначення у кодифікованому акті зазначеного терміну на відміну від радянської доктрини; по-друге, чітке простеження наявності спільної структури та ознак адміністративного процесу з іншими видами юридичного процесу (кримінальним, цивільним, господарським тощо).

Як слушно з цього приводу відзначає Т.О. Коломєєць, поштовхом до появи так званого «судочинського» розуміння адміністративного процесу варто вважати прийняття КАС України й закріплення легального визначення адміністративного процесу як синоніму адміністративного судочинства [12, с. 40] і як форми правосуддя [13, с. 233], а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури) [14, с. 261].

Аналізуючи «судочинську» концепцію, вважаємо, що помилково охоплювати адміністративним процесом лише правовідносини, що складаються під час розгляду і вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді, навіть якщо на цьому наполягає законодавець у нормах КАС України. Вказаний підхід значно звужує предметну частину категорії «адміністративний процес», що виглядає недостатньо обґрунтовано та суперечливо. Прийняття саме КАС України, а не Адміністративного процесуального кодексу України також підтверджує те, що законодавець не виключає (водночас із судочинними) існування інших проваджень у структурі адміністративного процесу. Як влучно зазначає Е.Ф. Демський, наявність різноманітних проваджень саме й відрізняє адміністративний процес від усіх інших юридичних процесів [15, с. 20].

У межах такої концепції постає додаткове питання, зокрема у площині якого правового явища знаходиться норма адміністративно-процесуального права, які регулюють управлінську діяльність органів публічного управління з реалізації матеріальних норм права, а також юрисдикційну діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. Адже сучасне законодавство включає різноманітні за своїм характером позасудові адміністративно-процесуальні норми, яких, на наш погляд, значно більше ніж тих, що містяться у кодифікованому акті – КАС України.

Невизнання адміністративно-процесуальних норм управлінського (неконфліктного) або юрисдикційного характеру може призвести до виникнення нової проблеми у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів загальної юрисдикції, зокрема відсутності дієвих правових засобів гарантування прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб поза межами виникнення публічно-правового спору, розгляд якого віднесений до компетенції адміністративних судів [16, с. 43].

Водночас «судочинська» концепція набула доволі широкого розповсюдження з огляду на ту кількість дисертаційних праць, що були захищені після вступу в дію КАС України (перелік

яких навіть важко перерахувати), в яких досліджувалися певні процесуальні категорії та явища крізь призму адміністративного процесу як виключно судового.

Висновки. Підводячи підсумок даному аналізу, можна констатувати, що адміністративно-правова наука збагатилася численними науковими доробками, в яких в новому ракурсі (на відміну від радянського та перших років пострадянського періоду) досліджується зміст та межі адміністративного процесу. Проте здебільшого на сторінках сучасної адміністративної літератури переважають і залишаються й донині актуальними і домінуючими «широка» і «судочинська» концепції. Чого не можна сказати про «юрисдикційне» розуміння адміністративного процесу (правоохоронний підхід), яке хоча і визнається деякими вченими і розглядається в межах довідкових видань [17, с. 517], однак все рідше використовується в наукових та публіцистичних працях.

Під кутом сучасності широке розуміння адміністративного процесу визначається як врегульований нормами адміністративного процесуального права порядок розгляду і вирішення індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у перерахованих законом випадках й іншими, уповноваженими на те органами [17, с. 510]. Загалом адміністративний процес охоплює всю сукупність таких проваджень, як нормотворчі, контрольні, установчі, дисциплінарні, виконавчі, провадження з діловодства. За такого підходу практично вся сфера публічних відносин, будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність охоплюється межами адміністративного процесу. Тут потрібно зробити наголос на тому, що адміністративний процес і відповідно норми, які його регулюють (адміністративне процесуальне право), стосуються лише тієї управлінської діяльності, яка перебуває в площині забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, розгляду і вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ.

Список використаних джерел:

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Издательство «Норма», 2003. 240 с.
2. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни. Глумачний словник / заг. ред. В.Г. Гончаренка; 2-ге вид. К.: Либідь, 2004. 320 с.
3. Калужний Р.А., Атаманчук І.В. Розвиток процесуального права України: монографія. К.: «МП Леся», 2015. 188 с.
4. Рязановский В. А. Единство процесса: пособие. М.: Юридическое бюро «Городец», 1996. 74 с.
5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158 с.
6. Лейст О. Э. Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права. История политических и правовых учений». М., 1978. 27 с.
7. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право: учебно-методическое пособие. Ленинград, 1976. 56 с.
8. Адміністративне право України: словник термінів / заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
9. Лория В.А. Правосудие по административным делам. Советское государство и право. 1980. № 11. С. 95–99.
10. Комзюк А.Т., В.М. Бевзенко, Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. К.: Президент, 2007. 531 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / О.А. Банчук, І.Б. Коліушко, Р.І. Корнута; за заг. ред. Р.О. Куйбіди; вид. 2, доп. К.: Юстиніан, 2009. 976 с.
12. Коломєць Т.О. Визначення адміністративного процесу – проблемне питання правової доктрини. Національні інтереси та проблеми правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 березня 2011 р.): у 2 ч. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. Ч. 2. С. 40–41.
13. Коломєць Т.О. Адміністративне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / заг. ред. Т.О. Коломєць. К.: Істина, 2008. 456 с.
14. Адміністративне право України: підруч., вид. 2, змін. і доп. / заг. ред. Т.О. Коломєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
15. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2008. 496 с.

16. Джафарова М.В. Особенности и назначение норм административного процессуально-го права в Украине. Eurasian Academic Research Journal. Multilanguage Science Journal. Yerevan, 2017. № 10(16). С. 38–44.

17. Адміністративне право України: словник термінів / заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.

УДК 35.07:004

ДНІПРОВ О.С.

ТЕНДЕНЦІ ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

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

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

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

The essence and content of the concept of “e-government” are considered in the article. The models of electronic governance by types of interaction between stakeholders are analyzed, the place and role of e-government at the local level in the general system of E-government are determined. It was emphasized that the strategic tasks of implementing e-government are to overcome information inequality, rebuild relations with citizens, and improve the technology of public administration in order to ensure transparency, accessibility and convenience for citizens to receive public services. The preconditions and principles for the introduction of e-government at the local and national level are outlined.

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

Вступ. У сучасному світі спільним для багатьох країн є дефіцит довіри громадян до влади і влади до громадян. Саме впровадження електронного урядування покликане вирішити цю проблему. Довіра зміцнює владу, надає їй легітимності. Довіра також покращує умови для бізнесу: заохочує більше іноземних інвестицій, спонукає підприємців брати на себе більше ризиків і більше інвестувати, зміцнює впевненість у своєму майбутньому у громадян і споживачів. За умов розвитку глобального інформаційного суспільства надання державно-управлінських послуг громадянам супроводжується розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Найефективнішим засобом таких комунікацій у мережі Інтернет наразі є система електронного урядування, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством, відкритість й прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, значно спрощує процедури отримання послуг, забезпечує ефективне адміністрування, а також підвищує рівень довіри громадян до влади.

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

Постановка завдання. Метою статті є розгляд сутності та змісту поняття «електронне урядування». Потрібно проаналізувати моделі електронного урядування за типами взаємодії між зацікавленими суб'єктами, визначити місце та роль електронного урядування на місцевому рівні в загальній системі E-government.

Результати дослідження. Запровадження електронного урядування є практичним втіленням переваг інформаційних комунікацій. Стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин з громадянами, вдосконалення технологій державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Електронне урядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом включення участі громадян у процес управління [2, с. 45].

Таким чином, дотримуючись визначення Організації економічного співробітництва та розвитку електронного уряду, електронне урядування можна визначити як використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) в якості інструменту для досягнення ефективного управління. На сьогодні немає однозначного трактування сутності, функцій і завдань, що виконує електронний уряд. Так, зокрема, в Японії вважають, що «Е-урядування має на меті розміщення в інформаційних мережах даних про виконання функцій (завдань), які здійснюються всередині адміністративних органів або між адміністративними органами і громадськістю або організаціями» [3]. Електронне урядування – це досягнення нового стилю управління, де замість паперового документообігу з великим часовим лагом «відбувається миттєве використання інформації та обмін нею» [3].

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

По-перше, схвалення Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) Концепції розвитку електронного урядування України (13.12.2010 р.), що стало поштовхом побудови елементів інфраструктури е-уряду.

По-друге, схвалення КМУ Плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» (26.11.2014 р.). У рамках подальшої реалізації Ініціативи КМУ на сьогодні вже розроблено план дій на 2016–2018 рр. (30.11.2016 р.).

По-третє, прийняття Верховною Радою України постанови «Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 роки», в якій пріоритетним завданням було визначено створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» (05.07.2012 р.).

По-четверте, затвердження Верховною Радою України процедури електронних державних закупівель («Про публічні закупівлі», 25.12.2015 р.) тощо.

Свідченням усвідомлення державним чинником України і громадськими недержавними інституціями взаємозалежності упровадження електронного урядування та ефективності державного управління стало створення у 2010 р. Національного центру електронного урядування [4, с. 143].

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

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

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

Агентство визначило такі стратегічні напрями реалізації електронного урядування в Україні: електронні послуги, електронна взаємодія, електронна ідентифікація, відкриті дані. Окрім цього, значну увагу планується приділити й питанню стимулювання державно-приватного партнерства у сфері електронного урядування, адже Агентство зацікавлене у використанні такого практичного співробітництва, оскільки саме бізнес може надати найновітніші технології, запропонувати навички та здатність управляти складними проєктами, які так необхідні для оперативного та результативного створення системи, яка забезпечить прозорість, відкритість роботи органів влади, подолання корупції та відомчої закритості. Кожен напрям є досить складним, комплексним та потребує формування державної політики у цій сфері. Агентством на сьогодні проводиться експериментальна робота з формування зазначених політик шляхом розробки загальної Зеленої книги з електронного урядування та чотирьох Білих книг з електронного урядування за цими напрямками. Такий підхід щодо відкритого та прозорого формування державної політики є загальноєвропейською практикою [5, с. 100].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [7], Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України № 26-VIII від 11.12.2014 р. [8], розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним із головних пріоритетів реформування системи державного управління. У рамках реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог.

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

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

Потужними темпами також розвивається галузеве електронне урядування, зокрема електронна медицина (її важлива складова – телемедицина), електронна освіта (дистанційна освіта), електронна комерція, електронний банкінг, використання технологій електронного урядування в транспортній сфері, в органах поліції, фіскальній службі, митниці, в судах тощо.

Однак зауважимо, що чим потужніші темпи розвитку електронного уряду, чим більше говориться першими особами держави про важливість і необхідність впровадження електронного урядування, тим більша відповідальність покладається на кожного з тих, хто причетний до цих процесів.

Слід відзначити, що останнім часом у контексті міжнародного досвіду розвитку електронного урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях спостерігається тенденція замість слова «електронний» вживати слово «розумний». Так, на вході на портал уряду, штатів та мерій міст Австралії висвітлюється словосполучення “Smart Service” (розумні послуги). Більшість країн світу впевнено впроваджують електронне урядування і наразі немає потреби, як ще 10 років тому, підкреслювати ці процеси додаванням слова «електронний». З офіційних порталів багатьох міст позникали позначки “e”.

Електронне урядування не є майбутнім, до якого прагнуть, а стало реальністю, яку удосконалюють і наближають до громадян. Однак досі залишаються проблеми, які потребують вирішення, особливо в Україні [9, с. 92].

Отже, під час запровадження електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівні слід враховувати проблеми, які є актуальними й для загальнодержавного рівня [10].

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

Проблема національної безпеки – чим більш прозорою і відкритою стає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування завдяки сучасним системам електронного документообігу та їх взаємодії з іншими системами, тим більша ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету нашої держави.

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

Проблема захисту приватності заслуговує окремої уваги і дослідження. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розвитку розумних міст. Невирішення цієї проблеми може призвести до початку оруелівського «1984», де громадяни втрачають право на приватне життя і стають гвинтиками тоталітарної держави. Формування різноманітних баз даних органами державної влади і органами місцевого самоврядування без чіткого визначення умов доступу до цієї інформації та її використання неминуче призведе до втрати довіри громадян до цих органів і несприйняття будь-яких нововведень у сфері електронного урядування. Особливо ця проблема є актуальною в контексті розвитку «розумного міста» у розумінні великих ІТ-компаній: масова автоматизація, збір даних, можливість тотального стеження, відслідковування настроїв і думок людей – все це легко можна використати за певних обставин проти людини на користь тоталітарного режиму.

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

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

Навіть зараз, коли частина процесу спілкування і надання послуг громадянам органами державної влади і місцевого самоврядування переведена в електронний режим, збій обладнання (відключення електрики, «зависання» системи електронного документообігу, електронної черги, е-реєстрації тощо) призводить до паралічу всієї роботи цих органів. Саме тому слід бути дуже обережним під час переведення у 100% електронний режим надання найважливіших послуг громадянам, захист національної безпеки, безпеки життєдіяльності тощо. Оптимальне співвідно-

шення в залежності від важливості – 70–80% роботи в електронному режимі, решта – у звичайному [9, с. 93].

Висновки. Отже, зробимо висновок, що в Україні активно застосовуються технології електронного урядування, спрямовані на розвиток електронного уряду. Для максимально ефективного використання переваг від електронного урядування слід звести до мінімуму ризики від його впровадження. З цією метою слід налагодити активний діалог влади і громадян з метою подальшого розвитку електронної демократії, координацію зусиль органів державної влади і місцевого самоврядування щодо напрацювання механізмів розв’язання окреслених проблем і запобігання виникнення їх в майбутньому.

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

- ліквідації цифрової нерівності в галузі забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп’ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;
- усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, оскільки за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;
- формування у громадян довіри до електронних форм комунікації, до електронної інформації управлінського характеру в галузі інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних;
- запровадження в державному управлінні такої важливої та забутої складової, як планування, що дозволить громадянам брати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструменту стабільності економічного розвитку.

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

Список використаних джерел:

1. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2(53). С. 148–156.
2. Малий І., Радіонова І., Ємельяненко Л. Антикризове управління національною економікою: монографія / за заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.
3. Japan’s e-Government Initiatives / Офіційний сайт з електронного врядування в Японії. URL: <https://www.e-gov.go.jp/en/e-government.html>.
4. Божук Л., Клиніна Т. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування у муніципальному управлінні. Information, communication, society (Slavske, Ukraine 18–20 may 2017); Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. С.143–144. URL: <http://ena.lp.edu.ua>.
5. Риженко О. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні: збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. С. 99–103.
6. Риженко О.В. Розвиток електронного урядування в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. Дні інформаційного суспільства – 2015 р.: матер. Міжнар. щоріч. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 травня 2015 р.) / упоряд. М. Малюга; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк. К.: Видавництво «Тезис», 2015. С. 113–115.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 2. Ст. 154.
8. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України № 26-VIII від 11.12.2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 102. Ст. 3005.
9. Чукот С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-врядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. № 13/2016. С. 89–93.
10. Чукот С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні. Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи: матеріали VII Міжнародної наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 2013 р.) К.: НТУУ «КПІ», 2013. 176 с. URL: http://ktpu.kpi.ua/?page_id=4160.

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті визначені критерії оцінки ефективності реалізації державної митної політики в Україні. В якості таких критеріїв пропонується використати результати аналізу стану реалізації митної політики з позиції погляду на неї, як на складову державної політики (інституційні критерії), частини економічної політики і її результатів (економічні критерії) та підґрунтя для функціонування митної справи (функціональні критерії). Ці критерії утворюють певну систему збирання інформації, яка має бути використана у разі вдосконалення реалізації державної митної політики в Україні як засобу забезпечення її економічної безпеки.

Ключові слова: державне управління, державна політика, економічна політика, митна політика, реалізація митної політики, економічна безпека держави.

В статье определены критерии оценки эффективности реализации государственной таможенной политики в Украине. В качестве таких критериев предлагается использовать результаты анализа состояния реализации таможенной политики с позиции взгляда на нее, как на составляющую государственной политики (институциональные критерии), части экономической политики и ее результатов (экономические критерии) и основу для функционирования таможенного дела (функциональные критерии). Эти критерии образуют определенную систему сбора информации, которая должна быть использована при совершенствовании реализации государственной таможенной политики в Украине как средства обеспечения ее экономической безопасности.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, экономическая политика, таможенная политика, реализация таможенной политики, экономическая безопасность государства.

The article defines the criteria for assessing the effectiveness of the implementation of the state customs policy in Ukraine. As such criteria it is proposed to use the results of the analysis of the state of customs policy implementation from the viewpoint of it as a component of the state policy (institutional criteria), part of the economic policy and its results (economic criteria), and the basis for the functioning of the customs business (functional criteria). These criteria form a specific system for collecting information that should be used to improve the implementation of the state customs policy in Ukraine as a means of ensuring its economic security.

Key words: state administration, state policy, economic policy, customs policy, implementation of customs policy, economic security of the state.

Постанова проблеми. Однією зі сфер державного управління є економічна безпека нашої держави, забезпечення якої є однією з найважливіших її функцій (ст. 17 Конституції України). Але її забезпечення неможливе без формування належної економічної основи країни, яка утворюється завдяки реалізації бюджетної, фінансової, податкової, а також митної політики держави. Остання дедалі більше набуває неабиякого значення, особливо в умовах поглиблення процесів євроінтеграції та глобалізації світової економіки, активним учасником яких є Україна. Саме тому питання її формування та реалізації є одними з актуальних у сучасному державному управлінні. Окремим аспектом державної митної політики в Україні є проблематика оцінки ефективності її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз наукової літератури, митна політика України взагалі, а також різні аспекти її прояву та заходи з її реалізації, завжди були в центрі уваги науковців та практиків. Цим питанням присвячено роботи, зокрема, таких вчених, як І.Г. Бережнюка, Є.В. Додіна, О.М. Кисельової, С.В. Ківалова, В.Я. Настюка, Д.В. Приймаченка, П.В. Пашка, П.Я. Пісного, В.В. Ченцова, Р.Б. Шишки, М.Г. Шульги, О.Х. Юлдашева та ін. Завдяки цьому маємо наразі доволі змістовне опрацювання основних питань теорії та практики митної справи. Однак останні зміни у соціально-економічній системі держави істотно вплинули на чинне законодавство, зокрема в частині, що регулює сферу митних правовідносин. Все це обумовлює потребу у продовженні наукових досліджень відповідних аспектів формування та реалізації цього напрямку державного управління.

Невирішені раніше проблеми. Щодо оцінки ефективності реалізації державної митної політики, то це питання лише частково виступає предметом наукових досліджень. Так, звернута увага на те, що в Україні бракує фундаментальних досліджень категорійного апарату поняття «митна справа», «митна політика», визначення системи показників, які характеризують стан реалізації митної політики та митної справи [1, с. 13]. Тому питанням, яке необхідно обрати предметом дослідження, є питання визначення показників, які здатні надати об'єктивну характеристику стану ефективності реалізації державної митної політики як основи здійснення митної справи в Україні.

Мета статті полягає у визначенні системи критеріїв оцінки ефективності реалізації державної митної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення, тих перетворень у сфері національної та світової економіки, питання ефективного здійснення митної політики держави виходять на перший план у державному управлінні. Як відзначають П.В. Пашко, П.Я. Пісний, від митної політики багато в чому залежить досягнення фінансової стабільності у державі, стимулювання залучення іноземних інвестицій у національне виробництво [2, с. 78]. Саме тому її формування, розроблення та належне виконання є першочерговими завданнями уповноважених на її реалізацію органів держави. Однак поряд із цими заходами самостійного значення набуває питання встановлення ефективності здійснення митної політики. Тому для досягнення мети статті доцільно з'ясувати витоки цього явища та сферу його реалізації і на цій підставі визначити систему критеріїв оцінки ефективності її реалізації як з позиції відповідності митної політики її основи, так і засобам її реалізації. Те, що це має бути саме система критеріїв звернуто увагу О.М. Кисельовою, яка зазначає, що визначення ефективності митної справи характеризується значною кількістю критеріїв, якісних та кількісних показників, які в процесі їх оцінювання, дозволять встановити рівень ефективності управління об'єктом [1, с. 15].

Щодо характеристики митної політики держави, то як відзначає Д.В. Приймаченко, вона є невід'ємною складовою частинною державної політики [3, с. 9]. Своєю чергою ст. 5 Митного кодексу України характеризує державну митну політику як складову частину державної економічної політики. А щодо форми її реалізації, то як зауважує В.Я. Настюк, одним із засобів реалізації митної політики держави є здійснення митної справи [4, с. 11], що і було закріплено у ст. 7 Митного кодексу України. Таким чином, можна вказати на певний понятійний ланцюг, що сприятиме з'ясуванню організаційно-правової природи митної політики, а також встановленню її взаємозв'язків з іншими явищами, які виникають у результаті її здійснення. Вважаємо, що має йтися про такий зв'язок: державна політика – державна економічна політика – митна політика держави – митна справа. І у цьому зв'язку митна політика держави, як явище похідне від державної економічної політики та державної політики взагалі, враховуючи діалектичний зв'язок загального, особливого, одиничного, в певній частині наслідують їхні властивості та ознаки, а отже, має відповідати їм, а своє втілення знаходить у митній справі. На цій підставі ми пропонуємо формувати відповідні критерії оцінки ефективності митної політики держави. Так, встановлення прояву властивостей та ознак, тобто відповідності, наприклад, державній політиці, під час формування і розроблення митної політики дозволяє характеризувати її як таку, що відповідає своїй першооснові та здатна досягти відповідних завдань її реалізації як елемент державної політики. Своєю чергою, досліджуючи стан функціонування митної справи в країні, ми отримуємо дані про фактичні результати реалізації митної політики як її основи. Погодимось із думкою О.М. Кисельової, що з позиції оцінювання митної справи та враховуючи її багатифункціональність, це поняття варто віднести до групи складних, багаторівневих понять, а критеріями оцінювання можуть бути стан митної безпеки держави, ефективність роботи структур, причетних до здійснення митної справи, стан зовнішньоторговельної політики [1, с. 14]. Наведене повністю стосується

митної політики держави. Розглянемо наведене щодо взаємозв'язку критеріїв оцінки ефективності реалізації митної політики із вказаними явищами.

Так, під державною політикою розуміють сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (цілей) і системи державного управління розвитком країни [5, с. 8]. Із такою позицією ми згодні, адже наведене визначення характеризує це явище як певну ідеологічну засаду (сукупність ціннісних цілей), організаційне підґрунтя (сукупність державно-управлінських заходів, рішень, дій) та методологічну підставу (порядок реалізації державно-політичних рішень і систему державного управління) виконання державою її функцій. Щодо митної політики, то виділені у понятті «державна політика» характеристики мають віднайти свої відображення і у її змісті, як різновиду останньої. Відбиття митною політикою держави цих рис можна вважати критеріями оцінки потенційної ефективності її реалізації. Зокрема вказується, що підходи до встановлення критеріїв ефективності мають будуватись, виходячи з поставлених перед системою цілей, мети та завдань [1, с. 11].

Як вважається, і це стосується насамперед ціннісних цілей митної політики держави, вона має забезпечити реалізацію в економічному просторі країни сучасної ідеології демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою. Тобто, ефективність реалізації державної митної політики можна оцінити за показниками, які якраз і мають бути притаманні розвиненим демократичним країнам з ринковою економікою. Зокрема це загальновідомі незалежні рейтинги. Наприклад, за даними інтернет-видання «Українська правда» наша країна за період 2016–2017 років посіла наступні місця у таких рейтингах: 1) індекс економічної свободи (Index of Economy Freedom) за 2016: 166-е місце із 180; 2) індекс конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index (WEF) за 2017: 81-е місце із 137; 4) індекс легкості ведення бізнесу (Easy of Doing Business) за 2017: 76-е місце із 190; 5) рейтинг податкового навантаження (Paying taxes ranking) за 2016: 84-е місце із 190; 7) індекс сприйняття корупції (Corruption perception index) за 2016: 131-е місце із 176 [6]. Отже, ці індекси та рейтинги за умови детального аналізу їх обґрунтування можна використати як критерії оцінки ефективності реалізації митної політики країни.

Так само можна оцінити і відповідність державно-управлінських заходів, рішень і дій у сфері митної політики сучасним уявленням про характер та форми здійснення державного управління. З цього приводу зауважується, що нинішній час змінює відносини між державою і ринковою економікою, приводячи до змін ролі держави у сфері підприємництва, що полягає у створенні організаційно-правових передумов, необхідних для впорядкованої й ефективної економічної діяльності суспільства [7, с. 73]. Отже, здатність митної політики держави до створення організаційно-правових передумов для впорядкованого й ефективного здійснення митної справи як різновиду економічної діяльності, що відповідають сучасним умовам та здатні сприяти ефективній економічній діяльності у цій сфері, можна вважати критерієм оцінки ефективності цієї політики.

Також з аналізу визначення державної політики як основи митної політики держави варто вказати ще на один критерій оцінки ефективності її реалізації в Україні. Йдеться про діючу систему державного управління, зокрема і в митній сфері. Це стосується закріплення в межах митної політики сучасної системи організації та здійснення державного управління розвитком митної справи та діяльністю уповноважених органів держави, які забезпечують реалізацію вказаної політики та здійснення цієї справи. Відповідно в змісті самої митної політики мають віднаходити своє відображення сучасні концепції діяльності держави, її органів та недержавного сектору економіки, в сфері правовідносин, які врегульовані нормами митного права України. Тобто, критерієм оцінки митної політики держави варто вважати включення до її змісту, а також послідовне здійснення сучасних форм та методів реалізації державно-політичних рішень у цій сфері і створення системи державного управління митною справою. Так, щодо вектору реалізації державно-управлінських реформ вказується, що їх ключовою метою є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління [8, с. 19]. І ці сучасні форми державного управління мають знайти своє відображення у змісті митної політики держави. Підтвердження відповідності наявної в державі практики управління митною справою сучасним формам та методам державного управління варто вважати самостійним критерієм оцінювання ефективності митної політики держави в цілому. Д.В. Приймаченко щодо кореляції форм та методів державного управління з ефективністю реалізації митної політики держави вказує, що в сучасних умовах актуальними є питання вдосконалення механізмів стратегічного планування та управління митною службою, де ця діяльність обумовлена потребою ефективної реалізації

митної політики держави [3, с. 76, 78]. Тобто, реалізація в її змісті сучасних форм державного управління розвитком митної справи є стратегічним завданням цього напрямку забезпечення економічної безпеки держави. А їх врахування чи неврахування під час формування, реалізації державної митної політики вважаємо можливим віднести до критеріїв оцінки її ефективності.

Вказані критерії характеризуємо як інституційні, адже вони дають уявлення про відповідність досліджуваної політики стану розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави. Ці критерії носять оцінний характер і визначають потенційну здатність митної політики виконати її призначення як чинника забезпечення економічної безпеки держави. З цього приводу вказано, що під час здійснення митної справи визначальним її моментом є захист суверенітету України, її економічних інтересів [9, с. 24]. Засобом оцінювання є співставлення цілей митної політики, рішень і дій з її реалізації та системи державного управління митною справою із наявними ефективними зразками державної політики в споріднених галузях економіки; аналогічними явищами у сфері державного управління країн з перехідною економікою.

У дослідженні також було зазначено, що митна політика держави є складовою частиною державної економічної політики, а тому може бути оцінена і з позиції її реалізації як похідного від цієї політики явища. Так, Д.В. Приймаченко вказує, що митна політика, як відображення здійснюваної в державі економічної політики, є засобом реалізації останньої, адже від результатів реалізації митної політики значною мірою залежить і те, які корективи змушена вносити держава в свою економічну політику, і навпаки [3, с. 31]. Тому існування між цими політиками стійкого взаємозв'язку та взаємного впливу знаходить своє відображення зокрема і у можливості оцінити ефективність реалізації митної політики держави крізь призму економічної політики та економіки взагалі. Така можливість також пояснюється тим, що сучасна ринкова інфраструктура у своєму складі має таку підсистему як митна, яка відноситься до державно-регулятивних підсистем [10, с. 98].

Щодо поняття «економічна політика держави», то її визначають як форму реалізації державою власної суверенної економічної влади, що організаційно інституціалізована як особливий тип діяльності, який полягає у застосуванні державного впливу на економічні відносини, на макроекономічні властивості ринкової рівноваги, шляхом корекції змісту правового господарського порядку, з метою досягнення програмно визначених властивостей функціонування національної економічної системи, забезпечення економічного народовладдя та суверенітету України [11, с. 217]. Погоджуючись із цією характеристикою, зазначимо вкрай важливу рису економічної, а відповідно і митної політики держави. Це їх спрямованість на «забезпечення економічного народовладдя та суверенітету України», або іншими словами економічної безпеки держави як «програмно визначених властивостей» реалізації цих різновидів державної політики. Вважаємо, що спрямованість митної політики на її забезпечення, а також створення для цього відповідних підстав варто виділити в окремий критерій оцінки її ефективності, адже фактично це найголовніше завдання будь-якого елемента реалізації політики держави, що має економічну природу.

Вказуючи на економічні вигоди митної політики держави, зауважимо, що її реалізація може бути описана (оцінена) за допомогою засобів економічної теорії. Щодо можливості такого погляду, то у літературі вказується, що поняття «ефективність митної справи» – це складне, багатопланове поняття, яке відображає економічні відносини, що склались на різних рівнях управління [1, с. 15]. Як відомо, більшість явищ, які мають економічну природу та носять характер виробничого процесу, можна оцінити з позиції їх економічної ефективності. Під останньою розуміють співвідношення витрат і результатів виробництва, тобто зв'язок між кількістю використаних у процесі виробництва ресурсів та отриманою в результаті кількістю продукту [10, с. 41]. І зокрема таким явищем, яке має ознаки виробничого процесу, варто вважати основний засіб реалізації митної політики держави, її найбільш наочну форму прояву – митну справу. Саме тому серед фахівців отримали своє визнання підходи до оцінки митної справи саме із використанням показників економічної ефективності [12, с. 59–61]. Наприклад, вказується, що кількісний підхід спирається на розгляд митної справи як виробничої діяльності, пов'язаної з наданням послуг з митного оформлення і контролю, де в основу цього підходу покладено зіставлення результату і витрат, а показником є відношення загальних доходів митної служби до загальних фондів, або питома сума перерахувань до бюджету з розрахунку на одного працюючого [13, с. 284]. Але результати такої оцінки носять умовний характер, адже його можна застосовувати тільки тоді, коли між результатами і витратами існує пряма залежність, яку можна формалізувати і кількісно виміряти, але обсяги митних перерахувань залежать, насамперед, від макроекономічних факторів, що перебувають за межами безпосереднього впливу митних органів [14, с. 3]. Тому цей критерій

оцінки державної митної політики має застосовуватися з урахуванням макроекономічних факторів, які діють на момент проведення оцінки.

Іншим показником ефективності реалізації митної політики держави, як явища в сфері економіки, є можливість опосередкованого використання показників, які характеризують макроекономічні процеси в країні, адже, як зазначено в літературі, митна політика держави забезпечує вирішення економіко-регулятивних та фіскальних завдань [4, с. 29]. Щодо цих показників, то вказується, що ця сукупність взаємопов'язаних макроекономічних даних утворює певну систему і дає можливість за допомогою їх аналізу та порівняння дослідити багато важливих сторін і пропорцій національної економіки [10, с. 238]. Отже, аналіз динаміки вказаних економічних даних держави за прямими (збільшення надходжень до бюджету, зростання чистого експорту, різниця між експортом та імпортом, зростання ВВП) та непрямыми (поліпшення добробуту населення, посилення інвестиційної активності, розширення географії економічних контактів національних виробників тощо) показниками дозволяє робити висновки щодо ефективності реалізації митної політики держави.

Ще одним критерієм оцінки ефективності реалізації державної митної політики, як складової економічної політики, можна виділити фактор, який характеризує її як особливий тип діяльності щодо застосування державного впливу на економічні відносини, господарський порядок [11, с. 217], тобто засіб впливу на розвиток економічного середовища в країні. Як відомо, митна політика держави завдяки відповідній системі методів державного регулювання у цій сфері (адміністративні, економічні, тарифні та нетарифні) здатна чинити вплив на зміст, структуру та динаміку внутрішніх та зовнішніх економічних відносин. Наприклад, відзначається, що, аналізуючи механізм формування та реалізації митної політики, варто вказати на те, що на етапі її формування суспільні уявлення про митне регулювання та митну справу у взаємозв'язку з економічними інтересами і цілями держави впливають на визначення орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання [15, с. 70]. І оцінювання цих стандартів, за якими завдяки реалізації державної митної політики здійснюється регулювання митних відносин, має проводитися з позицій, по-перше, здатності цієї політики ефективно впливати на розвиток внутрішніх та зовнішніх економічних відносин у державі, а по-друге, виваженої реалізації у її змісті двох основних підходів держави до регулювання економічних відносин – фритредерства та протекціонізму. Отримані результати дають уявлення про державну політику як про ефективний або неефективний засіб розвитку господарських відносин. Ці результати можуть служити критеріями оцінки ефективності реалізації державної митної політики в Україні.

Наведені критерії, враховуючи економічну їх природу, характеризуємо як економічні, адже вони дають уявлення про економічний ефект реалізації митної політики, яка формується або вже реалізується державою як чинник забезпечення економічної безпеки України.

Опрацьовуючи питання критеріїв оцінки ефективності реалізації державної митної політики в Україні, звернемо увагу на зв'язок політики із митною справою. Так, розглядаючи митну політику як передумову та організаційно-правове підґрунтя здійснення митної справи, адже остання є засобом її реалізації (ст. 7 Митного кодексу України), варто зазначити, що стан здійснення цієї практичної діяльності найбільш повно характеризує економічний та організаційний ефект від реалізації митної політики. Таким чином, функціональним відображенням ефективності реалізації державної митної політики виступає стан здійснення в країні митної справи. Щодо обґрунтованості цієї пропозиції, то у літературі вказується, що ефективність митної політики держави в цілому забезпечується ефективністю кожної складової її механізму, який являє собою сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження митної політики [16, с. 26–27]. Вивчення та аналіз результатів здійснення митної справи та функціонування відповідних органів за низкою критеріїв дасть можливість описати також і явище, що є їх ґрундовою – митну політику. І на користь цього свідчить ціла низка наукових досліджень, присвячених саме питанню оцінки ефективності здійснення митної справи в Україні [1; 12; 13; 14]. Запропоновані у цих дослідженнях методики варто розглядати з точки зору можливості їх віднесення до оцінки ефективності реалізації державної митної політики в цілому.

Вказані критерії оцінки ефективності реалізації державної митної політики базуються на результатах вивчення стану функціонування митної справи в країні, а тому їх варто визначити як функціональні, адже вони дають уявлення про результат організації реалізації саме завдяки цій політиці, відповідної діяльності держави та функціонування її органів. Цей блок критеріїв оцінює організаційний ефект реалізації митної політики, характеризує стан її виконання як основи здійснення однойменної функції держави.

У контексті наведеного варто звернути увагу також на позицію, згідно з якою визначений у ст. 3 Конституції України пріоритет здійснення державної політики передбачає, що і митна політика має слугувати інтересам людини, і лише у такому ракурсі має оцінюватися діяльність усіх ланок державного механізму здійснення митної політики [17, с. 2]. І з таким підходом варто погодитися, бо він демонструє розуміння характеру реалізації державою її політики у митній сфері, який властивий саме для демократичної, соціальної, правової держави, якою є Україна. Як слушно зауважив В.Я. Настюк, шлях до успішної реалізації митної політики – це поєднання інтересів влади і громадян [4, с. 19]. Напевно, це і є одним із головних критеріїв оцінки ефективності реалізації цієї політики. Його можна охарактеризувати як соціальний критерій, який відображає задоволення реалізацією митної політики держави суб'єктів господарської діяльності.

Висновки. Узагальнюючи наведене у статті, зазначимо наступне:

- встановлення ефективності реалізації державної митної політики має бути засноване на відповідних критеріях, які здатні повно та всебічно охарактеризувати як державну митну політику, так і сприяти отриманню об'єктивних результатів оцінки стану її реалізації;

- оцінку державної митної політики варто проводити за допомогою системи критеріїв, що дозволяє отримати комплексну характеристику реального стану її здійснення, а також опрацювати заходи корегування ходу її реалізації;

- систему критеріїв оцінки ефективності реалізації державної митної політики пропонуємо поділити на такі групи: інституційні (характеризують мету та потенційну здатність митної політики виконати її призначення), економічні (визначають економічний ефект від її реалізації), функціональні (характеризують ефективність втілення цієї політики засобом її реалізації – митною справою) та соціальні (задоволення від її реалізації суб'єктів господарської діяльності);

- система критеріїв оцінки ефективності реалізації державної митної політики може використовуватися за двома напрямками: 1) під час проведення безпосереднього вивчення стану її реалізації в державі; 2) як певні критерії-еталони на етапі її розроблення, яким вона має відповідати, де такий підхід закладає основу системи якості формування та реалізації цієї політики в Україні;

- вказані критерії утворюють певну систему збирання інформації, яка має бути використана уповноваженими державними органами у вдосконаленні реалізації державної митної політики в Україні як засобу забезпечення її економічної безпеки.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень питання реалізації державної митної політики варто вважати проблематику шляхів удосконалення форм та методів контролю за її здійсненням.

Список використаних джерел:

1. Кисельова О.М. Теоретико-методичні основи визначення ефективності здійснення митної справи. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка. 2012. Вип. 11. С. 5–16.
2. Пашко П.В., Пісний П.Я. Митна політика та митна безпека України. Фінанси України. 2006. №1(122). С. 74–85
3. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Д.: Академія митної служби України, 2006. 332 с.
4. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 39 с.
5. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
6. Україна в глобальних рейтингах. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/ratings/#start> (дата звернення: 28.09.2017).
7. Баклан О.В., Чабан В.П. Про окремі функції державного управління: деякі теоретико-прикладні питання. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2. С. 70–74.
8. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. Вісник Національної академії державного управління. 2012. №2. С. 13–20.
9. Шишка Р.Б. Митне право України: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 320 с.
10. Основи економічної теорії: підручник / За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х.: Право, 2008. 448 с.

11. Задохайло Д. Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 3. С. 214–221.
12. Бережнюк І.Г. Економічна ефективність митної справи: аналіз критеріїв оцінки. Фінанси України. 2007. № 1. С. 58–66.
13. Коляда С., Левченко Т. Підходи до оцінки ефективності митної служби: основні аспекти. Економічний аналіз. 2012. Т. 10(2). С. 284–287.
14. Архирейська Н.В. Аналіз підходів до оцінювання ефективності митної справи. Ефективна економіка. 2014. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&atp; z=3176> (дата звернення: 30.09.2017).
15. Митна політика та митна безпека України: монографія; за заг. ред. П.В. Пашка, І.Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП. Мельник А.А., 2013. 338 с.
16. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України: підручник. Одеса: Юридична література, 2001. 256 с.
17. Дьомін Ю.М., Дьоміна С.Ю., Железняк Н.М. та ін. Митне право України: навч. пос. К.: Центр учбової літератури, 2009. 232 с.

УДК 351.823.1(477)

ІВАНОВА Г.С.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто адміністративно-правові форми публічного адміністрування в агропромисловому комплексі, визначено напрями реформування аграрних відносин та досліджено питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС із зазначеної проблематики.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративно-правове забезпечення агропромислового комплексу України, правові відносини в агропромисловій сфері.

В статье рассмотрены административно-правовые формы публичного администрирования в агропромышленном комплексе, определены направления реформирования аграрных отношений и исследованы вопросы адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС по данной проблематике.

Ключевые слова: публичное администрирование, административно-правовое обеспечение агропромышленного комплекса Украины, правовые отношения в агропромышленной сфере.

The article deals with the administrative and legal forms of public administration in the agro-industrial complex, defines the directions of reforming agrarian relations and examines the adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation on this issue.

Key words: public administration, administrative and legal support of the agro-industrial complex of Ukraine, legal relations in the agro-industrial sphere.

Вступ. Відповідно до Указу Президента України від 29 квітня 1998 р. за № 389/98 «Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України» окреслені основні завдання у сфері агропромислового комплексу. На превеликий жаль, суттєвих змін у публічному адмініструванні АПК щодо реалізації цього істотного документа не відбулося і досі, тому нагаль-

© ІВАНОВА Г.С. – докторант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

ність розгляду адміністративно-правових форм публічного адміністрування в агропромисловому комплексі нашої країни є актуальною в сучасних умовах існування зазначеної галузі.

Постановка проблеми. Аналіз сучасного стану розвитку агропромислового комплексу в Україні свідчить про те, що виділення адміністративно-правової складової щодо врегулювання зазначеної галузі є необхідним елементом сучасного механізму вдосконалення АПК. Саме це і обумовлює актуальність дослідження адміністративно-правових форм публічного адміністрування. Оскільки за своїм складом та структурою агропромисловий комплекс відрізняється від інших міжгалузевих комплексів і визначає соціально-економічний розвиток країни, рівень життя населення, продовольчу безпеку та забезпечення промисловості сільськогосподарською сировиною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти адміністративно-правового регулювання аграрних відносин досліджували у своїх працях такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Б. Бахрах, І.П. Голосніченко, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, М.Ю. Кравчук, Н.Р. Нижник та ін.

Метою статті є дослідження змісту та адміністративно-правових форм публічного адміністрування в агропромисловому комплексі України.

Для початку варто розглянути форми публічного адміністрування. Вони є системним утворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Вони відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей владного впливу. Саме тому одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична), застосування публічної адміністрації будь-якої форми визначається її компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою. Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію суб'єкта владних повноважень.

Так, форми публічного адміністрування в АПК можна класифікувати за різними підставами: 1) за ступенем юридичного вираження:

а) основні (видання правових актів);

б) похідні базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки, що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);

2) за досягнутими результатами:

а) позитивне регулювання (затвердження програм щодо розвитку публічного адміністрування в АПК, видання відповідних положень Мінагрополітики тощо);

б) реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності);

3) за спрямованістю:

а) що впливають на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування в АПК (зовнішні);

б) що впливають на діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);

4) за колом осіб, на яких вони поширюються:

а) загальнообов'язкові;

б) адресовані конкретним суб'єктам;

5) за характером і методами вирішення питань компетенції:

а) процедурні (наприклад, підготовка і ухвалення управлінського рішення);

б) процесуальні (наприклад, у рамках адміністративно-деліктного провадження);

6) за суб'єктним складом:

а) односторонні;

б) дво- або багатосторонні (адміністративні договори);

7) за суб'єктом ініціативи:

а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою через вимоги закріпленої за ними компетенції;

б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад, за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);

8) за умовами застосування:

а) за звичайних умов громадського життя;

б) за умов надзвичайного стану;

9) за юридичним змістом:

- а) зобов'язуючі;
- б) забороняючі;
- в) дозволяючі.

В юридичній літературі існують й інші підстави класифікації форм публічного адміністрування, проте найбільш поширеними є дві класифікації: по-перше, за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту); по-друге, за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, виділяють: а) правові форми публічного адміністрування; б) неправові форми публічного адміністрування.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Зокрема видання правових актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії, за результатами якої видається правовий акт), або використовуються за ними (нарада з приводу реалізації правового акта).

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють форми публічного управління.

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування).
2. Застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права).

3. Укладання адміністративних договорів.

4. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.

5. Проведення організаційних дій.

6. Виконання матеріально-технічних операцій.

Перші чотири форми є правовими, решта – неправовими. Саме такий поділ форм публічного адміністрування найповніше відображає діяльність публічної адміністрації, її широту та специфіку.

Форми публічного адміністрування в АПК мають відповідати таким вимогам:

– не виходити за межі режиму законності. Це означає, що розвиток агропромислового виробництва має відповідати за структурою і логічними компонентами діючим чи новим нормативно-правовим актам і виходити з визначених пріоритетів інноваційного розвитку та вертикальної інтегрованості організаційної структури управління агропромисловим виробництвом;

– відповідати компетенції суб'єкта публічної адміністрації та змісту його адміністративних зобов'язань. Нині одним із головних завдань Міністерства аграрної політики та продовольства України є створення належних умов для розвитку різних форм господарювання в агропромисловому секторі України у напрямі прямого доступу до ринку України та зовнішніх експортних ринків і поліпшення фінансової спроможності учасників цих відносин;

– відповідати змісту і характеру вирішуваних питань, державне сприяння розширенню ємності національного аграрного ринку і стимулювання експорту аграрної продукції на світовий ринок;

– держава має сприяти задоволенню публічного інтересу та ініціювати інноваційні процеси, створюючи сприятливі умови для їх здійснення всіма учасниками, до яких відносяться не лише малі, середні й великі підприємства, але і наукові й освітні установи, бюджетні організації, регіональна і місцева влада;

– враховувати особливості конкретного об'єкта владного впливу, необхідність залучення інвестицій, насамперед, для малих та середніх виробників є основним із стратегічних пріоритетів.

Відповідно до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» всі форми господарювання в агропромисловому комплексі (фермерські господарства, колективні сільськогосподарські підприємства, радгоспи, підсобні сільські господарства підприємств, установ і організацій, переробні та інші підприємства, акціонерні товариства, орендні колективи, особисті підсобні господарства громадян тощо) мають рівні права на організацію виробництва та володіння своєю продукцією.

Варто зосередити увагу на тому, що Міністерством аграрної політики та продовольства України висунуто пропозицію про Проект підтримки Мінагрополітики в рамках – RST-Робо-

ча група з розвитку ринків збуту (координатор), Незалежна асоціація банків України, проекти USAID «ARDS», USAID «Трансформація фінансового сектору», USAID «Кредитні спілки», незалежні консультанти та експерти інвестиційного та фінансового ринку. Результатами роботи мають стати: підготовлений динамічний електронний ресурс (на сайті Міністерства аграрної політики та продовольства, Державної інвестиційної агенції, Незалежної асоціації банків України, інвестиційних сайтах-партнерах), друкований варіант інвестиційного портфоліо проектів для інвесторів (для розповсюдження через профільні структури та урядові заходи в Україні та за кордоном), проведені навчально-інформаційні заходи щодо фінансової грамотності та доступу до фінансування учасників ринку.

Результатами цієї ініціативи буде створення відкритої платформи для прямої комунікації суб'єктів господарювання агропромислового комплексу та учасників фінансового ринку (інвесторів, банківських установ, кредитних спілок, приватного фінансового партнерства, розбудови партнерських ланцюгів між виробниками та споживачами товарів, робіт, послуг). Окрім того, у запропонованому проекті учасникам ініціативи буде забезпечено навчальний та консультативний супровід від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики і значно підвищить рівень фінансової грамотності та спроможності щодо самостійних фінансових рішень.

Центральною ланкою АПК є сільське господарство, одиниця валової продукції якого створює умови для виробництва більше десяти її одиниць в інших галузях економіки країни. Ця галузь забезпечує зайнятість 4 млн осіб сільського населення, сприяє створенню робочих місць у пов'язаних з нею галузях виробництва, розвитку сільських територій, захищає суспільство від негативних наслідків надмірної урбанізації.

Головною особливістю, що визначає специфіку адміністративно-правового забезпечення АПК, є переплетення в сільському господарстві економічного і природного процесів виробництва. Головним засобом виробництва в сільському господарстві, як відомо, виступає земля, частина інших засобів виробництва відтворюється безпосередньо в тій самій галузі. Сільське господарство включає, з одного боку, засоби виробництва, що відтворюються людиною за безпосереднього впливу природи (це біологічні чи матеріально-біологічні засоби виробництва), з ін-

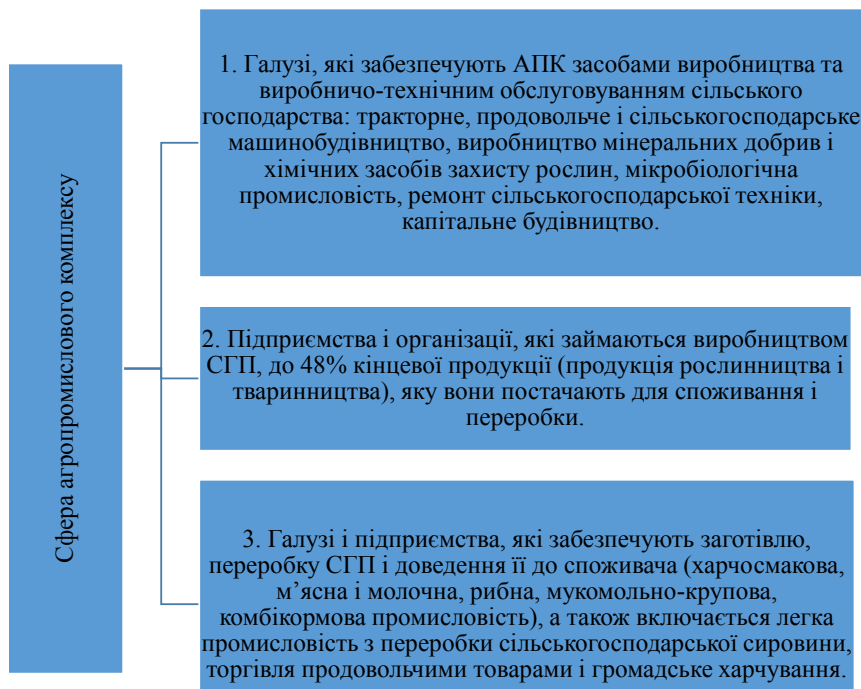


Рис. 1

шого боку – засоби виробництва, відтворені людиною без такого впливу. І матеріально-біологічні й індустріальні засоби виробництва утворюють нерозривну єдність.

В АПК виділяють три сфери, від діяльності яких залежить ритмічність, потоковість і масовість виробництва сільськогосподарської продукції і кінцевого продукту (див. рис. 1).

Провідні адміністративісти вважають, що стратегічною метою довготривалого стійкого розвитку аграрного сектору є формування ефективної регуляторної системи на засадах державно-приватного партнерства, впровадження ризик-орієнтованого підходу у здійсненні державного контролю і забезпечення сучасних технологічних та інституціональних змін для стабільного задоволення потреб населення у продуктах харчування. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року спрямована на формування ефективного соціально спрямованого сектору економіки держави, здатного задовольнити потреби внутрішнього ринку та забезпечити провідні позиції на світовому ринку сільськогосподарської продукції.

Агропромисловий комплекс є вагомим елементом у розвитку науки адміністративного права, оскільки формує адміністративно-правове забезпечення цього сегмента економіки країни. Варто відзначити роль агропромислового комплексу в розвитку економіки у цілому, оскільки саме продукція аграрних підприємств є основою діяльності інших галузей, таких як легка, харчова та переробна, забезпечуючи їх сировиною. Зважаючи на наявний потенціал, важливість та вагомість агропромислового комплексу, доцільно звернути увагу на перспективи та напрями розвитку цієї галузі для поліпшення економічної ситуації в країні. Одним із таких напрямів є агропромислова економічна інтеграція, яка забезпечить синтез сільського господарства і промисловості на вищому рівні шляхом посилення виробничо-економічних зв'язків, налагодження співробітництва підприємств, розмежованих за внутрішньогалузевим технологічним поділом праці, акумулювання та розподіл вільних коштів, а також задоволення соціальних потреб аграрних виробників шляхом належного врегулювання нормами КУпАП.

Зазначимо, що підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також створення у рамках цієї Угоди Зони вільної торгівлі є важливими чинниками розвитку аграрної галузі, оскільки для України відкриваються перспективи поступового освоєння ринку країн ЄС вітчизняними компаніями, підвищення рівня якості, безпечності продукції АПК, поліпшення стану продовольчої безпеки держави. Тому для України постає завдання вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення сфери АПК щодо підвищення ефективності використання наявного потенціалу аграрного сектору і його адаптації до нових умов, з урахуванням можливих ризиків, які виникатимуть внаслідок лібералізації зовнішньоторговельних відносин з європейськими країнами, з урахуванням їхнього досвіду.

Висновки. Для забезпечення публічного адміністрування в агропромисловому комплексі України та з метою інтеграції АПК у світову економічну систему необхідно сформулювати сучасні системи інформаційно-правової підтримки діяльності основних суспільних інститутів аграрного сектору, зокрема удосконалити систему публічного моніторингу розвитку сільського господарства країни шляхом посилення контролю за ефективним використанням коштів державного і місцевого бюджетів для виконання програм розвитку відповідно до Стратегії розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року. Сформулювати систему інформаційного забезпечення аграрного ринку для оперативного інформування операторів про ціни, попит і пропозиції на місцевих, регіональних, загальнодержавних і міжнародних ринках продовольства і ресурсів. Забезпечити ефективні комунікації між рівнями управління аграрним сектором на базі використання засобів телекомунікацій і системи Інтернет, комп'ютерної та оргтехніки, сучасних інформаційних технологій.

Нині чинне адміністративне законодавство не повністю врегульовує зазначені вище питання, а тому запровадження європейських норм фактично спонукає зміну самої адміністративно-правової системи публічного адміністрування з досліджуваної проблематики. Тому ці зміни мають проводитися із урахуванням змін до законодавства України з питань публічного адміністрування та КУпАП.

Реформування адміністративно-правової складової, що регулює питання АПК України, конче потрібне, щоб наблизити модель адміністрування до кращих сучасних світових стандартів, а істотна роль у цьому процесі має бути відведена впровадженню системних моделей, які використовуються в країнах ЄС у сфері агропромислового комплексу.

Список використаних джерел:

1. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
2. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України. / Відом. Верхов. Ради УРСР (ВВР). 1990, № 45, ст. 602.
3. Україна та Угода про Асоціацію. URL: chrome-extension://ilhapdfjlmhfdgdbefpinebijmhjijpn/http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Zvit_2_UCEP_WEB.pdf.
4. Про затвердження положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова КМУ від 25.11.2015 р. за №1119. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.
5. Ломакіна І.Ю. Державне регулювання сільського господарства в Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ. 2012. 19 с.
6. Кравчук М.Ю. Державний контроль у сільському господарстві України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ. 2011. 19 с.

УДК 342.95

КАРПУНЦОВ В.В.

НОВЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ СТАНОВИЩЕ ПРОКУРОРА В ПОРІВНЯЛЬНОМУ ВИМІРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ НІМЕЧЧИНИ

У статті на підставі порівняльно-правового аналізу процесуального становища прокурора в Україні та Німеччині окреслено шляхи впровадження досвіду Німеччини в законодавство України з метою вдосконалення процесуальної компетенції прокурора та його спроможності ефективно виконувати функції, закріплені в чинному законодавстві. Зазначено, що порівняно із законодавством України процесуальна компетенція прокурорів у Німеччині вужча та стосується переважно сфери кримінального переслідування. Досвід Німеччини може бути врахований у напрямі вдосконалення професійної підготовки прокурорів та формування законодавчих гарантій належного виконання прокурорами повноважень і реалізації конституційно закріплених функцій.

Ключові слова: прокурор, процесуальна компетенція, Німеччина, професійна підготовка.

В статье на основании сравнительно-правового анализа процессуального положения прокурора в Украине и Германии намечены пути внедрения опыта Германии в законодательство Украины с целью совершенствования процессуальной компетенции прокурора и его способности эффективно выполнять функции, закрепленные в действующем законодательстве. Отмечено, что по сравнению с законодательством Украины процессуальная компетенция прокуроров в Германии узкая и касается преимущественно сферы уголовного преследования. Опыт Германии может быть учтен в направлении совершенствования профессиональной подготовки прокуроров и формирования законодательных гарантий надлежащего выполнения прокурорами полномочий и реализации конституционно закрепленных функций.

Ключевые слова: прокурор, процессуальная компетенция, Германия, профессиональная подготовка.

In the article, based on a comparative legal analysis of the procedural position of the prosecutor in Ukraine and Germany, the ways of introducing Germany's experience into the legislation of Ukraine are proposed with the aim of improving the procedural competence of the prosecutor and the ability to effectively perform the functions provided for by the current legislation. It is indicated that in comparison with the legislation of Ukraine, the procedural competence of prosecutors in Germany is already limited primarily to the sphere of criminal prosecution. The experience of Germany can be taken into account in the direction of improving the professional training of prosecutors and the formation of legislative guarantees for the proper fulfillment by prosecutors of powers, the exercise of constitutionally assigned functions.

Key words: *prosecutor, procedural competence, Germany, professional training.*

Вступ. Генезис правового статусу прокуратури в історичному вимірі доводить важливість функціонування цієї державної інституції як гаранта законності й правопорядку, здійснення ефективного правового захисту та охорони, а її еволюція в різних державах була зумовлена змінами в державотворенні, що й визначило особливості статусу прокуратури в різних країнах.

Конституційна модернізація судової системи, запровадження новітніх форм і стандартів захисту прав та свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб визначає нагальну потребу в системному аналізі процесуального статусу органів прокуратури, що є підґрунтям правопроектної компетенції прокуратури як органу держави. У такому напрямі аналітичної розвідки актуалізується проблема уніфікації процесуального статусу прокурора з урахуванням європейських норм і стандартів, що передбачає вирішення низки проблем, у тому числі теоретичного характеру.

Динаміка процесуальної компетенції прокуратури має відповідати ролі цієї інституції в механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сутності діяльності, спрямованій на захист прав людини та інтересів держави. У такому контексті звернення до моделі прокуратури в Німеччині доцільне для формування пропозицій щодо впровадження в процесуальне законодавство України позитивних практик її функціонування.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблеми витоків створення прокуратури, історії, сучасні проблеми функціонування та реорганізації були досліджені в роботах С.А. Альперта, О.В. Анпілогова, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкіна, Ю.Є. Полянського, М.О. Потебенька, М.В. Руденка, Г.П. Середи, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.Б. Червякової та інших авторів. Наукові напрацювання вказаних та інших учених складають основу подальших наукових розвідок, враховуючи динаміку суспільно-політичних трансформацій і відповідні процеси, що відбуваються в системі правового захисту та правової охорони, ролі держави та її органів у них.

Постановка завдання. Мета статті – на підставі порівняльно-правового аналізу процесуального становища прокурора в Україні та Німеччині окреслити шляхи впровадження досвіду останньої у вітчизняне законодавство з метою вдосконалення процесуальної компетенції прокурора та його спроможності ефективно виконувати функції, закріплені в чинному законодавстві.

Результати дослідження. Статус прокуратури в Німеччині визначений Федеральним законом про судострій, Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури, Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури [1, с. 633]. З огляду на наведені нормативно-правові акти можна зазначити, що процесуальна компетенція прокурора в Німеччині стосується переважно його участі в кримінальному судочинстві. Стосовно конституційно-правового статусу варто вказати, що в Основному законі Федеративної Республіки Німеччина [2] не міститься окрема стаття чи окремий структурний складник, де було б сказано про прокуратуру. Натомість організація діяльності прокуратури, її компетенція та процесуальні повноваження встановлені не лише цими нормативно-правовими актами, а й наказами міністра юстиції (наприклад, Розпорядженням про організацію та службу діяльність прокуратури (офіційне опублікування Міністерства юстиції від 1 жовтня 2002 р. (3262-III.5) – JMBL NRW S. 238)).

Процесуальні повноваження прокурорів за законодавством Німеччини стосуються таких питань:

- внесення касаційних скарг на вирок суду;
- підтримання державного обвинувачення в судах;

- відкриття кримінальної справи;
- здійснення кримінального переслідування;
- здійснення досудового розслідування, у тому числі за допомогою поліції;
- здійснення процесуального керівництва розслідуванням;
- здійснення нагляду за забезпеченням виконання вироку суду в кримінальних справах;
- здійснення переслідування тільки за однією категорією адміністративних справ, що стосуються порушення закону про надання позасудових правових послуг особами, які не мають права надавати такі послуги.

Позасудові правові послуги в Німеччині мають право надавати виключно адвокати, працівники міністерства юстиції та інші визначені законом категорії осіб [2; 1].

Характеризуючи особливості компетенції прокурорів у системі органів прокуратури Німеччини, доцільно зазначити високий рівень їх незалежності й відповідальності, що гарантується відсутністю права федерального генерального прокурора давати вказівки генеральному прокурору земель та здійснення федеральним генеральним прокурором службового контролю за прокурорами земель, відсутністю обов'язкового погодження процесуальних дій зі старшим прокурором інших прокурорів, які діють від його імені. Стосовно внутрішнього контролю діяльності прокурорів у Німеччині в генеральних прокуратурах земель є структурний підрозділ, до компетенції якого належить перевірка виконання повноважень прокурорами за скаргами громадян чи посадових осіб. Також службовий контроль за прокурорами земель здійснюють міністри юстиції земель [3].

Отже, процесуальний статус прокурора в Німеччині постає з тих функцій, які покладені на нього федеральним законодавством і законодавством земель. Така особливість правового регулювання процесуального статусу прокурора постає з державного устрою Федеративної Республіки Німеччина. Варто підкреслити високий рівень відповідальності, самостійності й незалежності прокурорів у прийнятті рішень, що може бути впроваджене в Україні тільки за умов належних законодавчих гарантій та високого професійного рівня працівників прокуратури.

Зміни до Конституції України щодо правосуддя, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [4], передбачають розташування ст. 131-1, якою визначено перелік функцій прокуратури, у Розділі VIII «Правосуддя». При цьому функції прокуратури зазнають принципових змін і звужені до таких положень: а) підтримання публічного обвинувачення в суді; б) організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; в) представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Якщо проаналізувати конституційно закріплені функції прокуратури, то незмінною залишається функція підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Щоправда, остання з наведених функцій у ст. 131-1 Конституції України викладена в редакції «нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку», що фактично передбачає необхідність оновлення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [5], оскільки в чинному законодавстві застосовано термін «оперативно-розшукова», а не «розшукова» діяльність. Принциповими новелами конституційного закріплення функцій прокуратури є функція організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, позбавлення прокуратури функції загального нагляду, а також встановлення бланкетної норми щодо визначення в законі компетенції прокуратури щодо вирішення інших питань під час кримінального провадження.

Процесуальна компетенція прокурора в Україні характеризується її відповідністю конституційним функціям та встановленням у процесуальних кодексах. Водночас наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції в окремих профільних законах. Зокрема, у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [6] визначено умови й межі процесуальної компетенції прокурора під час підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави та його окремих форм (ст. ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами притаманна представництву інтересів громадя-

нина або держави в суді відповідно до п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Стосовно функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функції організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням (п. п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.) процесуальна форма їх реалізації передбачена тільки в процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. Згідно з п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні повноваження, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Законодавець у Розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. фактично розширює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Такий нагляд не має загального характеру, проте здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на цьому етапі розвитку України недоцільно з огляду на ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гаранта законності й правопорядку.

Компетенція прокурора, передбачена чинним законодавством, зазнала змін не лише в частині, що стосується позбавлення функції загального нагляду, а й під час реалізації функції судово-прокурорського представництва. Зазначена функція передбачена серед функцій прокуратури, а її ефективність під час здійснення прокурором правового захисту прав і свобод громадян, законних інтересів держави підтверджується історією становлення інституту прокуратури в Україні з кінця XX ст. Саме тому варто вказати на трансформацію компетенції прокурора під час реалізації функції судово-прокурорського представництва, особливо в контексті Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р. Зазначену функцію було збережено під час проведення конституційної модернізації правового статусу прокуратури, що полягає насамперед у включенні ст. 131-1, якою закріплено конституційно-правовий статус прокуратури, до складу Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України [7], що означає поступове входження прокуратури до судової влади.

Упровадження міжнародних стандартів прокурорської діяльності в чинне законодавство позначилось на модернізації змісту таких функцій прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді, нагляд за додержанням і застосуванням законів, наявність компетенції щодо організації досудового слідства. Серед цих функцій підтримання державного обвинувачення в суді характерне для функціонування інституту прокуратури загалом у світі. При цьому варто зазначити, що жодний міжнародно-правовий акт, який стосується стандартів правового захисту, а також ролі прокуратури в механізмі держави, не надає перелік функцій прокуратури, натомість встановлює загальні обов'язки прокурора як у межах кримінального провадження, так і поза його межами (зокрема, обов'язок захисту прав людини, публічних інтересів, а також гарантування законності).

Принципові трансформації функцій та процесуальної компетенції прокуратури в Україні зумовлені необхідністю забезпечення відповідності європейським демократичним цінностям людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що в подальшому може бути впроваджене тільки в Конституції України, якою закріплено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах, що означає зміну її статусу з карального на правохисний і правоохоронний орган, є складним та має системний характер. Вказане означає, з одного боку, зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються як в Україні, так і у світі, а з іншого – безпосередній вплив

трансформацій політичної системи в Україні, тенденцій державотворення на еволюцію статусу прокуратури.

Висновки. Порівняно із законодавством України процесуальна компетенція прокурорів у Німеччині вужча та стосується переважно сфери кримінального переслідування. Водночас у Німеччині протягом тривалого часу сформувалася система державних гарантій належного виконання прокурором повноважень. З огляду на сучасні умови суспільних трансформацій і реформування судової системи в Україні досвід Німеччини в прокурорській діяльності та визначенні процесуального статусу прокурора може бути врахований насамперед у напрямі вдосконалення професійної підготовки прокурорів і формування законодавчих гарантій належного виконання прокурорами повноважень, реалізації конституційно закріплених функцій.

Список використаних джерел:

1. Тюренкова К.А., Демидов А.С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. Молодой ученый. 2015. № 21. С. 633–636.
2. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 101–160.
3. Хавронюк М.І. Прокуратура по німецькі: закону немає, а орднунг є. URL: http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemaje-a-ordnunch-je_.aspx.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
5. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 7 липня 1992 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами й доповненнями) / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

УДК 342.5 (477)

КІБЕЦЬ Д.В.

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу наукової літератури здійснено історико-правовий аналіз валютного регулювання в Україні. Встановлено, на сьогодні говорити про те, що процес розвитку валютного регулювання є завершеним не доцільно. Наголошено, що нині постала нагальна необхідність у прийнятті Закону України «Про валюту», який би містив сучасні положення та норми, які дозволили б врегулювати досить складні правові відносини, які складаються у сфері валютного регулювання.

Ключові слова: історико-правовий аналіз, валютне регулювання, валютна політика, нормативно-правовий акт.

В статье, основываясь на анализе научной литературы, осуществлен историко-правовой анализ валютного регулирования в Украине. Установлено, что сегодня говорить о том, что процесс развития валютного регулирования является завершённым, не приходится. Отмечено, что в настоящее время возникла настоятельная необходимость в принятии Закона Украины «О валюте», который бы содержал современные положения и нормы, которые позволили бы урегулировать достаточно сложные правовые отношения, складывающиеся в сфере валютного регулирования.

Ключевые слова: историко-правовой анализ, валютное регулирование, валютная политика, нормативно-правовой акт.

In the article, on the basis of analysis of scientific literature, the historical-legal analysis of currency regulation in Ukraine was carried out. It is established today to say that the process of development of currency regulation is not finished to speak. It was emphasized that nowadays there was an urgent need for the adoption of the Law of Ukraine "On Currency", which would contain modern provisions and norms that would allow settling rather complicated legal relations that are in the field of currency regulation.

Key words: historical-legal analysis, currency regulation, currency policy, normative-legal act.

Вступ. На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку світового суспільства економіка жодної країни не може бути закритою, а тому розвиток будь-якої держави світу нерозривно пов'язаний із коливаннями (як позитивними, так і негативними) у світовій економіці. За таких умов стрімко зростає значення валютного регулювання як одного з ключових механізмів впливу на формування та розвиток як зовнішньоекономічних, так і внутрішньоекономічних відносин у державі. Практика показала, що на сьогодні в Україні у сфері валютного регулювання існує велика кількість проблем. Однак вирішення проблемних питань у цій сфері є неможливим без дослідження історико-правового розвитку валютного регулювання в Україні, адже саме розгляд історії дає можливість проаналізувати помилки минулого та уникнути їх у майбутньому.

Окремі етапи розвитку валютного регулювання розглядали у своїх наукових роботах такі вчені, як О.В. Баулін, В.І.Лебідь, П.С.Матвеев, О.М. Музичук, М.А. Пожидаєва, Л.М. Кравченко, О.О. Шапошников, О.В. Боришкевич, І.В. Краснова, Н.Н. Земцов, В.А. Пушин, Н.М. Артемов, Н.М. Тюріна В.С. Білошанка, Ю.А. Крохіна, А.П. Рум'янцева, Н.С. Рум'янцева та багато інших. Попри велику кількість наукових праць, єдиного комплексного дослідження, присвяченого історико-правовому аналізу валютного регулювання в Україні так проведено і не було.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є визначення особливостей становлення та розвитку валютного регулювання в Україні.

Результати дослідження. Здійснювати історико-правовий аналіз валютного регулювання в Україні, на нашу думку, доцільно із 1917 року. Після Великої Жовтневої соціалістичної революції в Росії була введена державна валютна монополія, яка проіснувала аж до середини 1980-х рр. Державна валютна монополія володіла такими характерними ознаками:

- 1) практично повною ізоляваністю внутрішнього товарного та грошового ринку від світових ринків товарів, послуг і капіталів;
- 2) централізацією управління валютними ресурсами держави;
- 3) мінімальним числом безпосередніх учасників зовнішньоекономічної діяльності, що обслуговуються в основному через єдиний «валютний» банк;
- 4) заборонаю на володіння і обіг валютних цінностей всередині країни;
- 5) відсутністю об'єктивної необхідності у наявності економічно та юридично вивіреної системи валютного регулювання, замість якої панувало пряме державне адміністрування [1].

Першим документом, що встановлював державну валютну монополію в Росії, традиційно вважається прийнятий наприкінці 1917 р Декрет Ради народних комісарів «Про скасування Дворянського земельного банку і Селянського поземельного банку». Відповідно до нього все майно, що перебувало у власності цих кредитних організацій, передавалося місцевим органам радянської влади і селянам. Декретами Всеросійського центрального виконавчого комітету «Про націоналізацію банків» та «Про ревізії сталевих ящиків в банках (банківських сейфів)», прийнятими у грудні 1917 р, в Росії була введена державна монополія на банківську справу. Золото в монетах і злитках, які зберігалися в сейфах клієнтів, підлягали конфіскації і передачі в загальнодержавний золотий фонд [1].

Постановою Вищої ради народного господарства (далі – ВРНГ) Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 12 січня 1918 року «Про затвердження секції благородних металів ВРНГ і про встановлення казенної монополії торгівлі золотом і платиною» була започаткована секція благородних металів ВРНГ у складі представників спілок робітників золотосрібного виробництва та організацій робітників, союзу металістів та осіб, делегованих президією другого відділу ВРНГ. З 15 січня 1918 року встановлювалась казенна монополія на торгівлю золотом у всіх видах, крім виробів з золота. Крім того, постановою закріплювався правовий режим ввезення на територію і обігу платини всередині країни. Встановлювалися заборона імпорту платини, а торгівля платиною з 15 січня 1918 становила монополію держави. Платина сира і з очисних фабрик мала надходити в Держбанк за ціною, яка призначалася секцією благородних металів ВРНГ. Була введена заборона на виробництво в Росії будь-яких виробів із платини та її сплавів, крім тільки необхідних наукового і технічного приладдя за посвідченнями компетентних організацій з дозволу секції благородних металів ВРНГ [1].

Окрему увагу необхідно звернути на валютні права населення. Так, з кінця 20-х років радянським громадянам в основному було заборонено володіти іноземною валютою або укладати валютні операції. Тільки особи, що працювали за кордоном або отримали спадщину, подарунки, гонорари, могли відкривати певні види рахунків у Зовнішекономбанку. Донедавна кошти з таких рахунків використовувалися здебільшого для покупок в «Берізках» на чеки Зовнішпосилторга. Валютне регулювання в країні зводилося до розподілу валютних ресурсів на основі валютного плану і єдиної валютної каси, а також встановлення порядку ввезення, вивезення та пересилання готівкових грошових знаків. Економіка була фактично ізольована від світового ринку, хоча, як показала практика, це не допомогло захиститися від несприятливих зовнішніх впливів, а навпаки результатом стали цінові диспропорції, ірраціональність валютних курсів і процентних ставок, вразливість перед обличчям зовнішніх ставок [2].

Уже після війни політика США чинила тиск на економіку СРСР, залежність від долара вимагала інтенсивного індустріального розвитку, що в післявоєнні роки досягалося з великими труднощами – потрібно було відновлювати свою країну. Західні країни нав'язували Радянському Союзу дешевий експорт, це було невигідно і відчутно позначалося на загальній економічній ситуації в країні. Потрібні були альтернативи. Повністю позбутися залежності від USD СРСР вдалося лише в 50-і роки. На самому початку 50-х, незадовго до смерті, Й. Сталін виношував перспективну, на його погляд, ідею зі створення блоку держав, які відмовилися б від долара повністю. У сформованих умовах ідея була здоровою, але померла разом з вождем. Вже з кінця 50-х років міжнародна торгівля СРСР знову стала здійснюватися в доларовому еквіваленті, що знову вдарило по економіці [3].

На початку 1960-х рр. валютні операції і міжнародні розрахунки були передані Зовнішекономбанку СРСР, і з січня 1961 він одноосібно здійснював всі зовнішньоторговельні грошові

і валютні операції. Статут Зовнішекомерційного банку СРСР, прийнятий у 1962 р., закріплював функції щодо забезпечення державної валютної монополії. Також відповідно до Статуту Зовнішекомерційного банку СРСР надавалося право відкривати як на території СРСР, так і за кордоном свої відділення, агентства та представництва. У 60-ті р. XX ст. Зовнішекомерційний банк СРСР почав брати активну участь у вирішенні і реалізації найважливіших економічних завдань країни, пов'язаних з міжнародним співробітництвом, розвитком валютно-фінансових і кредитно-розрахункових відносин з іноземними державами. Зовнішекомерційний банк СРСР укладав угоди про кредити з іноземними банками для фінансування імпорту товарів. На його рахунках зосереджувалися валютні доходи від експорту товарів і послуг. З метою вдосконалення порядку звернення валютних цінностей на території країни Президія Верховної Ради СРСР видала Указ від 30.11.1976 «Про угоди з валютними цінностями на території СРСР», яким встановлювалося, що на території СРСР операції з купівлі у організацій і громадян, а також з продажу їм валютних цінностей вчиняються Зовнішекомерційним банком СРСР [1].

Отже, основою валютної системи СРСР до 1986 року була валютна монополія держави. Держава мала виняткове право володіти й розпоряджатися іноземною валютою. Основним джерелом валюти були доходи від експорту, залучені кредити та накопичені внутрішні резерви (видобування дорогоцінних металів та каміння). Використання валютних цінностей здійснювалося Держпланом, Мінфіном і Держбанком СРСР. Концентрація валютних доходів від експорту та конверсійні операції з іноземною валютою здійснювали лише три банки: Зовнішекомерційний банк, Міжнародний банк економічної співпраці (МБЕС) та Міжнародний інвестиційний банк (МІБ). Володіючи значними обсягами валютних ресурсів, ці банки були великими гравцями на світовому валютному ринку [4].

Важливим кроком на шляху відмови від валютної монополії держави стали постанови Ради Міністрів СРСР 1986 року, згідно з якими підприємства отримували у своє розпорядження частину валютного виторгу за обмеженого права використовувати її на власні потреби. Цими постановами було започатковано децентралізацію зовнішньоекономічної діяльності [4]. Варто вказати, що до формального розпаду СРСР на його території існувало 15 незалежних центральних банків, які здійснювали нескординовану емісію єдиної валюти – рубля. Це призвело до ситуації, за якої кожен із банків емітував безготівкові рублі з огляду на потреби кожної республіки й економічної політики свого уряду [4].

Абсолютно новим етапом розвитку інституту валютного регулювання стало набуття Україною статусу незалежної держави. Після розпаду СРСР українська економіка отримала в спадок цілу низку негативних явищ, характерних для початкового етапу розвитку валютного ринку України, серед яких слід зазначити такі:

- 1) організаційну слабкість банківської системи;
- 2) низький рівень державних валютних резервів;
- 3) кризу неплатежів у безготівковому обігу з країнами СНД, зокрема з Росією;
- 4) відсутність заборони на проведення будь-яких обмежень на продаж іноземної валюти юридичним особам і системи обов'язкового продажу іноземної валюти;
- 5) недосконалість системи контролю за проведенням валютних операцій і порядку переміщення валюти через кордон України;
- 6) широке використання іноземних валют у внутрішньому обігу, яке істотно підірвало стійкість і без того слабкої грошової одиниці;
- 7) постійний дефіцит платіжного балансу у відносинах з країнами СНД і загострення економічної та енергетичної кризи [5, с. 25–40].

До моменту виходу із зони рубля, тобто до 16 листопада 1992 р., єдиним платіжним засобом в Україні залишався радянський (а пізніше – російський) рубль, а також діяла радянська система множинних курсів для різних типів балансів за поточними операціями і за балансом руху капіталу. Як відомо, у цей період Україна не мала власного валютного законодавства, тому суб'єкти господарювання діяли відповідно до законодавства СРСР. Основою цього законодавства був порядок обов'язкового розподілу виторгу в іноземній валюті між союзним і республіканським валютними фондами та валютним фондом безпосередньо підприємства (у пропорції 50% на 50%) [6, с. 193]. Отже, валютний контроль в Україні почав здійснюватися відразу після проголошення її незалежності та виходу з рублевої зони у листопаді 1992 р. І саме у листопаді 1992 – березні 1993 рр. почала формуватися в Україні власна система валютного регулювання [6, с. 193].

Першим нормативно-правовим актом, який заклав основу валютного регулювання в нашій країні, став Указ Президента України «Про реформу грошової системи України», відповідно

до якого єдиним законним засобом платежу на території України стає український карбованець, представником якого в готівковому обігу є купон Національного банку України. Крім того, було визначено, що з метою збереження взаємовигідних господарських зв'язків з державами рублевої зони вводиться режим конвертованості українського карбованця щодо рубля. Обмін цих валют здійснюється за курсом та в порядку, визначеному Національним банком України [7].

Наступним важливим кроком на шляху становлення валютного регулювання в Україні стало прийняття Кабінетом Міністрів України 19 лютого 1993 року Декрету «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», в якому вперше на законодавчому рівні було закріплено такі терміни, як «валюта України» та «іноземна валюта». Відповідно до вказаного Декрету, Національний банк України є головним органом валютного контролю, що здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених цим Декретом до компетенції інших державних органів; забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України [8]. Варто також вказати, що основним елементом валютного регулювання відповідно до вказаного нормативно-правового акту є валютні обмеження, що розглядаються як система державних заходів, спрямованих на встановлення порядку проведення валютних операцій. Відповідно Декрету резиденти і нерезиденти мають право здійснювати валютні операції з урахуванням обмежень, які встановлюються чинним законодавством України. Під час цього використовуються різні правові способи: ліцензування валютних операцій; лімітування або заборона проведення окремих валютних операцій певними суб'єктами валютних відносин [9].

Таким чином, першим етапом становлення валютного регулювання в незалежній Україні був період з 1991 по 1993 рр. Саме у зазначений час з'являються перші нормативно-правові акти, які спрямовані на врегулювання валютних правовідносин. У цей період часу Національний банк України встановлював офіційні обмінні курси карбованця відносно російського рубля та американського долара, а рівень обмінного курсу для банківської системи визначався окремо на міжбанківському валютному ринку. Така ситуація призвела до того, що багато грошових коштів було виведено із України за кордон, що негативно вплинуло на стан економіки держави та призвело до швидкого знецінення карбованця. Керівники новоствореної держави були вимушені визнати свої помилки у валютному регулюванні та змінити існуючу політику у бік жорсткості.

Початком наступного етапу розвитку валютного регулювання в Україні слід визнати прийняття цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед яких слід назвати:

1) Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23 вересня 1994 р.;

2) Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами» від 18.06.1994 р.;

3) Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення валютного та експортного контролю» від 07.09.1994 р.;

4) Наказ Національного банку України «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення розрахунків у іноземній валюті за експортно-імпортними операціями на умовах відстрочки платежів чи поставок» від 14 червня 1994 № 85 [10]. Відповідно до Інструкції усі міжнародні розрахунки, пов'язані з експортом та імпортом товарів, наданням послуг та іншими комерційними угодами, здійснюються резидентами України (юридичними та фізичними особами, зареєстрованими як підприємці) лише через уповноважені банки, тобто комерційні банки України, що мають ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій. Міжнародні розрахунки за комерційними угодами здійснюються уповноваженими банками України, як правило, у вільно конвертованій валюті, а також у валюті з обмеженою конвертованістю та розрахунковій валюті клірингових рахунків згідно з умовами міждержавних та міжбанківських угод [10];

5) постанова Правління Національного банку України «Про уніфікацію курсу українського карбованця до іноземних валют та лібералізацію валютного ринку України» від 22 жовтня 1994 р., якою було проголошено, що офіційний курс карбованця до долара США, німецької марки, російського та білоруського рублів визначається на підставі результатів торгів на Українській міжбанківській валютній біржі, тобто постійно змінюється. Установлений у такий спосіб офіційний курс карбованця використовується під час здійснення усіх безготівкових і готівкових операцій продажу та купівлі іноземної валюти. Отже, фіксований курс карбованця до іноземних валют, що використовувався Тендерним комітетом, було скасовано, а множинність курсів – ліквідовано. У країні залишився один законний курс, що було прогресивним для розвитку валютного ринку

України (сприяло поверненню валютного виторгу від експорту в Україну, збільшенню на ринку пропозиції іноземної валюти тощо) [6, с. 193].

Таким чином, другий період розвитку валютного регулювання в Україні охопив час з 1993 по 1996 рік. Характеризується намаганням держави стабілізувати національну валюту. Національним банком України було фіксовано обмінний курс карбованця до долара США, німецької марки та російського рубля. Крім того, з метою попередження виведення грошових коштів із держави було встановлено жорсткі умови використання валютної виручки. Варто погодитись із позицією А.П. Рум'янцева, який відзначає, що валютне регулювання наприкінці 1994–1996 рр. сприяло позитивним тенденціям. Наприклад, зросла роль Української міжбанківської валютної біржі як центра проведення валютних операцій, стабілізувалися попит та пропозиція іноземної валюти, створено значні валютні резерви та залучено 1,5 млрд дол. від МВФ, відбулася переорієнтація частини коштів з валютного й кредитного ринків на ринок державних цінних паперів [11].

Новий етап розвитку валютного регулювання в Україні починається у 1996 році з прийняттям Конституції України, яка заклала абсолютно нові правові засади діяльності Національного банку України та інших суб'єктів валютного регулювання. Крім того, обов'язково слід відзначити, що у травні 1997 року Україна заявила про приєднання до статті 8 МВФ, а тому юридично гривня стала конвертованою валютою за поточними операціями, що передбачало зняття обмежень на здійснення валютних операцій, які обслуговують торговельний баланс держави. У зв'язку з цим було скасовано обов'язковий продаж валюти, який для підтримання курсу гривні знову було відновлено 7 вересня 1998 року [4, с. 27]. Що ж стосується нормотворчої діяльності, то у цей період активно приймаються лише постанови Національного банку України, зокрема постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про валютний контроль» від 08.02.2000 р. № 49, «Про затвердження Положення про порядок та умови торгівлі іноземною валютою» від 10.08.2005 р. № 281, «Про затвердження Положення про порядок видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій на використання іноземної валюти на території України як засобу платежу» від 14.10.2004 р. № 483 із змінами тощо.

Висновки. Таким чином, інститут валютного регулювання в Україні пройшов досить довгий шлях свого розвитку. Однак на сьогодні говорити про те, що цей процес є завершеним, не доречно. Це пов'язано із тим, що сьогодні у чинному законодавстві існує низка прогалин у валютному регулюванні, що негативно впливає на якість цієї діяльності. Крім того, слід звернути увагу на те, що законодавець недостатньо уваги приділив нормотворчій діяльності, про що свідчить наявність законів та підзаконних нормативно-правових актів, які вже є занадто застарілими та не відповідають сучасним соціально-економічним та політичним реаліям. Нині можна констатувати, що постала нагальна проблема у прийнятті Закону України «Про валюту», який би містив сучасні положення та норми, які дозволили б врегулювати досить складні правові відносини, що складаються у сфері валютного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Крохіна Ю.А. Валютне право: підручник для академічного бакалаврату / за ред. Ю.А. Крохіної. 5-е вид., перероб. і доп. М: Видавництво Юрайт, 2015. 553 с.
2. Губин Е.П., Лахно П.Г. Предпринимательское право Российской Федерации / М.: Юрист, 2003. 526 с.
3. История валютных отношений в России: краткий экскурс с картинками. URL: <https://geektimes.ru/company/broker/blog/270260/>.
4. Боришкевич О.В., Краснова І.В., Білошапка В.С. Валютне регулювання та контроль: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2008. 400 с.
5. Кравченко Л.М., Шапошников О.О. Валютне регулювання і валютний контроль в Україні: навч. посіб. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. 102 с.
6. Національний банк і грошово-кредитна політика: підручник / за ред. А.М. Мороза та М.Ф. Пуховкіної. К.: КНЕУ, 1999. 368 с.
7. Указ Президента України «Про реформу грошової системи України» від 07.11.1992 № 549/92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/549/92>.
8. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 № 15-93. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-93>.
9. Баулін О.В., Лебідь В.І., Матвеев П.С., Пожидаєва М.А. Адвокатський іспит: підготовчий курс: навч. посіб. К.: Алерта, 2013. 736 с.

10. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення розрахунків у іноземній валюті за експортно-імпортними операціями на умовах відстрочки платежів чи поставок: наказ Національного банку України; Інструкція від 14.06.1994 № 85. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0085500-94/conv>.

11. Рум'янцев А.П., Рум'янцева Н.С. Зовнішньоекономічна діяльність: навч. посіб.: 2-ге вид. перероб. та доп. К.: Центр учбової літератури, 2012. 296 с.

УДК 378.168:004

КЛУБАНЬ М.В.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПІДРУЧНИКІВ ТА ЕЛЕКТРОННИХ ПОСІБНИКІВ У ПРОЦЕСІ НАВЧАННЯ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

Стаття присвячена актуальним правовим та організаційним питанням використання електронних навчальних посібників та електронних підручників в освітньому процесі у вищих навчальних закладах. Досліджено поняття та основні вимоги, що ставляться до електронних навчальних засобів, і методи їх застосування.

Ключові слова: електронний посібник, електронний підручник, електронна освіта, сучасні методи навчання у вищих навчальних закладах.

Статья посвящена актуальным правовым и организационным вопросам использования электронных учебных пособий и электронных учебников в образовательном процессе в высших учебных заведениях. Исследовано понятие и основные требования, предъявляемые к электронным учебным средствам, и методы их применения.

Ключевые слова: электронное пособие, электронный учебник, электронное образование, современные методы обучения в высших учебных заведениях.

The article is devoted to topical issues of use of electronic manuals and electronic textbooks in educational process in higher educational institutions. The concept and the main requirements imposed to electronic educational means and their methods of use have been investigated.

Key words: electronic tutorial, electronic textbook, electronic education, modern methods of teaching in higher educational establishments.

Актуальність теми. У сучасному мінливому світі відбувається поступове руйнування традиційного освітнього середовища. Друковане видання перестає бути основним джерелом інформації. Здобувач освіти в більшості випадків буде використовувати менш якісну інформацію в електронному вигляді, ніж витратити час і кошти на отримання друкованої літератури.

Одним із способів адаптації системи навчання до подібних змін є розроблення електронних підручників та посібників. Зміст і дизайн підручника визначаються його призначенням і метою створення. Тому важливим вбачається вироблення правових стандартів щодо змісту та дизайну електронного підручника як елемента нового освітнього середовища.

Сучасні науковці розуміють, що традиційні уявлення про форми і методи досягнення ефективного виконання роботи й успіхів у навчанні вже застаріли. Тому це потребує змін організаційної схеми взаємодії здобувача освіти та викладача, її переорієнтування із педагогічного впливу і контролю на відносини сприяння сумісній діяльності та кооперування. Аналіз літера-

турних джерел показав, що більшість перших електронних навчальних посібників являли собою електронні копії друкованих видань і здебільшого не враховували комп'ютерних можливостей подачі матеріалу.

Стан наукового дослідження. Публікації В.І. Остроух, К.Л. Бугайчук, О.І. Пометун, Л.В. Пироженко, М.І. Шерман, І.В. Артьомова, А.В. Фурман, О.В. Діденко, П.Б. Полянського доводять, що для того, щоб електронний посібник якнайкраще відповідав пропонованим вимогам, він має сполучати в собі функції підручника і вчителя, довідково-інформаційного посібника і консультанта, тренажера і контролера знань.

Більшість розвинутих країн активно розробляють і підтримують комп'ютерні технології у процесі навчання. Якість освіти значною мірою залежить від якості інформаційних технологій навчання. Поліпшення якості інформаційних технологій навчання може бути здійснено з урахуванням світових тенденцій.

На сучасному етапі розвитку системи електронного навчання основний акцент ставиться на розробленні інструментарію цієї системи, питання взаємодії суб'єктів такого освітнього процесу ще не отримало достатнього обґрунтування, а це породжує низку певних проблем в освітній практиці електронного навчання.

Важливо розуміти значення використання інформаційних технологій у процесі навчання, оскільки, по-перше, комп'ютер став засобом підвищення продуктивності праці у всіх сферах діяльності людини, по-друге, різко зріс обсяг потрібної інформації, за допомогою традиційних способів та методик викладання вже неможливо підготувати необхідну кількість високопрофесійних фахівців. Необхідність активного використання електронних видань нині диктується тим, що персональний комп'ютер став вже не екзотичною технічною новинкою, а інструментом у технологічному освітньому ланцюжку у вигляді засобу навчання, без його активного використання неможливо підвищити інтенсивність процесу отримання знань, закріплення навичок та умінь.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що ефективним підходом до навчання є використання мультимедії в навчальному процесі, який полягає у застосуванні інформаційних технологій. Основним фактором у виборі інформаційних технологій як засобів навчання має бути їх освітній потенціал. Однак нині в Україні економічна і технологічна ситуація склалась так, що вибір засобів залежить не стільки від педагогічного потенціалу, скільки від їх вартості, поширеності та доступності.

На жаль, більшість навчальних книжок і передусім підручників в Україні за змістом, структурою, художнім оформленням та поліграфічним виконанням не відповідає сучасним суспільним потребам [1, с. 13]. За статистикою, майже кожен третій підручник, що потрапляє на ринок навчальної літератури, – низького рівня, оскільки містить смислові, фактичні, граматичні та інші помилки [2].

Вивчення проблеми розроблення та створення електронної навчальної літератури дає підставу зробити висновок про те, що нині, на жаль, немає українських стандартів для галузі електронних видань [3, с. 47].

Необхідно констатувати, що натеper для того, щоб розробити електронний посібник або підручник, важливо вирішити проблему із самим визначенням поняття електронного підручника. Справа в тім, що за останнє десятиріччя у теорії та практиці педагогічної освіти почали широко застосовувати поняття «електронний курс», «електронне видання», «навчальний продукт», «педагогічний програмний засіб», «електронний підручник» тощо. Увага до цих понять зумовлена завданнями інформатизації освіти, інтенсивним розвитком дистанційного навчання. Зазначені педагогічні поняття у сучасній літературі не набули однозначного тлумачення. Часто можна помітити синонімію термінів, коли один і той самий зміст виражають різні терміни [3, с. 47].

На законодавчому рівні є визначення електронного підручника, а саме у Положенні «Про електронні освітні ресурси», затвердженеу Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 01.10.2012 № 1060 [5], зазначено, що електронний підручник – електронне навчальне видання із систематизованим викладом дисципліни (її розділу, частини), що відповідає навчальній програмі, може містити цифрові об'єкти різних форматів та забезпечувати інтерактивні режими взаємодії з усіма учасниками навчально-виховного процесу.

Науковці розглядають електронний підручник як електронну навчальну систему комплексного призначення, що забезпечує безперервність і повноту дидактичного циклу процесу навчання і дає можливість у діалоговому режимі, як правило, самостійно освоїти навчальний курс або його розділ за допомогою комп'ютера, та побудований за модульним принципом із відкритою архітектурою.

Часто електронним підручником називають електронні версії (копії) звичайних (паперових) підручників. Інколи такі підручники мають спрощену гіпертекстову структуру (посилання на розділи, параграфи тощо). Створення вказаного підручника здебільшого зводиться до сканування наявного звичайного підручника і, в кращому разі, надання йому елементів гіпертексту. На нашу думку, такий електронний підручник не може виконати всі функції навчального процесу, які покладають науковці у разі розроблення повноцінного електронного підручника.

У Положенні «Про електронні освітні ресурси», затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 01.10.2012 № 1060, зазначено, що електронний навчальний посібник – навчальне електронне видання, використання якого доповнює або частково замінює підручник, а електронний підручник – це електронне навчальне видання із систематизованим викладом дисципліни (її розділу, частини), що відповідає навчальній програмі [5].

На думку вчених, електронний підручник – не лише комплексна й цілісна дидактична, методична й інтерактивна програмна система, яка дає змогу викласти складні моменти навчального матеріалу із використанням багатого арсеналу різних форм подання інформації засобами мультимедіа. Це допомагає підвищити доступність навчання за рахунок зрозумілого, яскравого й наочного подання матеріалу. Процес навчання за таких умов відбувається більш успішно, тому що він заснований на безпосередньому спостереженні об'єктів і явищ.

Електронні підручники узагальнено поділяють на три типи: 1) відсканований і оцифрований варіант паперового підручника; 2) традиційний підручник з гіпертекстовими вставками; 3) спеціально розроблений електронний підручник. Одна з найбільш поширених класифікацій ґрунтується на цілях і завданнях навчальних систем або режимах використання електронного підручника з виділенням таких типів: ті, що ілюструють чи консультують, операційні середовища, тренажери, навчальний контроль. У конкретному електронному підручнику може бути поєднано кілька типів із зазначених режимів його використання.

Вважаємо, що електронний підручник нового типу має бути відкритою системою, що має на меті дати змогу викладачу вносити зміни до змісту і структури підручника. Можливість зміни електронних підручників необхідна для адаптації його до конкретного навчального плану, врахування специфіки дисципліни, яка викладається в певному навчальному закладі, відповідно до можливостей матеріально-технічної бази, особистого досвіду викладача, сучасного стану науки, базового рівня підготовленості здобувачів освіти, обсягу годин вивчення дисципліни, тощо. При цьому, природно, має бути і обмеження від несанкціонованої зміни підручника, від того, щоб не було порушено Закон «Про авторські і суміжні права». Для захисту електронного підручника від несанкціонованої зміни важливо передбачити пароль або систему паролів.

Варто зазначити, що електронний підручник має не просто повторювати друкарські видання і бути їх електронною версією, а максимально використовувати всі сучасні досягнення інформаційних технологій, зокрема:

- електронний підручник має містити тільки мінімум текстової інформації у зв'язку з тим, що тривале читання тексту з екрана спричиняє значну втому і, як наслідок, зниження сприйняття й засвоєння матеріалу;

- перевагою електронного підручника є можливість широкого використання різних кольорів, що істотно збільшує його ілюстративність. В електронному підручнику можна виділяти окремі слова або фрази кольором, фоном або іншим способом, що покращує наочність і дає змогу акцентувати увагу на головному;

- електронні підручники можуть містити велику кількість ілюстративного матеріалу, що активізує розумову діяльність здобувача освіти й забезпечує практичну наочність навчання. Використання відеофрагментів або анімації дає змогу передати необхідні процеси в динаміці. Ці компоненти визначають мультимедійний характер електронного підручника;

- застосування аудіофрагментів в електронному підручнику дає змогу не тільки наблизити його до звичних способів надання інформації, а й поліпшити сприйняття нового матеріалу; при цьому в користувачів активізуються не тільки зорові, а й слухові центри головного мозку (за даними ЮНЕСКО, при аудіосприйнятті засвоюється тільки 12% інформації, при візуальному – 25%, а при аудіовізуальному – до 65% сприйнятої інформації);

- електронний підручник містить гіперпосилання між елементами підручника і може мати посилання на інші електронні підручники та довідники, що забезпечується застосуванням різноманітних програмних засобів навігації. За таких умов електронний підручник створює можливість робити закладки у будь-якому місці, відображати список закладок, відсортувавши їх

у будь-якому порядку. Сучасні програми засобу навігації визначають інтерактивність електронного підручника;

– в електронному підручнику має бути список рекомендованої літератури, яку видано традиційним (друкарським) способом. Він може бути адаптований до конкретного навчального плану навчального закладу і тому в списку літератури можна передбачити вказівку наявності у бібліотеці кількості книг або інших видань. Список літератури можна доповнювати не тільки посиланнями на статті у журналах, збірниках матеріалів наукових конференцій, тощо, але також й електронними публікаціями, які розміщені на серверах навчального закладу або в мережі Internet;

– електронний підручник має містити і засоби контролю, оскільки контроль знань є одним з основних завдань навчання. Підручник має працювати в таких трьох режимах: навчання без контролю; навчання з проміжним контролем, при якому наприкінці кожного розділу (параграфу) здобувач освіти пропонується відповісти на кілька запитань, що допомагають визначити ступінь засвоєння матеріалу; навчання з підсумковим тестовим контролем знань із виставленням оцінки.

Цікавий з точки зору того, які характеристики електронних підручників є найважливішими для здобувача освіти, «Проект майбутнього» провів у США анкетування близько 300 тис. студентів. Відповіді розподілилися так: можливість персоналізації книг додаванням коментарів і маркуванням тексту – 63%; самооцінювання – 62%; можливість самоосвіти – 46%; користування інформацією NASA і Google в реальному часі – 52%; користування, за потреби, онлайн-репетитором – 53%; використання презентацій PowerPoint з електронних підручників – 55%; ігрові елементи в навчанні – 57%; застосування анімації і моделювання – 55%; наявність відео – 51%; можливість проводити відеоконференції – 30%; підкасти – 34%; створювати власні підкасти або відео – 48 % [4; 3, с. 48].

Окрім цього, необхідно виділити низку ергономічних вимог до організації інформації на екрані, а саме інформація, подана на екрані, має бути зрозумілою, логічно пов'язаною, розподіленою на групи за змістом і функціональним призначенням; у разі подання інформації на екрані варто уникати надлишкового кодування і невиправданих, ускладнених ідентифікованих скорочень; не варто для подання інформації використовувати крайові зони екрана; на екрані має бути лише та інформація, що потрібна користувачу на певний момент.

У зв'язку з масовим розробленням електронних підручників у вищих навчальних закладах необхідно дослідити принципи, яких треба дотримуватися під час їх створення [6]:

– принцип квантування, який передбачає поділ матеріалу на розділи, що складаються з модулів, мінімальних за обсягом, але достатніх за змістом;

– принцип повноти – кожен модуль повинен мати такі компоненти: теоретичне ядро, контрольні запитання з теорії, приклади, завдання і вправи для самостійного опрацювання, контрольні запитання з усього модуля з відповідями, контрольна робота, довідка (Help), за потреби – історичний коментар;

Тобто, інформація в електронному підручнику має подаватися у невеликому обсязі, але наповнено змістовно.

– принцип наочності – кожен модуль має складатися з колекції кадрів з мінімумом тексту і візуалізацією, що полегшує розуміння й запам'ятовування нових понять, тверджень і методів;

– принцип навігації, що передбачає зв'язок кожного модуля гіпертекстовими посиланнями з іншими модулями таким чином, щоб у користувача був вибір переходу до будь-якого іншого модуля. Такий принцип не виключає, а навіть передбачає велику кількість рекомендованих переходів, що забезпечують послідовність вивчення курсу;

– принцип керованості – здобувач освіти самостійно керує електронним підручником, він має можливість викликати на екран будь-яку кількість прикладів та пояснень, а також перевіряє себе, відповідаючи на контрольні запитання і виконуючи контрольну роботу заданого рівня складності;

– принцип адаптації – електронний підручник має передбачати адаптацію до потреб конкретного користувача у процесі навчання, давати змогу варіювати глибину і складність навчального матеріалу, його прикладну спрямованість залежно від майбутньої спеціальності, потреб користувача, генерувати додатковий ілюстративний матеріал, а також пропонувати графічні та геометричні інтерпретації необхідних понять;

– принцип комп'ютерної підтримки, який передбачає, що у будь-який момент роботи здобувач освіти може отримати комп'ютерну підтримку, яка допомагає зосередитися на суті матеріалу, що вивчається на цей момент, розглянути більшу кількість прикладів і вирішити більше

завдань. При цьому комп'ютер не тільки має виконувати громіздкі перетворення, різноманітні обчислення і графічні побудови, але і здійснювати математичні операції будь-якого рівня складності, якщо їх здобувач освіти уже вивчив раніше, а також перевіряти отримані результати на будь-якому етапі, а не тільки на рівні відповіді;

– принцип редагування – електронний підручник має бути виконаний у форматі, який дає змогу компонувати його в єдиний електронний комплекс, розширювати й доповнювати новими розділами і темами, а також формувати електронні бібліотеки з окремих дисциплін (наприклад, для кафедральних комп'ютерних класів) або особисті електронні бібліотеки здобувача освіти (відповідно до спеціальності та курсу, на якому він навчається), викладача.

Водночас необхідно зазначити, що при всіх перевагах електронних підручників їх не можна вважати універсальним новітнім інформаційно-навчальним засобом. Основними методологічними причинами цього є те, що, по-перше, для користування електронними підручниками варто мати відповідну комп'ютерну техніку та програмне забезпечення. По-друге, отримання інформації з електронного підручника є нетрадиційним способом її подання користувачу для сприймання та усвідомлення і пов'язане з посиленням навантаження на роботу фізіологічних, фізичних, психологічних систем організму, зокрема зорових аналізаторів. З огляду на це для електронних підручників бажано передбачати чітко регламентований час щодо тривалості його використання. Це не завжди збігається з часом, необхідним для опрацювання програмних доз навчальної інформації навіть у межах одного заняття. По-третє, використовуючи електронні підручники, користувач, як правило, отримує «віртуальну інформацію» про необхідні явища і процеси, і у практичній діяльності він на 90 відсотків має справу з інформацією, що отримується у безпосередньому спостереженні, в оперуванні реальними явищами і процесами. Подолати таку невідповідність можна, якщо у комплексі з електронним підручником буде використовуватись традиційне інформаційно-навчальне обладнання, яке є носієм дидактично-препарованої інформації про необхідні об'єкти та процеси.

Електронний підручник потрібний для роботи на практичних заняттях: за його допомогою викладач може проводити заняття у формі самостійної роботи за комп'ютерами, залишаючи за собою роль керівника і консультанта. Викладач при цьому за допомогою комп'ютера може швидко й ефективно контролювати знання студентів, задавати зміст і рівень складності контрольного заходу. Власне, студенти за допомогою електронного підручника можуть використовувати комп'ютерну підтримку для вирішення більшої кількості завдань, отримуючи більше часу для аналізу отриманих рішень і їх графічної інтерпретації [3, с. 49–50].

Що стосується конкретно електронного посібника, то загальноприйнятого визначення електронного навчального посібника дотепер не існує. Науковці думають, що це спрощений варіант електронного підручника, який, своєю чергою, можна визначити, наприклад, як програмно-методичний комплекс, заснований на використанні мультимедійних технологій, що забезпечує можливість самостійного освоєння матеріалу.

На нашу думку, електронний посібник можна розглядати як електронне видання, яке має на меті допомогти в оволодінні навчальною дисципліною із використанням відеороликів, аудіосупроводження, із застосуванням гіперпосилань, інтерактивних вкладок та інших сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Звичайно, наповнення, структура, склад електронного посібника будуть відрізнятися від друкованого, адже він має містити новітні мультимедійні технології – гіперпосилання, інтерактивні вкладки, закладки тощо, тому потрібно переглянути традиційне ставлення до навчальної літератури. Але водночас до електронних підручників та посібників варто висувати жорсткі вимоги, не кажучи вже про однозначність термінологічного словника.

Висновок. Проведений аналіз дозволив виділити наступні підходи до інтерпретації ролі електронного підручника в сучасних умовах.

Перший підхід передбачає, що електронний підручник – це вдосконалена, можливо, і спрощена електронна версія звичайного друкованого підручника. Плюси підходу для здобувача освіти – інформація надається в зручній електронній формі. Мінуси – обмежений час роботи з комп'ютером.

У рамках другого підходу електронний підручник розглядається як інтерактивний віртуальний помічник, що містить систематизовану інформацію, взятую зі звичайних підручників. Матеріал оформляється у вигляді гіпертекстових документів, підтримує різні сценарії переходу між інформативними блоками. Оформлений у вигляді гіпертекстів документ дозволяє структурувати пропонований навчальний матеріал і полегшувати пошук необхідної інформації. У даній

концепції електронний підручник розглядається як структурований і універсальний довідник, як «текст з картинками» і можливостями навігації.

Третій підхід передбачає, що роль електронного підручника полягає не в заміні, а в доповненні існуючих друкованих матеріалів. А саме електронний підручник має максимально полегшити розуміння і запам'ятовування (причому активне, а не пасивне) найбільш істотних понять, тверджень і прикладів досліджуваного курсу, залучаючи до процесу навчання інші (ніж звичайний підручник) можливості людського мозку, парності, слухову і емоційну пам'ять. Створення такого підручника більш трудомісткий і творчий процес.

Кожен із запропонованих варіантів має право на існування і свого споживача. Однак з точки зору більш повного використання можливостей інформаційних технологій, інтенсифікації та підвищення ефективності навчання для розроблення українських стандартів для галузі електронних видань найбільш придатним, на нашу думку, вбачається третій підхід. Таким чином, електронні підручники, розроблені за такими стандартами, значно допоможуть вченим і педагогам донести накопичений досвід і знання до кінцевого споживача (як правило, здобувача вищої освіти).

Список використаних джерел:

1. Фурман А.В. Теорія і практика розвивального підручника: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2004. 288 с.
2. Артьомов І.В. Концептуальна модель розробки підручників нового покоління та їх впровадження у навчальний процес. Зб. наук. праць Закарпат. ДУ. Вип. 3 / М.І. Кляп, С.Г. Борзенко, Є.А. Іванченко та ін. Ужгород: Закарпат. ДУ, 2012. С. 136–143.
3. Олександр Діденко. Особливості розроблення та впровадження електронних підручників у систему професійно-технічної освіти. Науковий вісник Інституту професійно-технічної освіти НАПН України. Професійна педагогіка: зб. наук. праць: Вип. 7, 2014. С. 46–50.
4. Полянський П. Про переваги і вразливі місця електронних підручників. URL: http://osvita.ua/school/school_today/16840/.
5. Про затвердження Положення про електронні освітні ресурси: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 01.10.2012 № 1060. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/z1695-12>.
6. Зимина О.В. Рекомендации по созданию электронного учебника. URL: <http://www.academiaxxi.ru/Packages.html>.
7. Бугайчук К.Л. Електронний підручник: поняття, структура, вимоги. Інформаційні технології і засоби навчання. 2011. № 2 (22). URL: <http://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/437>.

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ
У СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ**

У статті проаналізовано положення вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти. Обґрунтовується, що застосування низки відповідних адміністративно-правових засобів зумовлене особливостями функціонування закладів дошкільної та загальної середньої освіти спеціального типу. Визначено основні проблеми, пов'язані з поетапною реорганізацією та ліквідацією вказаних закладів освіти, з урахуванням чого запропоновано окремі напрями їх законодавчого вирішення.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, спеціальні заклади освіти, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, право на освіту.

В статье проанализированы положения отечественного законодательства в вопросах административно-правового обеспечения права на образование лиц с инвалидностью в специальных заведениях образования. Обосновывается, что применение ряда соответствующих административно-правовых методов предопределено особенностями функционирования заведений дошкольного и общего среднего образования специального типа. Определены основные проблемы, которые обусловлены поэтапной реорганизацией и ликвидацией указанных заведений образования, предложены отдельные направления их законодательного решения.

Ключевые слова: административно-правовые средства, специальные заведения образования, органы публичной администрации, лица с инвалидностью, право на образование.

In the article position of home legislation is analyzed on questions the administrative and legal providing of right to education of persons with disability in the special establishments of education. Grounded, that application of row of corresponding administrative facilities predefined by the features of functioning of establishments of preschool and general secondary education of the special type. Basic problems are certain: tying up with stage-by-stage reorganization and liquidation of the indicated establishments of education, taking into account what separate directions of their legislative decision are offered.

Key words: administrative and legal facilities, special establishments of education, organs of public administration, person with disability, right to education.

Вступ. Пріоритетом кожної цивілізованої країни є залучення своїх громадян до освітнього процесу, зокрема тих, які мають інвалідність. Для них створюються відповідні специфічні умови інклюзивного навчання, що дозволяють здобувати повноцінну освіту та розвивати навички соціалізації. Разом із тим, через значні фізичні або інтелектуальні проблеми зі здоров'ям, інші відхилення функцій організму деякі із вказаної категорії осіб потребують постійного додаткового нагляду у спеціальних закладах освіти.

У подібних закладах, з одного боку, відбувається лікування, надання низки медичних, психологічних, корекційних та інших необхідних послуг згідно з індивідуальною програмою реабілітації, а з іншого – навчання та виховання згідно з освітнім законодавством, але з урахуванням

особливих освітніх потреб. Тому особливої актуальності набуває організація публічною владою своєчасного системного психологічного та педагогічного супроводу учнів із порушеннями здоров'я у закладах освіти спеціального типу.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу порядку та умов застосування адміністративно-правових засобів забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти з виробленням конкретних пропозицій вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері.

Результати дослідження. Більшість вітчизняних фахівців і науковців останніх років, які досліджували питання забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю у спеціальних закладах освіти, зокрема Ю.В. Богінська, Т.І. Бондар, Н.В. Василенко, Т.О. Гладун, Т.М. Дегтяренко, І.О. Калініченко, В.В. Нагорна, О.В. Чепка, погоджуються з тим, що заклади освіти мають відповідати потребам дітей з інвалідністю. У цьому контексті варто враховувати не лише вид і ступінь захворювання, а також вік здобувача освіти, його загальний психологічний і соціальний розвиток. Зокрема Ю.В. Богінська підкреслює, що інвалідність підлітків сприяє соціальній дезадаптації, яка обумовлена порушеннями в розвитку, ускладненнями в самообслуговуванні, спілкуванні, навчанні, оволодінні в майбутньому професійними навичками. Засвоєння соціального досвіду вимагає від суспільства певних додаткових заходів, засобів і зусиль, зокрема спеціальних соціальних і освітніх програм, центрів з реабілітації та закладів освіти. Розроблення цих заходів має ґрунтуватися на знанні закономірностей, завдань соціалізації [1, с. 93].

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», ст. 27 Закону України «Про охорону дитинства» для дітей з інвалідністю та з порушеннями розумового або фізичного розвитку, які не можуть навчатися в загальних закладах освіти, створюються спеціальні заклади загальної середньої освіти, санаторні школи, будинки-інтернати для дітей з інвалідністю, дошкільні та інші заклади, в яких вони утримуються за рахунок держави. У разі направлення до таких закладів останні мають обиратися з урахуванням принципу їх максимальної територіальної наближеності до місця проживання батьків або осіб, що їх замінюють [2].

З урахуванням положень Законів України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту» серед спеціальних закладів освіти виокремимо наступні: а) заклади дошкільної освіти: ясла-садки компенсуючого типу – для дітей з особливими освітніми потребами віком від 2 до 7 (8) років; ясла-садки комбінованого типу – для дітей віком від одного до 6 (7, 8) років, у складі яких можуть бути групи загального розвитку, компенсуючого типу, інклюзивні, сімейні, прогулянкові, в яких забезпечується дошкільна освіта з урахуванням стану здоров'я дітей, їхнього розумового, психологічного, фізичного розвитку; центри розвитку дитини – для забезпечення фізичного, розумового і психологічного розвитку, корекції психологічного і фізичного розвитку [3]; б) заклади загальної середньої освіти: спеціальні школи – для дітей, які потребують корекції фізичного та розумового розвитку; санаторні школи – для дітей, які потребують тривалого лікування; навчально-реабілітаційні центри – для дітей зі складними порушеннями розвитку [4].

Вказаний перелік засвідчує, що абсолютна більшість закладів освіти спеціального типу функціонують у сфері дошкільної та загальної середньої освіти. Основними показниками поділу таких закладів на види є завдання, які перед ними ставляться законодавчими актами; вік здобувачів освіти; конкретне захворювання чи ступінь порушення функцій організму.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації права осіб з інвалідністю з боку органів публічної адміністрації у загальних і спеціальних закладах освіти має подібний характер, серед яких ліцензування, стандартизація, атестація педагогічних працівників, владне реагування щодо фактів вчинених правопорушень в освітньому процесі, моніторинг освітньої діяльності, тощо. Разом із тим, в аналізованій сфері застосовуються також відмінні адміністративно-правові засоби, що зумовлене особливостями функціонування закладів дошкільної та загальної середньої освіти спеціального типу.

Значна кількість системних порушень функцій організму, які згодом призводять до інвалідності, виявляються у ранньому віці, що вимагає негайного корегування подальшого навчання та виховання таких дітей. Тому заклади дошкільної освіти стають першими місцями, де особи з особливими освітніми потребами мають можливість на рівні з іншими засвоїти основи соціальної діяльності та розуміння навколишнього світу.

Положенням про дошкільний навчальний заклад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305, визначено, що ясла-садки компенсуючого типу функціону-

ють для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку; тривалого лікування та реабілітації відповідно до їхніх особистісних можливостей [5]. Спеціальним нормативно-правовим актом, який врегульовує діяльність закладів дошкільної освіти компенсуючого типу, є Порядок комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу, затверджений наказом МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. У документі закріплено порядок прийому дітей, здійснення освітнього процесу, вимоги до керівництва, педагогічних і медичних працівників. Визначено, що головне завдання таких закладів полягає у зміцненні здоров'я, розвитку і формування особистості шляхом спеціально організованого навчально-виховного процесу у комплексі з корекційно-розвивальною та лікувально-оздоровчою роботою [6].

Застосування адміністративно-правових засобів щодо забезпечення права на освіту особами з інвалідністю здійснюється з урахуванням певної специфіки правового статусу та діяльності закладів дошкільної освіти компенсуючого типу, передбаченої положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305, наказу МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. Зокрема, місцеві органи управління освітою на підставі згоди батьків або осіб, які їх замінюють, направляють дітей до спеціальних закладів освіти з одночасним встановленням терміну їхнього перебування згідно з рекомендаціями щодо стану здоров'я. За наявності складного захворювання відповідним розпорядженням керівника закладу створюються діагностичні групи, які приймають рішення про подальше влаштування дитини на навчання.

МОН України, МОЗ України та місцеві органи публічної адміністрації у межах своїх повноважень зобов'язують заклади освіти з метою здійснення реабілітаційної, лікувальної, психологічної, корекційно-відновлювальної та іншої роботи зі здобувачами освіти обладнувати необхідні спеціалізовані профільні приміщення та кабінети, а також контролюють їх діяльність у цьому спрямуванні. Крім того, заклади охорони здоров'я за керівництва МОЗ України здійснюють нагляд за недопущенням порушення державних норм, правил і стандартів щодо медичного обслуговування, санітарно-гігієнічної безпеки, норм харчування дітей з особливими освітніми потребами у спеціальних суб'єктах надання освітніх послуг.

У разі недостатньої кількості дітей для утворення закладу дошкільної освіти компенсуючого типу за погодженням із місцевими органами публічної адміністрації створюються спеціальні або інклюзивні класи у межах ясел-садків комбінованого типу. Кількість дітей у спеціальних закладах дошкільної освіти компенсуючого типу варіюється від 6 до 12 дітей, залежно від виду захворювання чи порушень функцій організму, у санаторних закладах дошкільної освіти компенсуючого типу – 15 дітей віком до 3 років, 20 дітей віком від 3 років.

Заклади дошкільної освіти роблять основний акцент на становленні та розвитку особистості дитини з інвалідністю, тоді як система спеціальної загальної середньої освіти формує необхідні компетентності, закріплені у відповідних державних стандартах, продовжуючи реалізовувати медичні, психологічні, корекційні та інші процедури, передбачені для укріплення чи відновлення здоров'я у більш дорослому віці. Відповідно до Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 778 [7], та Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат, затвердженого наказом МОН України від 12.06.2003 № 363, школи-інтернати санаторного типу створюються з метою організації відновлення і зміцнення здоров'я у поєднанні із загальноосвітньою підготовкою, наданням кваліфікованої медичної, психологічної та педагогічної допомоги [8].

Суб'єктами публічної влади у сфері адміністративно-правового забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю у загальноосвітніх санаторних школах-інтернатах є МОН України, МОЗ України, та насамперед управління освіти обласних, районних, міських, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Вказані органи виконавчої влади у межах своїх повноважень видають нормативно-правові акти та реалізують інші аспекти державної політики щодо базових питань гарантування реалізації права на освіту осіб з інвалідністю. Своєю чергою відповідні місцеві органи публічної адміністрації застосовують наступні основні адміністративно-правові засоби в аналізованій сфері: 1) регламентують режим роботи та організовують комплектування шкіл-інтернатів комунальної форми власності вихованцями на підставі кваліфікованих висновків і медичних показань лікувальних або реабілітаційних установ; 2) ухвалюють рішення про визначення місця навчання дитини з інвалідністю у разі відсутності на території її проживання необхідного закладу освіти відповідного профілю; 3) встановлюють терміни перебування дітей у школах-інтернатах протягом одного року; 4) погоджують створення дошкільних груп або окремих класів у школах-інтернатах залежно від наявного матеріально-технічно-

го забезпечення, педагогічних працівників та запитів осіб з особливими освітніми потребами; 5) контролюють процес доставлення дітей з інвалідністю до закладів охорони здоров'я з метою лікування або госпіталізації; 6) затверджують початкові плани шкіл-інтернатів державної та комунальної форми власності.

Важливими суб'єктами надання освітніх послуг є спеціальні загальноосвітні школи (школи-інтернати), які діють на підставі відповідного законодавства у сфері освіти та інших правових норм з питань інвалідності, зокрема Положення про спеціальну загальноосвітню школу (школу-інтернат) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затвердженого наказом МОН України від 15.09.2008 № 852. Ці заклади освіти забезпечують здобуття певного рівня освіти, професійну орієнтацію та підготовку, проводять корекційно-розвиткову роботу з дітьми, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, умови проживання та утримання за рахунок держави [9].

В аналізованій сфері прослідковується чітка державна політика щодо створення оптимальних умов здобуття особами з інвалідністю освіти, що реалізується в положеннях відповідного законодавства. Впровадження організаційно-правових засад освітньої діяльності спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) покладається на МОН України, яке поряд із постановами Кабінету Міністрів України затвердило значний масив відповідних нормативних актів. Застосування адміністративно-правових засобів з метою забезпечення здобуття освіти особами з інвалідністю реалізується у двох площинах: адміністративно-правове забезпечення освітнього процесу та адміністративно-правове забезпечення психофізичного розвитку та реабілітації дітей з особливими освітніми потребами.

Місцеві органи управління освітою за ініціативи керівництва закладів освіти враховують більшість особливих освітніх потреб, обумовлених станом здоров'я та індивідуальною реабілітаційною програмою, що реалізується у погодженні створення певних внутрішніх структур. З метою організації навчально-виховної та корекційно-розвиткової роботи дітей, які мають складні порушення розвитку, відкриваються окремі класи та спеціальні класи (групи) для здобувачів освіти інших нозологій. Також для дітей 6 (7) років, які не отримали дошкільної підготовки або не готові до навчання з інших обставин, можуть відкриватися підготовчі класи, а для учнів з розумовою відсталістю, які за станом здоров'я можуть оволодіти професією певного кваліфікаційного рівня, – класи з професійною реабілітацією [9]. З наведених фактів витікає, що спеціальні школи не переслідують мету формального концентрування дітей з особливими освітніми потребами для провадження загального для всіх освітнього процесу.

За наявності у дитини з інвалідністю тяжких психофізичних порушень здоров'я, які перешкоджають здобуттю освіти у санаторних школах-інтернатах чи спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах), вона направляється до навчально-реабілітаційного центру. Відповідно до Положення про навчально-реабілітаційний центр, затвердженого наказом МОН України від 16.08.2012 № 920, він є закладом загальної середньої освіти, мета діяльності якого полягає у реалізації права на освіту дітей з особливими освітніми потребами, зумовленими складними вадами розвитку, їхньої інтеграції в суспільство шляхом здійснення комплексних реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення здоров'я, здобуття освіти відповідного рівня, розвиток та корекцію порушень [10].

Варто констатувати, що аналізовані нормативно-правові акти не позбавлені правових прогалин і неточностей юридичної техніки. Однак наразі перед наукою адміністративного права не стоїть завдання ґрунтовного удосконалення окресленого нормативно-правового масиву. Зумовлене це тим, що прийняте остаточне рішення про поетапну реорганізацію з подальшою ліквідацією всіх закладів освіти спеціального типу, що закріплено у положеннях Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р [11] (далі – Національна стратегія).

Вказаний документ перенасичений формальними положеннями й такими, що складно реалізувати за чинної редакції. На вирішення цих проблем пропонуємо окремі положення Національної стратегії викласти у такій редакції: «збільшення щороку кількості дітей, охоплених інклюзивним навчанням, на 10% від загальної кількості дітей з особливими освітніми потребами» (абз. 2 розділу «Очікувані результати»); «припинення до 2026 року діяльності всіх типів закладів інституційного догляду та виховання дітей, у яких проживає більше ніж 15 вихованців, окрім тих, у яких постійно понад встановлені норми проживають діти з інвалідністю – до 30 осіб» (абз. 7 розділу «Очікувані результати»).

Поряд із зазначеним для розширення правових гарантій щодо належної реалізації положень Національної стратегії варто розвинути вітчизняне законодавство за наступними напрямками:

1) в окремому розпорядженні Кабінету Міністрів України вказати джерела та обсяги фінансування спеціальних шкіл-інтернатів і навчально-реабілітаційних центрів у межах відповідних планів заходів з реалізації Національної стратегії;

2) затвердити спільним наказом окремих органів публічної адміністрації, відповідальних за втілення у життя планів заходів з реалізації Національної стратегії, порядок і форми взаємодії між собою та зацікавленими інститутами громадянського суспільства;

3) створити інформаційний ресурс у мережі Інтернет, де висвітлювати основні результати реалізації Національної стратегії із обов'язковим зазначенням кількості дітей з інвалідністю;

4) доповнити КУпАП статтею 1843 із наступною назвою «Порушення прав осіб з особливими освітніми потребами», де передбачити адміністративну відповідальність адміністрації закладів дошкільної та загальної середньої освіти за відмову чи перешкоджання утворенню та функціонуванню спеціальних та інклюзивних класів (груп);

5) передбачити можливість перебування дітей з інвалідністю, якщо дозволяють медичні показання, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, з приводу чого внести відповідні зміни до Положення про дитячий будинок сімейного типу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 564 та Порядку взаємодобору сім'ї та дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, затвердженого наказом Мінсоцполітики України від 19.09.2017 № 1485.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. По-перше, забезпечення здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з боку органів публічної адміністрації у закладах дошкільної та загальної середньої освіти супроводжується застосуванням низки спільних адміністративно-правових засобів. Водночас специфіка аналізованої сфери зумовлює застосування також відмінного юридичного інструментарію, закріпленого у положеннях адміністративного законодавства. Вказане значною мірою залежить від типу спеціальних закладів освіти. Окрім створення належних умов провадження освітнього процесу, основний акцент органів публічної адміністрації концентровано на забезпеченні організації й реалізації корекційно-розвивальної та соціально-реабілітаційної роботи із дітьми з інвалідністю.

По-друге, схвалення Національної стратегії зумовлює переосмислення подальших перспектив діяльності санаторних шкіл, спеціальних загальноосвітніх шкіл і навчально-реабілітаційних центрів, де здобувають освіту переважна більшість дітей з інвалідністю. У цьому контексті першочерговим є застосування комплексного підходу до забезпечення органами публічної адміністрації права на освіту вказаної категорії осіб за рахунок передбачення у відповідних нормативно-правових актах належного рівня фінансування реформи, а також надання реальної можливості здобуття ними освіти в інклюзивних закладах освіти з одночасним проживанням не лише у спеціальних школах-інтернатах, але й у закладах сімейного типу та прийомних сім'ях.

Список використаних джерел:

1. Богінська Ю.В. Соціалізація підлітків з обмеженими можливостями у США: досвід роботи. Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами. К.: Університет України, 2008. С. 93–98.
2. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III./ Відомості Верховної Ради України. 2001. № 30. Ст. 142.
3. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 № 2628-III./ Відомості Верховної Ради України. 2001. № 49. Ст. 259.
4. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV. / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 28. Ст. 230.
5. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305. / Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 476.
6. Про затвердження Порядку комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу: наказ МОН України та МОЗ України від 27.03.2006 № 240/165. / Офіційний вісник України. 2006. № 15. Ст. 1146.
7. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 778. / Урядовий кур'єр. 2010. № 170.

8. Про затвердження Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат: наказ МОН України від 12.06.2003 № 363./ Офіційний вісник України. 2003. № 27. Ст. 1360.

9. Про затвердження Положення про спеціальну загальноосвітню школу (школу-інтернат) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку: наказ МОН України від 15.09.2008 № 852./ Офіційний вісник України. 2008. № 99. Ст. 3274.

10. Про затвердження Положення про навчально-реабілітаційний центр: наказ МОН України від 16.08.2012 № 920. / Офіційний вісник України. 2012. № 70. Ст. 2849.

11. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р. / Урядовий кур'єр. 2017. № 157.

УДК 342.56:342.3

КРАСНОГОР О.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні полягає у можливості здійснення прав та юридичних обов'язків (передбачених законодавством України) владними суб'єктами публічної адміністрації, пов'язаними із забезпеченням нормального функціонування нотаріальної діяльності публічного інтересу держави і суспільства у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, вплив, Державна нотаріальна контора, інтереси, Міністерство юстиції, Нотаріальна палата, нотаріус, права, публічна адміністрація.

В статье определено, что административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые влияют на защиту прав и законных интересов нотариусов в Украине заключается в возможности осуществления прав и юридических обязанностей (предусмотренных законодательством Украины) властными субъектами публичной администрации, связанными с обеспечением нормального функционирования нотариальной деятельности публичного интереса государства и общества в указанной сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, влияние, Государственная нотариальная контора, интересы, Министерство юстиции, Нотариальная палата, нотариус, права, публичная администрация.

The article stipulates that the administrative and legal status of the subjects of public administration influences on the protection of the rights and lawful interests of notaries in Ukraine is the ability to exercise the rights and legal obligations (as foreseen by the legislation of Ukraine) by the authorities of the public administration, ensuring the normal functioning of the notarial activity of the public interest of the state and society in this area.

Key words: administrative-legal status, influence, state notary office, interests, Ministry of Justice, Notary Chamber, notary, law, public administration.

Постановка проблеми. Визначення адміністративно-правового статусу по праву займає провідне місце у сфері адміністративного права. На цьому етапі становлення нашої держави права та законні інтереси нотаріусів мають тенденцію часто порушуватись, а суб'єкти публічної адміністрації так чи інакше впливають на це завдяки своїм владним повноваженням. Тому визначення прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації мають важливе значення для з'ясування спектра їхньої діяльності в нотаріальній сфері.

Ця тема стала особливо актуальною ще й тому, що наразі Мін'юст взявся розчищати український ринок нотаріальних послуг. Нині майже 200 нотаріусам і держреєстраторам анульований або припинений доступ до Держреєстру майнових прав на нерухоме майно та Єдиного держреєстру юросіб, фізосіб-підприємців та громадських формувань [1]. А як ми знаємо Мін'юст має особливий владний вплив та контроль на нотаріальні органи.

Таким чином, усі ці складові і зумовлюють актуальність цього питання.

Виклад основних положень. У найбільш загальному змісті під статусом (від латинського *status* – положення, становище) розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [2, с. 1263]. Якщо звернутися до тлумачного словника української мови, то там слово статус визначається, як певний стан чого-небудь (становище, стан.) [3, с. 420].

Н. Панов у своїх роботах визначає статус посадової особи як юридичну форму соціального положення робітника державного апарату. У широкому сенсі включає правосуб'єктність посадової особи, юридичні державно-владні повноваження, права й обов'язки, юридичну відповідальність. Правосуб'єктність посадової особи охоплює зміст якостей і здібностей людини, які вимагає законодавство від кандидата на обіймання управлінської посади в державному апараті. Правосуб'єктність виступає юридично обов'язковим чинником для отримання правового статусу посадової особи (у вузькому значенні). В останньому значенні статус посадової особи включає сукупність державних повноважень прав та обов'язків і юридичну відповідальність. Повноваження кваліфікуються як визначений синтез прав і обов'язків державного службовця. Загальний зміст юридичної відповідальності посадової особи втілюється в тому, що вона порівняно з іншими суб'єктами є більш жорсткою [4, с. 154].

М. Горбач вважає, що правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених завдань (функцій), обов'язків та прав, коли вони можуть діяти виключно відповідно до другого принципу правового регулювання «заборонено все крім того, що дозволено законом», характеризуються посиленою юридичною відповідальністю (негативного характеру, що накладається на суб'єктів публічної адміністрації), а також владною компетенцією, що вони реалізують, і яка має загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин [5].

Але найбільш широко адміністративно-правовий статус особи розкрив В. Галунько, який вважає, що адміністративно-правовий статус особи – це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [6].

На нашу думку, найбільш вдалу позицію щодо окресленої проблематики займає та група вчених, які розглядають зміст адміністративно-правового статусу особи, включаючи до його складу суб'єктивні права, юридичні обов'язки особи в сукупності з такими додатковими елементами, як правосуб'єктність та адміністративна відповідальність, а в деяких випадках і дисциплінарна відповідальність.

Тому основне завдання цієї статті полягає в тому, щоб на основі аналізу законодавства України та теоретичних положень науки адміністративного права розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Першим основним органом, що здійснює вплив на захист прав та законних інтересів нотаріусів, виступає Міністерство юстиції України (Мін'юст). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність Міністерства юстиції ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерство діє за принципом єдиноначальності. Підприємства, установи та

організації, що належать до сфери управління міністерства, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [7].

Мін'юст стосовно нотаріату має дуже багато делегованих повноважень, відповідно це визначено п. 69 ст. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом (далі – уповноважені особи), до провадження нотаріальної діяльності, здійснює контроль за організацією нотаріату та нотаріальної діяльності уповноважених осіб, керівництво державними нотаріальними конторами, перевіряє організацію нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, видає та анулює в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, видає уповноваженим особам свідоцтво про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав, встановлює порядок виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб; затверджує порядок проходження стажування уповноваженими особами, порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, порядок підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів, помічників нотаріусів та уповноважених осіб, установлює правила професійної етики нотаріусів, здійснює аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності, узагальнює та регулює нотаріальну практику, готує для нотаріусів та уповноважених осіб роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства [8].

Із вищезазначеного можна визначити основні права, якими користується Мін'юст у сфері регулювання діяльності нотаріату: перевіряє дотримання порядку, здійснює контроль та керівництво над державними нотаріальними конторами, видає свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, підвищує кваліфікацію нотаріусів, установлює правила професійної етики нотаріусів, здійснює аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності. Таким чином, за допомогою цих прав Мін'юст контролює правильність та законність діяльності нотаріусів, а також здійснює інші функції, пов'язані з діяльністю нотаріусів.

Згідно із вищезазначеним адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України у сфері впливу на забезпечення прав та законних інтересів нотаріусів полягає в адміністративних правах та обов'язках у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, а також в наданні адміністративних послуг структурними підрозділами цього Міністерства з метою контролю та врегулювання діяльності нотаріату.

У Законі України «Про нотаріат» містяться положення про видачу та анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю, що має досить важливе значення крізь призму нашого дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. Свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю видається Міністерством юстиції України на підставі рішення кваліфікаційної комісії нотаріату. Відмова у видачі свідоцтва може бути оскаржена до суду в місячний строк з дня її одержання. За видачу свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю вноситься плата, розмір якої встановлюється Кабінетом Міністрів України [9].

Крім того, Кабінет Міністрів України встановлює розмір плати, яку вносять за видачу свідоцтва про право на здійснення нотаріальної діяльності. Міністерство юстиції може анулювати свідоцтво про право на здійснення нотаріальної діяльності (ст. 12 Закону): 1) з власної ініціативи нотаріуса; 2) за поданням Міністерства юстиції Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у випадках: а) втрати громадянства України або виїзду за межі України на постійне проживання; б) винесення щодо нотаріуса обвинувального вироку суду, який набрав чинності; в) винесення ухвали про застосування щодо нотаріуса примусових заходів медичного характеру, що набрала законної сили; г) винесення постанови про припинення щодо нотаріуса кримінальної справи з нереабілітуючих підстав; г) винесення рішення суду, що набрало законної сили, про обмеження дієздатності особи, яка виконує обов'язки нотаріуса, визнання її недієздатною або зниклою безвісти, оголошення її померлою; д) неодноразового порушення нотаріусом чинного законодавства під час вчинення нотаріальних дій або грубого порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян, невідповід-

ності нотаріуса посаді, яку він обіймає, внаслідок стану здоров'я, що перешкоджає нотаріальній діяльності [8].

Рішення про анулювання свідоцтва про право на здійснення нотаріальної діяльності може бути оскаржене до суду в місячний термін з дня його одержання. Для захисту соціальних і професійних прав нотаріуси можуть об'єднуватися в загальнодержавні, міжнародні спілки та асоціації. Тому для цього в Україні існує Нотаріальна палата, яка захищає професійні інтереси нотаріусів. Об'єднання нотаріусів здійснюють методичну та видавничу роботу, можуть створювати спеціальні фонди й діють відповідно до своїх статутів.

У сучасному законодавстві України існують вимоги щодо кваліфікаційної комісії нотаріату та порядку її роботи. Для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, при Головному управлінні юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управліннях юстиції в областях, містах Києві та Севастополі утворюються кваліфікаційні комісії нотаріату. Положення про кваліфікаційну комісію нотаріату затверджується Міністерством юстиції України. Строк повноважень кваліфікаційної комісії нотаріату становить три роки починаючи з дня видання наказу про її утворення. Після проходження стажування особи, які мають намір скласти кваліфікаційний іспит на право на зайняття нотаріальною діяльністю, допускаються кваліфікаційною комісією нотаріату до його складання. Порядок проведення кваліфікаційних іспитів установлюється Міністерством юстиції України. На підставі результатів складеного іспиту кваліфікаційна комісія нотаріату приймає рішення про внесення Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі подання до Міністерства юстиції України про видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Особи, які не склали кваліфікаційний іспит, допускаються до його повторного складання не раніше ніж через один рік. Особа, приватна нотаріальна діяльність якої протягом трьох років після отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю не була зареєстрована і яка не працювала нотаріусом, консультантом державної нотаріальної контори чи помічником (консультантом) приватного нотаріуса, не була посадовою особою, яка здійснює керівництво та контроль за діяльністю нотаріату, до подання заяви про реєстрацію нотаріальної діяльності має підтвердити свою кваліфікацію шляхом складання кваліфікаційного іспиту в установленому Міністерством юстиції України порядку [9].

Кваліфікаційна комісія нотаріату: 1) вирішує питання про допуск або відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту; 2) приймає кваліфікаційні іспити на право на зайняття нотаріальною діяльністю. Рішення кваліфікаційної комісії може бути оскаржене до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Міністерстві юстиції України в місячний строк з дня вручення його копії заінтересованій особі або до суду. Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату затверджується Кабінетом Міністрів України [9].

Державні нотаріальні контори створюються і ліквідуються Міністерством юстиції України. Штати державних нотаріальних контор затверджуються Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі в межах встановленої для державних нотаріальних контор штатної чисельності і фонду заробітної плати. Державна нотаріальна контора є юридичною особою, яка створюється та реєструється у встановленому законом порядку. Очолює державну нотаріальну контору завідуючий, який призначається із числа осіб, які мають свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Призначення на посаду державного нотаріуса і завідуючого державною нотаріальною конторою та звільнення з посади проводиться Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі. Керівництво державними нотаріальними конторами здійснює Міністерство юстиції України через Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [9].

Таким чином, адміністративно-правовий статус державної нотаріальної контори полягає в здійсненні адміністративних прав та юридичних обов'язків, наділених їй Міністерством юстиції України для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Далі перейдемо до основної мети діяльності Української нотаріальної палати, яка є об'єднанням на професійній основі зусиль нотаріусів для задоволення та захисту їхніх законних про-

фесійних, соціальних та інших спільних інтересів, сприяння підвищенню їхнього професійного рівня, вдосконаленню правової допомоги, що надається органами нотаріату громадянам, підприємствам і організаціям, охороні їхніх інтересів у разі заподіяння шкоди внаслідок незаконних дій нотаріусів [10].

Основними завданнями Української нотаріальної палати є: 1) підвищення ролі нотаріату в умовах формування в Україні ринкових відносин, престижу професії нотаріуса, створення умов для активної діяльності членів нотаріальної палати на основі єдності їхніх професійних інтересів; 2) сприяння вдосконаленню діяльності нотаріусів – членів Української нотаріальної палати щодо правового обслуговування громадян, підприємств і організацій; 3) надання членам Української нотаріальної палати методичної та інформаційної допомоги; 4) забезпечення захисту законних соціальних інтересів членів палати, реалізації їхніх прав; 5) сприяння у захисті інтересів громадян та організацій у разі заподіяння їм шкоди з вини нотаріуса; 6) сприяння розвитку міжнародних зв'язків з метою зміцнення наукових і професійних контактів членів нотаріальної палати, обміну досвідом, співробітництва з міжнародними організаціями нотаріату [10].

Українська нотаріальна палата може входити до Спільки юристів України, інших громадських організацій, зокрема міжнародних, як колективний член [10].

Для здійснення своїх цілей Українська нотаріальна палата у встановленому порядку: 1) подає до державних або місцевих органів державної влади і управління пропозиції із вдосконалення діяльності нотаріату; 2) сприяє науковому розробленню питань вдосконалення нотаріальної діяльності, впровадженню ефективних форм обслуговування; 3) аналізує нотаріальну практику, спільно з Міністерством юстиції України готує методичні рекомендації з питань застосування чинного законодавства під час вчинення нотаріальних дій, надає нотаріусам необхідну інформаційну допомогу; 4) самостійно або спільно з державними органами і громадськими організаціями проводить конференції, семінари та інші заходи, сприяє підвищенню кваліфікації нотаріусів, забезпеченню їх відповідною літературою по всіх напрямках діяльності, організує професійну підготовку юристів до роботи в органах нотаріату; 5) займається видавничою діяльністю; 6) організує професійні і наукові контакти членів нотаріальної палати з нотаріусами зарубіжних країн, укладає відповідні угоди, здійснює обмін делегаціями нотаріусів; 7) створює у встановленому законодавством порядку госпрозрахункові установи і організації із статусом юридичної особи; 8) утримує об'єкти соціально-культурного та іншого призначення; 9) утворює цільові фонди; 10) заохочує членів палати за активну роботу, вносить пропозиції у відповідні органи влади і управління про нагородження членів нотаріальної палати, надає їм матеріальну та іншу допомогу [10].

Уваги потребують питання структуризації Української нотаріальної палати, аналізу діяльності її відділень, внесення необхідних змін до Статуту та положень про відділення Української нотаріальної палати, забезпечення належного контролю за виконанням рішень конференцій та ради, вдосконалення заходів щодо підвищення професіоналізму нотаріусів, їх помічників і стажистів, підготовка нової концепції видавничої діяльності Української нотаріальної палати [11].

Видатним досягненням Української нотаріальної палати є розроблення та прийняття Кодексу професійної етики нотаріусів України. 17 листопада 2007 р. рішенням Конференції Української нотаріальної палати було затверджено Кодекс професійної етики нотаріусів України [12].

В основу Кодексу було покладено Етичний кодекс нотаріусів Європи та заповіді Міжнародного союзу нотаріату. Він покликаний сприяти сумлінному виконанню нотаріусами свого професійного обов'язку, розумінню нотаріальною спільнотою публічно-правового призначення та відповідального характеру нотаріальної діяльності, а, отже, і підвищенню авторитету нотаріату та репутації нотаріусів [12].

У зв'язку з вищезазначеним, адміністративно-правовий статус Нотаріальної палати України полягає в правах та юридичних обов'язках, пов'язаних із представництвом професійних інтересів нотаріусів у державних органах, захистом професійних інтересів та соціальних прав нотаріусів, сприянням до підвищення професійного рівня нотаріусів і здійсненням інших делегованих функцій, пов'язаних із задоволенням прав та законних інтересів нотаріусів.

Таким чином, можемо зробити наступні **висновки**: а) адміністративно-правові відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення прав та законних інтересів нотаріусів, в основному є управлінськими (владно-розпорядчими): у вузькому розумінні органи державного управління наділені владною компетенцією, а нотаріуси зобов'язані виконувати їхні законні вимоги; поряд із цим у широкому підході сторони адміністративно-правових відносин завжди мають суб'єктивні права та несуть юридичні обов'язки, які взаємопов'язані між

собою: кожному суб'єктивному праву однієї сторони відповідає юридичний обов'язок іншої, і навпаки; б) адміністративно-правові відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення прав та законних інтересів нотаріусів у широкому розумінні, – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації (Міністерства юстиції України і підпорядкованих йому органів на місцях) та об'єктів публічного управління (приватними і державними нотаріусами, а в деяких випадках особами, які до них звертаються), що виникає на підставі адміністративно-правих норм, з метою забезпечення прав та законних інтересів нотаріусів, інших осіб, що з ними пов'язані та нормального функціонування публічних інститутів держави і громадянського суспільства у цілому.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні, полягає у можливості здійснення прав та юридичних обов'язків (передбачених законодавством України) владними суб'єктами публічної адміністрації, пов'язаними із забезпеченням нормального функціонування нотаріальної діяльності публічного інтересу держави і суспільства у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. В Україні йде «чистка» нотаріусів: чи виростуть ціни і чого чекати. Сьогодні. 2017. URL: <https://ukr.segodaya.ua/economics/business/v-ukraine-idet-chistka-notariusov-vyrastut-li-ceny-i-chego-zhdut-1059926.html>.
2. Абашидзе И., Азимов П., Александров А. и др. Советский энциклопедический словарь. Москва: Сов. Энциклопедия. 1990. 1632 с.
3. Яременко В., Сліпущко О. Новий словник Української мови. Київ: видавництво Аконіт. 2008. Т.3: П–Я. 862 с.
4. Панов Н. та ін. Словник термінів по теорії держави та права: Харків: Основа. 1997. 180 с.
5. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів права: теорія і практика. Дис. на здобуття наук. ступ. кандидата юр. наук. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ. 2017. 219 с.
6. Галунько В., Курило В., Короед С. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: ХМД. 2015. 272 с.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України від 2011 р., № 38, стор. 1696, стаття 385.
8. Положення про Міністерство юстиції України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014. № 228. Урядовий кур'єр. 2015. № 24.
9. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України 1993 р., № 39, стаття 383.
10. Статут Української нотаріальної палати. Українська нотаріальна палата. 2011. URL: <http://palata.notariat.org.ua/aboutunp/about/doc/118.html> –11. Організація діяльності Української нотаріальної палати. Апеляція – правовий портал. 2017. URL: <http://apelyacia.org.ua/node/9196>.
12. Кодекс професійної етики нотаріусів України. Українська нотаріальна палата. 2017. URL: <http://palata.notariat.org.ua/news/168.html>.

УДК 347.73

КРИГІНА Д.Г.

ДО ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ МАЙНОВІ ПОДАТКИ»

У статті розкрито питання визначення змісту поняття «місцеві майнові податки». Обґрунтовано актуальність проблематики забезпечення фінансової основи функціонування територіальних громад. Зазначено, що територіальні громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Акцентовано на тому, що окрему частку доходів органів місцевого самоврядування становлять місцеві податки та збори. Визначено низку місцевих майнових податків та їх основні ознаки.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, фінансові ресурси, місцеві бюджети, місцеві податки.*

В статье раскрыты вопросы определения содержания понятия «местные имущественные налоги». Обоснована актуальность проблематики обеспечения финансовой основы функционирования территориальных общин. Отмечено, что территориальные общины являются первичным субъектом местного самоуправления. Акцентируется на том, что отдельную долю доходов органов местного самоуправления составляют местные налоги и сборы. Определен ряд местных имущественных налогов и их основные признаки.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, финансовые ресурсы, местные бюджеты, местные налоги.*

The article deals with the definition of the content of the concept of “local property taxes”. The urgency of the provision of the financial basis for the functioning of territorial communities has been substantiated. It is noted that territorial communities are the primary subject of local self-government. It is accentuated that a separate share of revenues of local government bodies is local taxes and fees. A number of local property taxes and their main features are determined.

Key words: *local self-government, local self-government bodies, financial resources, local budgets, local taxes.*

Вступ. На сьогодні як ніколи актуальною постає проблематика забезпечення фінансової основи функціонування територіальних громад, які є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Так, згідно з приписами ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (ратифікована Україною 15 липня 1997 р.) «органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [2]. Також у відповідному міжнародному договорі зазначається, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [2].

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу змісту поняття «місцеві майнові податки».

Результати дослідження. У приписах ст. 142 Конституції України зазначається, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є також доходи місцевих бюджетів [4]. Окрему частку відповідних доходів становить надходження від слати місцевих податків і зборів. Так, згідно з приписами ч. 1 ст. 69 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки та збори відповідно до Податкового кодексу України. Місцеві податки й збори зараховуються до відповідних місцевих

© КРИГІНА Д.Г. – аспірант кафедри фінансового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України, з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України [3]. При цьому варто зауважити, що відповідні податки залежно від специфіки об'єкта оподаткування можна поділити на місцеві майнові податки та місцеві немайнові податки.

Місцеві майнові податки не лише становлять значну частку надходжень місцевих бюджетів в Україні, а й є основоформуючим фундаментом фінансових ресурсів муніципальних органів зарубіжних держав. Так, у таких країнах, як Болгарія, Австрія, Румунія, Угорщина, Франція, Словенія, запроваджено значну кількість місцевих податків і зборів, низка з яких є місцевими майновими податками. Водночас на сьогодні немає єдиної уніфікованої системи місцевих майнових податків. Так, у Великій Британії запроваджено тільки один різновид місцевого податку, який також є місцевим майновим податком, – податок на нерухоме майно [1]. Саме податок на нерухоме майно в більшості держав належить до місцевих податків [6].

В Україні станом на сьогодні приписами податкового законодавства визначається низка місцевих майнових податків. До місцевих майнових податків належить податок на майно, який є інтегративно-узагальнюючою категорією для місцевих майнових загальнообов'язкових платежів податкового характеру. Такий підхід зумовлюється змістовим наповненням категорії «податок на майно» та характером закріплення її інтегративних складників. У пп. 10.1.1 п. 10.1 ст. 10 Податкового кодексу України зазначається, що до місцевих податків належить податок на майно. У свою чергу із системного тлумачення приписів п. п. 10.2 та 10.3 ст. 10 Податкового кодексу України та безпосередньо положень ст. 265 Податкового кодексу України («Склад податку на майно») постає, що структурно категорія «податок на майно» (див. рис. 1) включає в себе такі елементи:

- а) транспортний податок (п. 10.2 ст. 10 Податкового кодексу України – «податок на майно в частині транспортного податку»);
- б) плату за землю, тобто земельний податок (п. 10.2 ст. 10 Податкового кодексу України – «податок на майно в частині плати за землю»);
- в) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (житлову та/або нежитлову нерухомість).



Рис. 1. Схематичне відображення структури місцевих майнових податків

При цьому місцеві майнові податки можуть бути обов'язковими або ж необов'язковими до встановлення відповідними представницькими органами місцевого самоврядування (місцевими радами). Так, згідно з приписами п. 10.2 ст. 10 Податкового кодексу України місцеві ради обов'язково встановлюють транспортний податок та плату за землю.

Що ж стосується податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, то його встановлюють у порядку прояву колективного розсуду з боку місцевої ради. Відповідний різновид місцевого майнового податку є необов'язковим для його встановлення конкретними місцевими радами (п. 10.3 ст. 10 Податкового кодексу України). Водночас варто зазначити, що в тому випадку, коли відповідний місцевий майновий податок уже був встановлений місцевою радою, він стає обов'язковим до сплати зобов'язаними учасниками податкових відносин. Тобто механізм запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має диспозитивний

характер, проте після факту встановлення такого місцевого майнового податку запускається імперативний механізм акумуляції надходжень від його сплати.

Процедурний механізм встановлення місцевих майнових податків встановлений приписами п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України. Для того щоб забезпечити належне справляння відповідного місцевого майнового податку, місцева рада повинна закріпити елементи правового механізму конкретного податку. У межах положень пп. 12.3.2 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України зазначається, що під час прийняття рішення про встановлення місцевих податків і зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені ст. 7 Податкового кодексу України, з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII Податкового кодексу України («Податок на майно») для відповідного місцевого податку чи збору [5]. Із зазначеного вбачається, що чинним податковим законодавством фактично визначається необхідність дублювання в межах актів органів місцевого самоврядування приписів чинного податкового законодавства.

З аналізу категорії «місцеві майнові податки» постає, що їй притаманна низка специфічних іманентних рис. Так, до основних ознак місцевих майнових податків можна віднести такі:

- мають дворівневий характер їх встановлення – законодавчий (шляхом визначення Верховною Радою України конкретного місцевого майнового податку та його елементів, що реалізується шляхом прийняття окремого нормативно-правового акта, що стосується сфери оподаткування) та муніципально-установчий (шляхом прийняття представницькими органами місцевого самоврядування відповідних рішень про встановлення місцевих податків і зборів);
- мають системно-інтегративну структуру (податок на майно є узагальнюючою категорією, що включає такі елементи, як транспортний податок, плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);
- характеризуються специфічним об'єктом оподаткування, яким є об'єкт майнового права (транспортний засіб, житловий будинок, земельна ділянка тощо);
- формують дохідну частину місцевих бюджетів;
- територіальність їх встановлення та сплати – на базі конкретної територіальної громади.

Як уже зазначалося, окремі місцеві майнові податки є обов'язковими до встановлення (транспортний податок та земельний податок). При цьому варто зауважити, що через процедурну непослідовність місцеві ради можуть не прийняти рішення про встановлення відповідних місцевих загальнообов'язкових платежів податкового характеру. Однак такий стан справ не означає, що платники податків, які проживають у межах відповідної територіальної громади, будуть звільнені від обов'язку сплати цих податків. Так, у межах приписів чинного податкового законодавства отримав своє нормативне закріплення гарантійно-забезпечувальний механізм реалізації змістовних вимог чинного податкового законодавства (з приводу обов'язковості встановлення та сплати окремих місцевих податків).

Відповідно до положень пп. 12.3.5 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України в разі, якщо сільська, селищна, міська рада або рада об'єднаних територіальних громад, що створена згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки до прийняття рішення справляються з огляду на норми Податкового кодексу України із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передувє бюджетному періоду, у якому планується застосування плати за землю [5]. Тобто законодавцем було сформульовано правовий механізм, за посередництва якого забезпечуються стабільність надходжень до місцевих бюджетів. Фактично окреслений гарантійний механізм спрямований на нівелювання потенційно можливих проявів колективного нігілізму з боку депутатів відповідних місцевих рад.

Висновки. Таким чином, з аналізу правової природи місцевих майнових податків постає, що відповідна категорія є специфічним і водночас багатогранним явищем. Можемо резюмувати, що під місцевими майновими податками необхідно розуміти загальнообов'язкові платежі податкового характеру, які стягуються з власників (володільців) об'єктів майнових прав (транспортних засобів, земельних ділянок, нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (житла/нежитлових приміщень)) у силу закону (Податкового кодексу України) та актів органів місцевого самоврядування (рішень місцевих рад) із метою забезпечення належного функціонування муніципальних (локально детермінованих) утворень.

Список використаних джерел:

1. Букина И. Современные тенденции налогового администрирования в зарубежных странах. Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 7. С. 37–42.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. (у редакції від 16 листопада 2009 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (у редакції від 31 грудня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/paran1013#n1013>.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у редакції від 30 вересня 2016 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (у редакції від 1 січня 2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran210#n210>.
6. Налоги и налогообложение: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд. М.: Юрайт, 2017. 474 с.

УДК 351.74 (477)

КУБАЄНКО А.В.

**ДОВІРА ДО ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК КЛЮЧОВИЙ ФАКТОР
ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ**

У статті розглядається рівень суспільної довіри та підтримки громадян до роботи органів Національної поліції, а також ступінь задоволеності їхньою діяльністю. Автором вказуються причини зниження рівня довіри до органів поліції. На основі статистичної інформації та результатів соціологічних опитувань виявлено основні чинники, що впливають на довіру до органів Національної поліції України. Встановлено, що висока довіра до органів поліції сприяє взаємодії населення з правоохоронними органами та громадськими формуваннями у протидії злочинності.

Ключові слова: органи поліції, система правоохоронних органів, реформа системи органів поліції, оцінка ефективності діяльності органів поліції, довіра до органів поліції.

В статье рассматривается уровень общественного доверия и поддержки граждан к работе органов Национальной полиции, а также степень удовлетворенности их деятельностью. Автором указываются причины снижения уровня доверия к органам полиции. На основе статистической информации и результатов социологических опросов выявлены основные факторы, влияющие на доверие к органам Национальной полиции Украины. Установлено, что высокое доверие к органам полиции способствует взаимодействию населения с правоохранительными органами и общественными формированиями в противодействии преступности.

Ключевые слова: органы полиции, система правоохранительных органов, реформа системы органов полиции, оценка эффективности деятельности органов полиции, доверие к органам полиции.

In the article considered the level of the public trust and support from citizens to the National Police work and degree of satisfaction with their activities as well. Author indicates the reasons for reducing the trust level to the police. On the base of

statistical information and results of sociological surveys were identified the main factors influencing trust to the National Police of Ukraine. It was established that high trust to police is forces promotes the interaction of the population with enforcement law and civic groups in combating crime.

Key words: *police agencies, law enforcement system, reform of the police, the assessment of the effectiveness of the police, the credibility of the police.*

Вступ. Актуальність вивчення громадської думки про діяльність органів поліції, рівня довіри до них, обумовлена необхідністю зміцнення авторитету правоохоронної системи у населення, підвищення ступеня суб'єктивної захищеності громадян від злочинних посягань, розкриття об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на імідж працівників правоохоронних структур, вироблення шляхів його зміни в позитивному напрямі. Позитивна громадська думка добре впливає на результативність діяльності поліцейських, тому що значною мірою формує атмосферу співпраці громадян з поліцією, що сприяє профілактиці та розкриттю злочинів. Високий рівень злочинності, неповажне ставлення до закону, часті випадки його порушення, агресія, спілкування в образливій формі – саме ці проблеми у функціонуванні системи МВС України стали причиною падіння рівня суспільної довіри до неї і негативних оцінок її діяльності.

У рамках реформи у 2015 році був прийнятий Закон України «Про Національну поліцію», згідно з яким новими принципами функціонування поліції стали відкритість та прозорість (ст. 9) і взаємодія з населенням на засадах партнерства (ст. 11) [1]. В якості основного критерію оцінки роботи поліції новий закон проголосив рівень довіри населення, у зв'язку з чим найбільш актуальною є проблема поліпшення ставлення до органів поліції, насамперед, шляхом формування позитивного іміджу. Формування іміджу є складним процесом, під час якого варто брати до уваги різні чинники. Насамперед імідж поліції будується на внутрішніх чинниках, зокрема, на особистих якостях, які притаманні поліцейському, на якостях, які були отримані ним у процесі навчання у вищому навчальному закладі, і, як наслідок, на результаті його роботи. Водночас на імідж поліції впливає інформаційний простір. Спрощено цю модель можна уявити собі і інакше: імідж співробітника поліції формується за рахунок двонаправлених, зустрічних векторів: з одного боку, це зусилля з формування позитивного іміджу, що вживаються з боку МВС, а з іншого боку, це вплив громадської думки на процес і результат формування іміджу. Адже думка про поліцію складається у населення на основі інформації про її діяльність у цілому, а також про роботу і поведінку окремих її співробітників. Джерелами інформації в цьому випадку можуть виступати особисті контакти населення з поліцією, розповіді родичів, знайомих, чутки, публікації в ЗМІ. Питання формування позитивного іміджу поліції є предметом численних досліджень і дискусій як до початку здійснення реформи, так і після її втілення. Варто зазначити, що вчені по-різному розглядають шляхи формування позитивного іміджу поліції. Саме тому у вітчизняній науковій літературі існує кілька базових напрямів дослідження і вирішення цього завдання. Одні вчені наполягають на необхідності зміни принципів підготовки поліцейських, інші вважають, що необхідно розвивати ефективну співпрацю системи правоохоронних органів та ЗМІ. Крім зазначеного, є думка про те, що необхідно запозичувати досвід зарубіжних країн щодо використання інтернет-простору для поширення інформації про діяльність поліції, саме цей ресурс насамперед використовує молодь.

Важливим напрямом у підвищенні іміджу поліції є запровадження партнерської моделі взаємин між поліцією і суспільством, а також співпраця поліції з інститутами громадянського суспільства, підвищення у населення ступеня довіри до поліції. Наявність різноманітних напрямів дослідження свідчить про те, що формування позитивного іміджу поліції – проблема складна, вирішувати яку можна тільки із використанням комплексного підходу.

Ефективна робота правоохоронної системи є однією з основ успішного вирішення проблем, що виникають у суспільстві. Для наукового співтовариства актуальним є питання про те, як можна оцінити роботу органів поліції, яка система емпіричних індикаторів, що дозволяє дати комплексну оцінку довіри їм з боку суспільства. Довіра до органів поліції є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому. Разом з тим, результати соціологічних досліджень, проведених впродовж останніх років, відображають критично низький рівень довіри громадян практично до всіх правоохоронних органів. Завдання відновлення довіри до органів

поліції набуває особливого значення в сучасних умовах тривалої політичної кризи та спонукає до розвитку соціального діалогу в органах державної влади.

Постановка завдання та аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми визначення рівня довіри населення та вивчення громадської думки щодо діяльності органів поліції досліджували в своїх роботах Г.В. Андрєєва, А.А. Бова, І.Д. Казанчук, Д.П. Калаянов, К.С. Колесник, О.В. Климовська, В.І. Московець, О.С. Проневич, Ю.О. Свеженцева та ін.

Мета статті полягає у дослідженні сучасних тенденцій розвитку довіри населення до органів Національної поліції як ключового фактора ефективності правоохоронної системи.

Результати дослідження. Нині все частіше в літературі та ЗМІ феномен довіри суспільства до правоохоронних органів зводиться до розуміння цієї категорії переважно з точки зору формування іміджу працівників поліції. У юридичній діяльності відносини суб'єктів характеризуються особливими властивостями, оформленими правом. Тому феномен довіри в правоохоронній діяльності може набувати самостійного значення, отримуючи визнання як цінності разом і поряд з цінністю права, і не збігатися за своїм обсягом з довірою як суспільним явищем. Так само, як ідея досконалої правової системи або правопорядку не може повністю збігатися із соціальним ідеалом. Водночас феномен довіри в актах правозастосування, в правоохоронній діяльності виявляє тенденцію до розширення своєї вихідної сутності, відкриваючи нові соціальні властивості. Очевидно, що для громадян довіра до правоохоронних органів не може будуватися на абстрактній ідеї справедливості, не може обмежуватися тільки визнанням цінності їхньої діяльності, але супроводжується переживанням почуття подяки, симпатії і дружньої підтримки. Тим самим ірраціональна сутність довіри наповнюється сенсом, життєвим змістом, стає предметною тільки в конкретних вчинках суб'єктів правоохоронної діяльності. Ця обставина вказує на залежність феномена довіри від характеру системи громадських зв'язків і історичних умов розвитку країни.

У країнах Європи і США вже склалися основні моделі правоохоронної діяльності, а значить, і моделі довіри суспільства до органів поліції. Так, європейська модель довіри функціонує в умовах соціальної терпимості, американська звернена до принципів і цінностей соціальної ідентичності особистості. Існує і східна модель довіри до органів правопорядку, в якій простежується система релігійних обмежень і табу [2, с. 12]. В Україні нині відбувається процес реформування правоохоронної системи, не склалася остаточно модель відносин поліції та громадянського суспільства і, як наслідок, не існує єдиної моделі довіри. По суті, в умовах сьогодення в контексті посткласичної парадигми юридичної науки не сформований остаточно запит на інтегративну категорію «довіри».

Як правило, довіра визначається в документах і професійних кодексах як морально-етична модель поведінки поліцейського, єдина для всіх країн Євросоюзу (Європейський кодекс поліцейської етики). Основним критерієм компетентності поліцейського вважається ефективне спілкування з населенням. Це прагматична модель довіри, тому що акцент робиться на довірі населення як «основоположному критерію оцінки діяльності правоохоронних органів» [3]. Однак параметри нового соціального порядку і безпеки, пов'язані з логікою мережевих взаємодій, що складаються нині в державі, кардинально відрізняються від того, що має місце в країнах з розвинутою демократією та економікою. Механічне перенесення досвіду таких країн може призвести не тільки до порушень принципу справедливості і толерантності, негативно вплинути на традиції, ментальність населення, але і створити напруженість у міжконфесійних та етнічних відносинах, породити умови для екстремістських і терористичних маніфестацій особистості [4, с. 25].

Очевидно, що нині на перше місце виходить множинність проявів людини, стає неможливо мислити рамками замкнутих ізольованих систем. Кардинальним чином змінюється сам підхід до інтерпретації людського буття, яке тепер розуміється як одночасно ментальне і фізичне, індивідуальне і соціальне, вільне і детерміноване. Суспільство змінюється, змінюється і смислова концепція довіри, при цьому сама громадська система сприяє формування прямих і непрямих інститутів, агентів, інструментів, механізмів і методів формування різних типів довіри до органів правопорядку, зокрема і в результаті дій самої особистості.

Теоретичні основи дослідження довіри до правоохоронних органів, конкретно до поліції, спираються на концептуальні підходи і можуть мати різні рівні розгляду проблеми. Основними чинниками, які впливають на довіру до поліції з боку суспільства і розглядаються як основа формування довіри є наступні: демографічні, контекстні, інтеракційні і систематичні.

У вазі використання першого фактора дослідники спираються на демографічні характеристики респондентів, такі як вік, стать, місце проживання, тип населеного пункту і деякі інші, також можуть братися до уваги індивідуальні характеристики людей, включених у дослідне

поле – задоволеність життям у цілому, політична орієнтація. У цьому випадку не використовуються параметри роботи поліції, статистичні дані щодо злочинності, діяльності правоохоронних органів. Другий тип факторів (контекстний) передбачає розкриття соціального контексту, в якому формується довіра до поліції. Наприклад, можна цікавитися відмінностями в ступені довіри до поліції, певною етнічною приналежністю, розглядати концепції сусідства або інших факторів, що визначають локальні правила життя спільноти в районі проживання. З цим фактором можна пов'язувати також вплив на довіру рівня кримінальної статистики, засобів масової інформації та інших способів комунікації, нерівності доходів, особистого досвіду залучення в кримінальні ситуації. Таким чином, у разі використання в аналізі контекстного фактора фокусуються на соціальних умовах життя в досліджуваному співтоваристві, регіоні, країні.

Використання третього типу чинників (інтераційних) додає нові і істотні елементи: характеристики взаємодії поліції насамперед з політичними і владними інститутами, відтак – із суспільством, локальними адміністраціями населених пунктів, громадянами. Важливість інтераційного фактора пояснюється тим, що поліція має монополію на застосування сили під час вирішення внутрішніх для держави проблем, ще однією важливою характеристикою є те, що поліція взаємодіє з суспільством постійно, включаючись у ритми повсякденного життя, реалізуючи бюрократичні принципи роботи держави безпосередньо в життєвому просторі міст і населених пунктів.

Систематичний фактор передбачає кілька варіантів логіки використання, але головною відмінністю від попередніх є розкриття розуміння поліцією її місії в контексті її сприйняття суспільством як необхідної і справедливої, що вимагає суспільного консенсусу з приводу сприйняття і пропорційності заходів примусу, застосовуваних поліцією в процесі своєї діяльності [5, с. 57].

Довіра до правоохоронних органів є результатом суб'єктивно-об'єктивного сприйняття населенням, результатом оцінки їхньої діяльності. Змістом довіри є віра людей у здатність правоохоронних органів ефективно здійснювати покладені на них функції. Основним мотивом довіри населення до правоохоронних органів є позитивне емоційне враження, що характеризується переконаністю у високому ступеню передбачуваності діяльності цього інституту державної влади.

Довіру можна розглядати як свого роду емоційний фон ефективної взаємодії правоохоронних органів і населення. Довіра до правоохоронних органів є особливим позитивним ставленням індивідів і різних соціальних груп, що характеризується в емоційному і інтелектуальному аспекті переконаністю у високому ступеню передбачуваності сприятливої поведінки і дій. Об'єктивною передумовою надання довіри населення правоохоронним органам є задоволеність їхньою діяльністю [6, с. 227].

Досягнення сприятливого контексту взаємодії правоохоронних органів і громадськості багато в чому пов'язане з рівнем позитивних відносин, схваленням, розумінням, довірою і підтримкою діяльності правоохоронних органів.

В основі об'єктивних факторів зростання довіри до правоохоронних органів лежить поліпшення стану криміногенної обстановки, результативність правоохоронної діяльності, забезпечення закріплених у Конституції України норм [7].

Лідерами суспільної недовіри серед різних інституцій України залишаються суди й прокуратура, тоді як найбільше люди довіряють волонтерам.

Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центром Разумкова 11–16 травня 2016 року. За вказаними даними особлива увага акцентована на показниках довіри до оновленої поліції. Зараз Національній поліції переважно довіряють 34,1% українців, повністю – 5,6%. Зовсім і переважно не довіряють відповідно 19,5% і 24,7%. Таким чином, недовіра до органів Національної поліції переважає над довірою лише на 4,5% [8].

За даними МВС України, в Україні збільшився рівень довіри до служб Міністерства внутрішніх справ. Про це заявив голова МВС Арсен Аваков під час засідання колегії МВС України за підсумками 2017 року. Так, він повідомив дані про рівень довіри до служб МВС, посилаючись на дані соціологічного опитування, яке було проведене в жовтні 2017 року: Національна гвардія – 52,6%, ДержНС – 50,5%, Державна прикордонна служба – 46,4%, Національна поліція у цілому – 39,3%, Патрульна поліція зокрема – 40,9% [9].

Зниження рівня довіри до правоохоронних органів формує в суспільстві атмосферу страху, невпевненості в майбутньому, відчуття незахищеності. І навпаки повага і довіра до правоохоронних органів громадян є неодмінною умовою ефективної держави, ознакою соціально-політичного благополуччя.

Рівень довіри населення до правоохоронних органів можна розглядати як своєрідний барометр ефективності функціонування органів та інститутів держави. Відсутність довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею. Тим самим ускладнює охорону громадського порядку, запобігання та розкриття злочинів.

Дослідження, проведені в США, ЄС та Україні показали, що ставлення до правоохоронних органів корелює зі значним набором суб'єктивних і об'єктивних факторів, пов'язаних з емоційно-чуттєвим і раціональним рівнем суспільної свідомості.

Поліція, що сприймається населенням як партнер і надійний захисник простих громадян у повсякденному житті, користується більшою довірою, ніж поліція, що має імідж караючої руки держави.

У низці досліджень відзначається вплив історичної спадщини, яка дісталася сучасній поліції, історичної пам'яті. У країнах, де правоохоронні органи були частиною репресивного апарату проти громадян, довіра їм нині значно нижча, ніж у країнах зі значною демократичною історією.

Водночас основний канал недовіри до правоохоронних органів – це конкретна практика взаємодії. Байдужість до своїх обов'язків, некомпетентність, надмірне застосування сили, нерівне ставлення до різних громадян, тощо – вихідні причини недовіри.

Якість державних інститутів (відкритість влади, її здатність підтримувати високоякісні суспільні блага, підзвітність населенню, верховенство закону, масштаб корупції, тощо) прямо і непрямо впливає на ставлення населення до поліції.

Важко уявити собі некорумповану і ефективну поліцію в корумпованій і неефективній державі. Усі хвороби держави – неефективність, корупція, можливість свавілля стосовно пересічних громадян негайно приписуються і правоохоронним органам. Перетворення правоохоронних органів на слухняний інструмент вертикалі влади, непрозорість і відчуженість від місцевого населення будуть підривати довіру і стимулювати негативне ставлення.

Сучасні дослідження свідчать, що рівень довіри населення до правоохоронних органів перебуває у певній залежності від індивідуальних характеристик громадян, що включають як об'єктивні (зокрема демографічні), так і суб'єктивні складові. Так, жінки, особи старшого віку, які мають свої сім'ї і дітей, представники високодохідних груп, а також більш релігійні громадяни зазвичай налаштовані щодо правоохоронних органів більш позитивно, ніж інші.

Жінки відносяться до правоохоронних органів більш позитивно, ніж чоловіки. Імовірність позитивної установки у жінок вища, ніж у чоловіків на 5%. Позитивна установка, оцінка правоохоронних органів має тенденцію зростати зі збільшенням віку респондента. Підвищує позитивну установку наявність сім'ї, дітей.

Певний вплив на рівень довіри до правоохоронних органів надає і тип населеного пункту. У сільській місцевості рівень довіри дещо вищий, ніж у містах.

Висновки. Проведений аналіз показує, що рівень довіри залежить не тільки від об'єктивних характеристик безпеки і взаємодії з поліцією, але і від широкого соціально-політичного і ціннісного контексту, в якому ця взаємодія відбувається. Без довіри і співпраці з боку громадян поліція у багатьох випадках виявляється безсилою і безпорадною у вирішенні поставлених перед нею завдань.

Одним із вирішальних факторів рівня довіри є якість державних інститутів. У корумпованій країні, де не поважається закон, де органи державної влади забюрократизовані, рівень довіри населення до правоохоронних органів не може бути високим.

Профілактика злочинів і правопорушень та підтримання безпечного соціального середовища мають стати одним з основних пріоритетів у роботі поліції. Саме такий підхід відповідати-ме зростанню довіри населення до правоохоронних органів у сучасних умовах.

Таким чином, завдяки сумлінним поліцейським і відповідальним працівникам МВС України, які щодня професійно виконують свою роботу і приходять на допомогу людям, суспільна довіра, підтримка і добре ставлення громадян до співробітників правоохоронних органів повертається, про що свідчить постійне проведення моніторингу громадської думки про діяльність поліції, а також моніторинг взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства. Можливо, з часом Національна поліція справді стане зразковим правоохоронним органом, в якому всі без винятку працівники неухильно дотримуватимуться положень Конституції та законів України, професійно виконуватимуть свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів на основі принципу верховенства права і головне – поважатимуть і не порушуватимуть права і свободи громадян, життя, здоров'я та безпека яких визнаються найвищою соціальною цінністю у державі.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Лошицький М.В. Щодо досвіду поліцейської діяльності США Великобританії та Канади. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 11–14.
3. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе. URL: http://publicverdict.ru/topics/ref_research/9735.html.
4. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2010. 40 с.
5. Бова А. Факторы доверия населения к полиции. «SOCIOPOSTUP: міждисциплінарний електронний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи». 2016. № 5. С. 55–61.
6. Проневич О.С. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів. Форум права. 2015. № 4. С. 225–231.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР із змін., внес. згідно із Законами України та Рішенням Конституційного Суду: станом на 30.09.2016, 1401-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. За рік поліція різко наростила довіру. Лідери недовіри – прокуратура й суди. URL: <http://novynarnia.com/2016/05/25/sotsopituvannya-za-rik-politsiya-rizko-narostila-dovirulideri-nedoviri-prokuratura-y-sudi/>
9. Результат вдалої роботи системи MBC – рівень суспільної довіри. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/11869_Arsen_Avakov_Rezultat_vdaloi_roboti_sistemi_MVS_riven_suspilnoi_doviri_FOTO_VIDEO_.htm.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;**ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

ГРИЦАЙ І.О. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ҐЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА.....	3
ДЕСЯТНИК В.О. ПРОБЛЕМА НАУКОВОГО МЕТОДУ (СХЕМАТИЧНА ІЛЮСТРАЦІЯ).....	9
ДУРДИНЕЦЬ М.Ю. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ ВПРОВАДЖЕННЯ БІКАМЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	14
ДУРНОВ Є.С., ШАРМАР О.М. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕПРЕСИВНОЇ ПОЛІТИКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ 20-Х – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 30-Х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ.....	18
МАРКО Я.Р. ПРАВОВІ ВИМОГИ ДО МАЙБУТНІХ БАТЬКІВ ПРИ СУРОГАТНОМУ МАТЕРИНСТВІ.....	23

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

БІЛОСКУРСЬКА О.В., МАРОВДІ В.М. ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ У НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА.....	27
КАХНОВА М.Г. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ Ч. 5 СТ. 55 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....	31
ПАНЧИШИН Р.І. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	36
ПОЧАНСЬКА О.С. ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ЯК ОСНОВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ В УКРАЇНІ.....	41
РУМИГІН С.М., ЯКУНІНА А.О. ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.....	46
ФЕНИЧ Я.В. ПРАВО НА ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО ОСОБИ.....	53

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;**СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

АНАТІЙЧУК В.В. МАЙНОВІ ПРАВА ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ.....	60
БЕРНАДА Є.В. ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ВЧИНЕННЯМ ТА ВИКОНАННЯМ НЕДІЙСНОГО ПРАВОЧИНУ.....	64
ГОРДЕЙЧУК В.В. ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ТОРГОВЕЛЬНОЇ МАРКИ НА ПІДСТАВІ ЇЇ НЕВИКОРИСТАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	70
ГРИЦАЙ С.О. ДИРЕКТОР Є ДІЮЧИЙ ЧИ ЗВІЛЬНЕНИЙ? ОГЛЯД СУДОВОЇ ПРАКТИКИ.....	74
ЄРЕМЕНКО С.А. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМ ПІДТРИМАННЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ.....	81

КЛИЧКОВ А.О. ПОНЯТТЯ ТА ПІДСТАВИ ВИЗНАННЯ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ БЕЗВІСНО ВІДСУТНЬОЮ У КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ.....	90
КОДИНЕЦЬ А.О. УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ВІДНОСИНАХ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	96
ЛАЗАРЕНКО М.М. НЕЮРИСДИКЦІЙНІ ФОРМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТОРА В УКРАЇНІ.....	100
ЛУКАСЕВИЧ-КРУТНИК І.С. ТРАНСПОРТНИЙ ДОГОВІР У ДОКТРИНІ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА.....	105
РЕЗВОВА О.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ БАТЬКІВ ЩОДО ВИХОВАННЯ ДИТИНИ В СІМЕЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	111
САМІЛИК Л.О., РУДИНСЬКА А.О. АЛЬТЕРНАТИВНІ СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	116
СЛОМА В.М. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПАСИВНИХ СОЛІДАРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ.....	121
ЧИЖМАРЬ К.І. МІСЦЕ ТА РОЛЬ НОТАРІАТУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ЦИВІЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.....	125
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
БАЙК О.І. ПРЕЗУМПЦІЯ ТА ФІКЦІЯ У ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ ПОДАТКОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	130
БАШТАННИК В.В., РАГІМОВ Ф.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ.....	135
БЛИК Л.Л. ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	141
ВАСИЛЕНКО С.В. ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ.....	145
ГЛУЩЕНКО С.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ.....	151
ГОРОДЕЦЬКА І.А. ЩОДО РОЗУМІННЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	156
ГРОХОЛЬСЬКИЙ В.П. ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ.....	161
ДЕМ'ЯНЧУК В.А. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	165
ДЖАФАРОВА М.В. СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНOSTІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ.....	170
ДНІПРОВ О.С. ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	175
ІВАНОВ І.І. КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	180

ІВАНОВА Г.С. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ В УКРАЇНІ.....	186
КАРПУНЦОВ В.В. НОВЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ СТАНОВИЩЕ ПРОКУРОРА В ПОРІВНЯЛЬНОМУ ВИМІРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ НІМЕЧЧИНИ.....	191
КІБЕЦЬ Д.В. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ.....	196
КЛУБАНЬ М.В. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПІДРУЧНИКІВ ТА ЕЛЕКТРОННИХ ПОСІБНИКІВ У ПРОЦЕСІ НАВЧАННЯ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ.....	201
КОНДРАТЕНКО В.М. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ У СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ.....	207
КРАСНОГОР О.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ.....	212
КРИГІНА Д.Г. ДО ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ МАЙНОВІ ПОДАТКИ».....	218
КУБАЄНКО А.В. ДОВІРА ДО ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК КЛЮЧОВИЙ ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ	221

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6

Том 1

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 28.12.2017. Формат 70х100/16.

Обл.-вид. арк. 24,13. Ум.-друк. арк. 26,73.

Наклад 300 прим. Зам. № 2812-17.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua