



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 1
Том 1

Київ • 2018

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 1, том 1, 2018
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 № 2 від 28.02.2018 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); **Короед 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.
Н 34 За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 1. – Т. 1. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. – 250 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.nvppp.in.ua

ISSN 2735-4157

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2018

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

УДК 340.1

БІРЮКОВА А.М.

ПРАВОВА ГЛОБАЛІЗАЦІЯ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Статтю присвячено дослідженню поняття правової глобалізації. На підставі аналізу наявних у доктрині поглядів зроблено висновок, що появу досліджуваної дефініції зумовив акцент на праві як системі правових норм, що становлять ядро будь-якої правової системи. У цьому сенсі йдеться про формування глобальної системи права. Проте інший бік цього явища передбачає трансформацію національних правових систем, що виражається у модифікації правової системи держави.

Ключові слова: глобалізація, правова глобалізація, правова система, модифікація права, рівні правової глобалізації.

Статья посвящена исследованию понятия правовой глобализации. На основании анализа существующих в науке взглядов сделан вывод о том, что появление исследуемой дефиниции обусловлено акцентом на праве как системе правовых норм, которые являются ядром любой правовой системы. В этом смысле речь идет о формировании глобальной системы права. Однако другая сторона этого явления предусматривает трансформацию национальных правовых систем, что выражается в модификации правовой системы государства.

Ключевые слова: глобализация, правовая глобализация, правовая система, модификация права, уровни правовой глобализации.

The article is devoted to the study of the concept of legal globalization. On the basis of the analysis of existing doctrinal views, it was concluded that the emergence of the exploratory definition led to the emphasis on the law as a system of legal norms that make up the core of any legal system. In this sense, we are talking about the formation of a global system of law. However, the other side of this phenomenon involves the transformation of national legal systems, which is expressed in the modification of the legal system of the state.

Key words: globalization, legal globalization, legal system, modification of law, levels of legal globalization.

Вступ. Кожний історичний етап суспільного розвитку відзначається певними особливостями, які роблять його унікальним відносно інших. Знаковою для початку третього тисячоліття стала тенденція глобалізації, яка на думку окремих учених стала чи не найважливішим, якщо не основним викликом сучасності. Попри те, що найбільш очевидно та яскраво виражено процеси глобалізації проявляються у сфері економіки, сприяючи формуванню єдиного світового економічного простору, не меншого впливу зазнають й інші сфери державного та суспільного буття, у тому числі і сфера права. Цілком зрозуміло, що правові явища, правова культура тощо не можуть існувати та досліджуватися поза конкретним історичним періодом. Тому дедалі більшої актуальності набувають питання аналізу розвитку національної правової системи у контексті сучасних тенденцій суспільного розвитку, якою і є глобалізація.

Як зазначають деякі науковці, глобалізація, як об'єктивний процес, що детермінує кардинальні зміни базових основ життя суспільства, має яскраві правові прояви, які прослідковуються у змінах не лише змісту основних правових понять, категорій, але й в їх функціональному призначенні, обумовлюючи у кінцевому рахунку трансформацію нормативних, суб'єктивних, інтелектуально-психологічних, діяльнісних і результативних складових правових систем сучасного світу [1].

Осмислення суті трансформаційних процесів у національній правовій системі, що відбуваються під впливом глобалізації, відкриває, з одного боку, нові можливості у пізнанні права та дозволяє побачити перспективу його розвитку зокрема та суспільства загалом. Адже національна правова система це правова система конкретного суспільства, що відображає його соціально-економічну, політичну і культурну своєрідність. Вона визначає цінність даної правової системи, відображає єдність суспільства і виступає одним із виявлень державного суверенітету держави [2, с. 64]. Тому, з іншого боку, будь-які перетворення у ній, що пов'язані з глобалізацією, торкаються також іншого, не менш важливого аспекту – питання ідентифікації нації. І тут варто погодитись із тими науковцями, які підкреслюють, що проголошені як універсальні детермінанти «загальнолюдські цінності», не завжди доречні для національних правових систем. Шаблони, що механічно переносяться, часто є не життєдіяльними, оскільки не враховують особливостей менталітету і правової культури, що сформувалися у конкретному суспільстві у процесі історико-культурного розвитку [3].

Постановка завдання. Тому метою статті є дослідити та визначити поняття правової глобалізації.

Результати дослідження. Слід констатувати, що, як і глобалізація, поняття «правова система» не відзначається сталістю та не має чіткого однозначного визначення. Наразі існує чимало різноманітних спроб дати тлумачення цій категорії. Для прикладу наведемо три цілковито різні трактування поняття «правова система», надані видатними вітчизняними теоретиками права.

Так, О.Ф. Скакун під правовою системою пропонує розуміти комплекс взаємопов'язаних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та його деформація, правопорядок тощо). Іншими словами, це обумовлена об'єктивними закономірностями розвитку суспільства цілісна система юридичних явищ, які постійно діють внаслідок відтворення і використання людьми та організаціями (насамперед – державою) для досягнення певних цілей [4, с. 258].

Н.М. Оніщенко визначає правову систему як об'єктивне, історично закономірне правове явище, яке охоплює взаємопов'язані, взаємозумовлені і взаємодіючі компоненти: право і втілююче його законодавство, юридичні установи і юридичну практику, суб'єктивні права і обов'язки, правовідносини, правову ідеологію тощо [2, с. 26-27].

Зрештою, Л.А. Луць правову систему розглядає як цілісну, структурно впорядковану за допомогою норм права та інших правових засобів стійку взаємодію суб'єктів права, що забезпечує досягнення правопорядку як необхідної умови функціонування соціальної системи [5, с. 399].

Таким чином, варто погодитися з тезою, що юридична категорія «правова система» використовується інтенсивно і багатогранно, будучи неоднозначним і багатфункціональним явищем, що належить, як і інші підсистеми універсальної соціальної системи, до складно організованих спільнот. Вказане поняття має різні трактування, але при цьому незмінною є сутність ідеї правової системи, яка полягає у визнанні, з одного боку, системності правових явищ і процесів, які відбуваються у суспільстві, а з іншого – історичної і культурної зумовленості їх змісту та взаємозв'язку [6].

Залежно від підходів до визначення поняття правової системи, різняться також і наукові погляди на її складові. Проте всі без винятку дослідники єдині у своїй позиції, що центральним і ключовим її елементом є право як сукупність створених і охоронюваних державою норм. «Право, – пише Н.М. Оніщенко, – епіцентр правової системи. Юридичні норми, що є обов'язковими еталонами суспільно необхідної поведінки, спираються на можливість суспільного примусу, виступають інтегруючими і цементуючими засадами» [2, с. 52-53].

Акцент на праві, що є ядром правової системи, у контексті досліджень її розвитку відповідно до наявних у суспільстві тенденцій, зумовив появу іншого терміну – правова глобалізація.

Під правовою глобалізацією, на думку С.О. Щетініна, слід розуміти процес формування нової, загальносвітової системи правових норм, які організують і забезпечують глобальну міждержавну взаємодію у різних сферах життя сучасного суспільства, під час якої міжнародне та національне право, а також право міжнародних господарських об'єднань опиняються у стані вза-

ємозв'язку. При цьому характер правової інтеграції та інтернаціоналізації визначається, з однієї сторони, участю держав у справах світового співтовариства, а з іншої – ступенем сприйняття державами тих чи інших аспектів права інших держав [7, с. 8].

Підтримуючи його Ю.Ю. Бугасенко зауважує: «Хоча правова глобалізація є частиною магистрального процесу глобалізації, вона поряд із загальними ознаками володіє також власними властивостями. Правова глобалізація – це багато у чому самостійний і не завжди залежний від економічних процесів феномен, який можна пояснити і зростанням чисельності населення, і погіршенням екологічної ситуації у світовому масштабі, і появою глобальних проблем сучасності. У цьому зв'язку стає дедалі популярнішою позиція, згідно з якою вирішення вказаних проблем неможливе без глобальних нормативно-правових механізмів, які забезпечуватимуть не лише широке міжнародне співробітництво у сфері права, але й синхронність інституціональних нововведень у політиці різних держав» [8].

Таким чином, фактично йдеться про формування глобального права.

Маємо зазначити, що саме такий підхід підтримується більшістю дослідників. Він, як зазначає М.А. Абдалказим, містить цілу низку методологічно та аксіологічно важливих критеріїв, що дозволяють уявити феномен правової глобалізації як:

- а) глобальний процес (процесуальний критерій);
- б) процес формування нової, загальносвітової системи правових норм (глобально-об'єктивний критерій);
- в) існування загальносвітової системи правових норм, що організують і забезпечують глобальну міждержавну взаємодію у різних сферах життя сучасного суспільства (об'єктивно-телеологічний критерій);
- г) процес взаємодії держав, за якого міжнародне право, національне право, а також право міжнародних господарських об'єднань виявляються у стані тісної взаємозалежності (колабораційний критерій);
- д) процес, що викликає до життя правову інтеграцію й інтернаціоналізацію (функціонально-телеологічний і формально-телеологічний критерій);
- е) правова інтеграція й інтернаціоналізація, в основі яких лежить дихотомія соціально-правового характеру: з одного боку, участь держав у справах світового співтовариства, а з іншого – сприйняття країнами тих чи інших аспектів права інших держав (критерій взаємодії національних правових систем між собою та з міжнародним правом).

Онтологічне ж тлумачення феномена правової глобалізації, на думку зазначеного вченого, дозволяє дійти висновку, що в її основі лежить глобалізація права, причому як у широкому його розумінні (як об'єктивний системний процес), так і у вузькому (як безпосередня розробка загальних нормативних підходів для вирішення найважливіших загальних питань виживання людства й збереження національної державності, проте вже у модифікованому вигляді, з урахуванням потреб формування глобального управління й наднаціонального, у тому числі й міжнародного права) [9].

Російський науковець В. Богатирьов, досліджуючи методологічні підходи до глобалізації права, зауважує, що саме право у своїй основі має всі передумови для глобалізації, оскільки воно менше за інші соціальні регулятори зав'язане на національних особливостях і більш оперативно змінюється. Водночас, тривалий час у всіх країнах світу вчені, вивчаючи право, загострювали увагу переважно на національних особливостях правових систем, що свідчить про націоналізм у правовій сфері. Проте сьогодні необхідно вивчати аспекти, що поєднують правові системи, які їх інтернаціоналізують [10, с. 3].

Науковий інтерес становить запропонований С.О. Щетініним підхід, за якого правова глобалізація розглядається у двох основних аспектах:

- 1) як процес, покликаний забезпечити юридичне оформлення та правову легітимність інститутів і елементів глобальної політичної влади, і транснаціональним економічним об'єднанням;
- 2) як цілком самостійний, що має свою окрему історію та незалежний від політичної та економічної глобалізації процес, покликаний забезпечити міждержавну взаємодію у справі вирішення глобальних проблем сучасності [7, с. 8].

М.А. Абдалказим критикує зазначене, вказуючи на певну алогічність. На його думку, запропонований підхід є субординаційним у контексті виникнення глобального правового простору. Ось що він пише з цього приводу: «...автор пов'язує його лише з необхідністю нормативного супроводу й легітимації діяльності глобальних інституцій світового співтовариства та лише потім говорить про нормативне забезпечення й супровід співробітництва держав у глобальних питаннях. Уявляється, що навіть у хронологічному аспекті це не відповідає дійсності: спочатку відбувається становлення співробітництва, а потім виникають інституції його забезпечення і супроводу» [9].

Проте, на нашу думку, вказана критика є необґрунтованою. Варто зауважити, що ані про хронологію, ані про черговість, ані про субординацію С.О. Щетінін не говорить. Він лише виділяє два, на його думку, найважливіші аспекти, прояви сутності правової глобалізації, що, як явище, спроможне досягати різних цілей. Про жодну вертикаль у цьому поділі не йдеться.

А ось у чому варто погодитись із М.А. Абдалказим, так це у тому, що запропоноване визначення феномена правової глобалізації не враховує трансформації сучасної державності, найяскравішим елементом якої в умовах глобалізації є феномен державного суверенітету. «У сучасному світі, – пише дослідник, – під впливом цілої низки глобальних викликів державний суверенітет зазнає значних трансформацій, що об'єктивує необхідність процесу постійного спостереження за феноменом державності та змушує серйозно замислитися про перспективи функціонування її демократичної та правової іпостасі у нових умовах. Якщо раніше феномен демократії виявлявся виключно на рівнях локальних форм самоорганізації людства (плем'я, поліс, регіон, держава) і вже потім викликав до життя об'єктивну необхідність її правового супроводу й забезпечення, то сьогодні питання практичної реалізації принципів демократичної правової державності, проте вже на рівні глобальних (наднаціональних, космополітичних) відносин, залишається відкритим і має потребу у постановці й комплексному дослідженні».

Складається ситуація, коли радикально трансформується розуміння статусу національних держав і, отже, державного суверенітету. З одного боку, через активізацію національних рухів самих національних держав такий статус розширюється й зміцнюється, підсилюється також державний суверенітет, а з іншого – держави втрачають свою колись повну й абсолютну владу над економікою, політикою і культурою своїх народів, відповідно, право представляти їх на міжнародній арені – відбувається перерозподіл державних повноважень за допомогою їх делегування на міжнародний (наднаціональний) рівень та водночас – на регіональний (внутрішньо-національний) рівень. Така дихотомія призводить до звуження сфери державного суверенітету, до «вимивання» з нього критеріальних складових, що стосується територіального верховенства. Як уявляється, тут йдеться про об'єктивні фактори, прямо пов'язані з глобалізацією, виникнення і вирішення яких не пов'язане з волею конкретних держав, їх груп та асоціацій [9].

Повертаючись до запропонованого С.О. Щетініним підходу щодо проявів правової глобалізації, слід звернути увагу на акцент, який зроблений ним на її незалежності від політичної та економічної глобалізації. На нашу думку, таке уявлення є помилковим.

Глобалізація, як феномен, передбачає взаємопов'язану та взаємообумовлену сукупність процесів у різних сферах, що дозволяє досліджувати її з позиції системного підходу. Як приклад наведемо таке. Глобалізація у сфері економіки, яка є найбільш «чутливою» у цьому сенсі, прогнозовано призвела до зниження ролі національних держав у сфері правового регулювання господарської діяльності, що, своєю чергою, зумовлено потребою «однорідного» правового простору як необхідної умови існування міжнаціональних економічних організацій. Водночас утворення останніх пов'язане з дедалі тіснішою взаємодією між державами, що передбачає також політичну складову. Крім того, транснаціональні компанії та інші міждержавні економічні структури стають окремими «гравцями» на міжнародній арені, сповідуючи власну політику у забезпеченні свого економічного інтересу. Таким чином, глобальні економічні процеси вимагають не національного, а глобального правового регулювання сфери господарської діяльності, стимулюючи появу нових глобальних механізмів регулювання міждержавних відносин у сфері економіки та торгівлі. У цьому процесі дістає прояв і політичний аспект глобалізації – система підтримки економічних відносин виходить за межі однієї держави, потребуючи інтернаціоналізації політико-владних структур.

Наведене дозволяє говорити про правову глобалізацію не як незалежний, але як відносно самостійний процес, що відбувається у загальному контексті розвитку суспільства, спрямований на забезпечення юридичного супроводу та легітимацію процесів, інститутів, елементів глобальної економіки та політичної влади, а також на створення нормативної основи міждержавної взаємодії для вирішення глобальних проблем сучасності.

Повторимося, що у сенсі зазначеного йдеться про формування глобального права (загальної світової системи правових норм). Однак, як нам здається, явище правової глобалізації за своїм форматом є значно різноманітнішим.

Означене нами вище розуміння відображає його масштаб, або, умовно кажучи, «макrorівень». Водночас сутність «мікrorівня» правової глобалізації полягає у трансформації національної правової системи держави, що виражається не лише у модифікації права, а охоплює набагато більше якісних і кількісних процесів у середині системи, що розвивається згідно з законами діалектики (кількісні зміни на певному етапі призводять до якісних, а нова якість породжує нові

можливості та інтервали кількісних змін [11, с. 140-141]). Аби це продемонструвати, ми скористаємося результатами досліджень, в яких глобалізацію використано як критерій типології національних правових систем.

Так, Л.Г. Удовика зміст критерію глобалізованості правової системи розкриває крізь призму сукупності складових, що виявляються на рівні її підсистем та елементів таким чином: в ідеологічній підсистемі – у поширенні глобальних правових ідей, теорій, ліберальної правової ідеології, світових та європейських правових стандартів, їх відображенні у правовій політиці, правовій акумуляції, глобалізації правової свідомості; у нормативній підсистемі – у появі нових принципів і норм, які відображають і втілюють глобальні правові ідеї, правовій інтеграції, істотному посиленні впливу міжнародного права у національному праві й законодавстві, процесах адаптації, гармонізації, уніфікації національного права й законодавства; в інституційній підсистемі – у розширенні кола суб'єктів правової системи, трансформації їх правового статусу на основі врахування глобалізаційних трансформацій; у функціональній підсистемі – у реалізації світових та європейських стандартів правозастосування, насамперед у сфері захисту прав людини; в інтегративно-комунікативній підсистемі – у трансформації, переформатуванні зв'язків як між окремими підсистемами й елементами правової системи, так і з іншими системами суспільства, інтеграцією національної правової системи з іншими правовими системами (національними, міждержавними і міжнародною) [12].

Означений підхід досить лаконічно та водночас ємко характеризує комплексність проявів впливу глобалізації на трансформацію правової системи держави. Його цінність обумовлена тим, що більшість дослідників або лише у загальних рисах торкаються цього питання, або ж зосереджують свою увагу на певних складових правової системи.

Висновки. Таким чином, правова глобалізація постає як комплексне багаторівневе та багатоаспектне явище, що видозмінює національну правову систему, пристосовуючи її до сучасних вимог суспільного розвитку, та «вплітає» її у закономірний процес формування єдиного світового правового простору.

Під правовою глобалізацією слід розуміти відносно самостійне явище, яке виражає трансформаційні процеси, що на міждержавному рівні (макрорівні) сприяють формуванню загальносвітової системи правових норм, як необхідної умови та організаційної основи міждержавної взаємодії у різних сферах соціального буття, та під впливом яких на національному рівні (мікрорівні) відбувається модифікація правової системи держави.

Список використаних джерел:

1. Хаустова М.Г. Тенденции развития права в условиях глобализации. Проблемы законности. 2013. № 124. С. 3–15.
2. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток / В.С. Журавський, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; За заг. ред. В.С. Журавського. К.: Юрінком Інтер, 2003. 296 с.
3. Сидоренко О.О. Правова система України в контексті глобалізації. Теорія і практика правознавства. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_6.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права. Х., 2000. 704 с.
5. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посіб. К.: Атіка, 2008. 412 с.
6. Настасяк І.Ю. Правова інтеграція та її вплив на сучасні правові системи світу. Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. 2013. Випуск 22. Частина I. Том 1. С. 68–71.
7. Щетинин С.А. Правовая глобализация: понятие и основные формы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2009. 146 с.
8. Бугаєнко Ю.Ю. Правовая глобализация в контексте тенденций мирового развития: сущность, специфика, перспективы. Вестник РУДН, серия Социология. 2013. № 1. С. 67–73.
9. Абдалказим Мутана Абас. Онтологічні засади впливу правової глобалізації на взаємодію конституційного права держав і міжнародного права. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 71. С. 211–225.
10. Богатырев В.В. Глобализация права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. Владимир, 2012. 52 с.
11. Ильин В.В. Диалектика материального мира. Онтологическая функция материалистической диалектики. Л.: ЛГУ, 1985. 302 с.
12. Удовика Л.Г. Глобалізація як критерій типології національних правових систем. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 21–27.

ВІЙСЬКОВЕ ОСАДНИЦТВО ЯК СКЛАДОВА ПОЛЬСЬКОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (1920–1923)

У статті розкриваються правові засади польського військового осадництва у західноукраїнських землях та аналізується вплив, який це явище мало на характер аграрних відносин у регіоні. Підкреслюється, що військове осадництво, як і польська аграрна політика у цілому, мала негативний вплив на українське село, оскільки насамперед мало на меті асиміляцію та денаціоналізацію українців Волині та Східної Галичини.

Ключові слова: *військове осадництво, західноукраїнські землі, аграрна реформа, парцеляції, колонізація, переселенці.*

В статье раскрываются правовые основы польского военного осадництва в западноукраинских землях и анализируется влияние, которое это явление имело на характер аграрных отношений в регионе. Подчеркивается, что военное осадництво, как и польская аграрная политика в целом, имела негативное влияние на украинское село, так как, прежде всего, преследовало цель ассимиляции и денационализации украинский Волини и Восточной Галичины.

Ключевые слова: *военное осадництво, западно-украинские земли, аграрная реформа, парцелляции, колонизация, переселенцы.*

The article reveals the legal principles of the Polish military sediment in the western Ukrainian lands and analyzes the impact this phenomenon has on the nature of agrarian relations in the region. It is emphasized that the military sediment, as well as the Polish agrarian policy as a whole, had a negative impact on the Ukrainian village, since, above all, it pursued the goal of assimilation and denationalization of the Ukrainians of Volhynia and Eastern Galicia.

Key words: *military sedimentation, western Ukrainian lands, agrarian reform, parcellation, colonization, settlers.*

Вступ. Процес розбудови української держави неодмінно має супроводжуватися вивченням і критичним осмисленням попереднього історичного досвіду. У цьому контексті чималий інтерес являє звернення до періоду перебування західноукраїнських земель у складі II Речі Посполитої. Враховуючи, що абсолютну більшість населення цього регіону становили селяни, надзвичайно актуальним є дослідження польської аграрної політики, вагомою складовою якої було військове осадництво. Військові осадники з одного боку мали виконувати роль соціальної та політичної опори польської влади. Водночас їх присутність на «східних кресах» повинна була сприяти підвищенню обороноздатності східних кордонів відродженої польської держави. Слід мати на увазі, що звернення до теми польського військового осадництва у Західній Україні і її об'єктивне висвітлення є актуальним і з політичної точки зору, враховуючи стратегічну важливість підтримання добросусідських відносин між Україною і Польщею.

Публікації, присвячені проблемі осадництва на «східних кресах» почали з'являтися ще за часів II Речі Посполитої. Як правило, польські автори підкреслювали «цивілізаторську» місію колоністів, свідомо спрощуючи далекоюжні цілі цієї акції [7; 9]. За часів ПНР і СРСР це питання переважно розглядалося у контексті аграрної політики польських урядових кіл на західноукраїнських землях, впадаючи в іншу крайність та оцінюючи «осадництво» виключно як

інструмент пригнічення українського селянства [4]. На сучасному етапі найбільш повна спроба аналізу цього явища була зроблена вітчизняним дослідником В. Смолеєм [6], серед польських науковців вона привертала увагу Л. Гловацької, А. Зака, Я. Стобняк-Смогоржевської [8; 11–12]. Утім, чимало аспектів цієї проблеми, особливо державно-правового характеру, все ще залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Мета статті – розкриття правових засад військового осадництва у західноукраїнських землях та аналізу тих впливів, які це явище мало на характер аграрних відносин у регіоні на першому етапі його інтеграції до державного механізму II Речі Посполитої. Як хронологічні межі було обрано 1920–1923 рр. – період, коли військове осадництво досягло свого апогею.

Результати дослідження. Першою правовою підставою для початку військового осадництва у II Речі Посполитій був закон щодо здійснення аграрної реформи від 15 липня 1920 р., який передбачав надання пріоритету солдатам під час отримання парцельованих земель. Цей закон доповнювала відозва «До національної армії» прем'єр-міністра Польщі В. Вітоса від 6 серпня 1920 р., яка з'явилася в один з найбільш драматичних моментів радянсько-польської війни, коли більшовицькі війська вже наближалися до Варшави. У відозві зокрема йшлося: «Солдати, які тривалий час перебували на фронті або добровільно пішли на службу, після встановлення миру, у першу чергу мають отримати від держави землі, як того вимагає Закон про аграрну реформу» [12, с. 153].

Аграрна реформа, яку було розпочато влітку 1920 р., насамперед мала дати раду численним проблемам Польщі соціально-економічного характеру та сприяти консолідації її внутрішніх сил для захисту нещодавно відродженої державності у протистоянні із зовнішнім ворогом. Утім, після підписання прелімінарного миру з більшовиками, у польському аграрному законодавстві дедалі більше стає помітним політичний аспект. Бажання залишити за собою західноукраїнські землі, невдовзі спричинило появу закону про осадництво, який відрізнявся яскраво вираженим колонізаційним характером.

Вже після завершення активної фази польсько-більшовицької війни, глава держави Йозеф Пілсудський 18 жовтня 1920 р. зазначав: «Я вніс до уряду пропозицію, щоб частина здобутих земель належала тим, хто, проливши польську кров і доклавши величезних зусиль, зробив так, що вони стали польськими. Ці землі, виснажені кривавими війнами, чекають на спокій, чекають тих, хто змінить зброю на сільськогосподарський інвентар і здобуде стільки ж мирних перемог у роботі, як і перед цим у боях» [10, с. 45].

Наступними правовими підставами, що мали регулювати механізми військового осадництва стали два закони, ухвалені Сеймом 17 грудня 1920 р., а саме «Закон щодо переходу до державної власності земель у деяких повітах Речі Посполитої» та «Закон про наділення землею солдатів польської армії» [5, с. 184]. На підставі першого з них, польська держава націоналізувала колишні землі Російської імперії, частину майна православного духовництва і монастирів, приватну власність, залишену попередніми власниками, а також, у разі потреби, землі діючих господарств, залишаючи їх власникам до 400 га.

Переходу у державну власність підлягали землі у 22 прикордонних районах: від Дісянського повіту на Віленщині до Кременецького на Волині. Так, лише у Волинському воєводстві до державної власності потрапило 111 700 га [2, с. 50]. Закон передбачав надання компенсації колишнім власникам за втрачені землі. Проте конкретного механізму відшкодування запропоновано не було. У майбутньому це стане вагомим аргументом для критиків осадництва, надаючи їм право трактувати його як захоплення чужих земель.

Відповідно до другого з цих законів, держава приймала на себе зобов'язання наділити солдатів та добровольців Польської армії, земельні наділи у розмірах, що забезпечили б самостійність функціонування їх господарств, при цьому максимально припустимий розмір ділянки становив 45 га [2, с. 50]. Насамперед, осадникам мали відійти землі біженців, військовополонених і політично ненадійних українських селян. Пізніше зазначені закони було доповнено нормативно-правовими актами Головного земельного управління та Міністерства сільського господарства.

Перший закон викликав у сеймі доволі бурхливу дискусію і наразився на критику з боку членів Народно-національного союзу, які виступили на захист дотримання права приватної власності, натомість другий закон було прийнято одностайно. Під час його обговорення, польські політики підкреслювали, що надання землі солдатам – це не тільки вияв вдячності солдатам, які боронили Батьківщину, але й далекоглядний політичний крок, оскільки приведе до зміцнення польської державності у землях, переважно населених українцями та білорусами. Наголошува-

лось також і на економічній вигоді, яку може отримати польська держава внаслідок реалізації програми військового осадництва.

Безпосередня місія щодо здійснення переселення колишніх солдатів до «східних кресів» було покладено на спеціальні Powiatowe Komitety Nadawcze (PKN). До їх складу увійшли: місцевий староста як голова, та по одному з представників від трьох міністерств: сільського господарства, фінансів, військового, а також від Головного земельного управління [12, с. 154]. Як консультантів до роботи комітетів залучали двох місцевих господарів, які представляли інтереси прошарків великих і дрібних землевласників.

Військове міністерство швидко розпочало реалізацію програми переселення, організувавши Секцію солдатського осадництва. При військових округах почали діяти спеціальні комісії, які відбирали та затверджували кандидатури майбутніх осадників. У січні 1921 р. військовий міністр генерал К. Сосновковський видав спеціальну інструкцію, змістом якої мало керуватися командування полків і дивізій, що направляло своїх солдатів на схід [9, с. 171]. Проте, і на цьому слід наголосити, на практиці зміст інструкції трактувався досить довільно, свідченням чого є велика кількість протиправних дій, вчинених осадниками у східних воєводствах II Речі Посполитої.

На початку квітня 1921 р. перші військові осадники прибули за місцем призначення. Якщо брати до уваги українські землі, то перша хвиля осадництва здебільшого була спрямована на Волинь. Зазначимо, що першими осадниками були молоді люди віком 20-25 років, з яких майже половина мала найвищі польські державні нагороди, зокрема Хрест Добродетелі або *Virtuti Militari*. Серед них були легіонери, солдати 1-го польського корпусу, добровольці, що брали участь у польсько-більшовицькій війні, повстанці з Сілезії і Великої Польщі, вояки 6-ї армії С. Галлера [5, с. 186]. Місцевий адміністративний апарат виявився неготовим до прибуття такого контингенту. Осадники, ігноруючи PKN, майже одразу приступили до силового захоплення земель.

Відповідно до розпорядження «Окружного бюро відбудови», що з'явилось у січні 1921 р., військові осадники мали отримати ліс та інші необхідні будівельні матеріали. Уряд звільняв переселенців від оподаткування та обіцяв надати суттєві суми державних субсидій і дешеві кредити. До того ж, осадники розраховували на отримання фінансової допомоги, що становила 50 – 90% від ринкової вартості отриманої землі [11, с. 61].

На практиці, до осені 1921 р. отримано фінансову допомогу від уряду, але існувала проблема з житлом. Деякі будували тимчасові землянки, інші захоплювали приватні маєтки. Як правило, осадники намагалися селитися компактно, займаючи певний «куток» у місцевих селах. Умови, в яких опинилися осадники, багатьох з них не влаштовували. Частина навіть вирішила повернутися до центральних районів Польщі.

Майже через два роки після початку кампанії з переселення, у листопаді 1922 р., осадники, що мешкали у Луцькому повіті, писали до сейму: «Добрі волинські ґрунти занедбані 8-річною безгосподарністю та розкраданнями з боку місцевого населення. На землі не вивозили добриво, засіваючи лише раз на рік. Зараз тут вирощують переважно тільки гречку та овес. Через це земля вимагає негайного удобрення, чого ми, не маючи постійних домівок, зробити не можемо, бо замість того, щоб купити добрив, витрачаємо кошти на винаймання житла та оренду інвентарю» [12, с. 155]. Отже, польська держава, яка розпочала акцію військового осадництва, не забезпечила належних умов переселенням, які дедалі більше почали діяти самостійно, раз по раз зустрічаючи опір з боку українського селянства, яке не бажало поступатися власними землями.

Населення, яке проживало на Волині, що цікаво, як українське, так і польське, одразу поставилося дуже критично до урядових планів щодо переселення у регіон військових [6, с. 39]. Місцеві землеробські організації ще у лютому 1921 р. відправили до сейму листа з критикою основних положень закону від 17 грудня 1920 р. У червні 1921 р. депутати отримали другого листа аналогічного змісту. Основною ідеєю листів була недоречність саме військової колонізації, натомість пропонувалося замінити солдат-колоністів на польських селян з центральних та західних регіонів країни. Серед частини українців також була поширеною думка, що невдовзі на ці землі повернуться більшовики і проведуть нову аграрну реформу, яка передасть землі, покинуті колишніми власниками ні польським осадникам, а українським селянам.

Додаткову напруженість створювала діяльність PKN, які часто здійснювали розподіл земель хаотично, порушуючи встановлені правові норми. Члени комісій надавали осадникам право власності над сервітутами, що завдавало шкоди інтересам місцевих дрібних господарів, які втрачали можливість користуватися луками, заготовляти дрова у лісі тощо. Звичайно, це ще більше налаштовувало місцевий люд проти осадників. До того ж, все частішими ставали випадки самостійного захоплення солдатами земельних наділів та домівок українців. Про це навіть згадував

майор Лехницький, який очолював колонізаційне бюро у Західній Україні. Виступаючи у 1924 р. перед урядовими чиновниками у Варшаві, він зауважував, що «тепер на східних кресах... колишні споконвічні господарі української землі змушені шукати собі інше місце проживання поряд з осадниками або, взагалі, забиратися звідти (із західноукраїнських земель. – авт.) геть» [5, с. 185].

Протягом першого року осадництва, переселенці намагалися вести господарство разом, але згодом, коли поділ ділянок було завершено, осадники почали господарювати окремо. Суттєвою перешкодою у розвитку господарств переселенців були затримки з виміром землі, брак будівельних матеріалів, що часто було наслідком негативного ставлення до осадників з боку лісників. Згідно зі звітами Міністерства сільського господарства, до кінця 1923 р. осадники на Волині отримали лише 43% будівельних матеріалів [11, с. 69]. Через загальну економічну кризу у країні, надходження обіцяних владою кредитів постійно відкладалося, а інфляція зменшувала їх реальну вартість. Так, відповідно до оцінок Міжвідомчої комісії у справах осадництва, позика у 2 млрд. марок, яку уряд затвердив на початку 1921 р. для військових переселенців на східні кордони Польщі, до осені того ж року знецінилась у чотири рази.

Тому становище поселенців було дуже складним, особливо тих, хто прибув після збору врожаю і був позбавлений будь-яких джерел до існування. До цієї групи входили солдати з поселення Дермань-Заслав'є Здолбунівського повіту, які у листопаді 1921 р. наступним чином описували ситуацію, в яку потрапили: «Ми прибули до Заслав'я 7 серпня поточного року. Хоча землю вже було закріплено за нами, ми зовсім нічого не отримали з врожаю... Ми лише ледь встигли засіяти наділи озимими. Тому ми не маємо ніяких запасів аж до наступного врожаю. Грошей взагалі не має, тому ми позбавлені можливості купити худобу та забезпечити себе харчуванням.... Наш одяг у жахливому стані. Місцеві селяни з нас глузують, вказуючи, що відсутність взуття є характерною ознакою осадника.... Як за таких обставин, ми маємо стати прикладом і поширювати польську культуру – не відомо. Замість того, щоб мати вплив на селян, ми маємо відчувати сором за власний зовнішній вигляд і надзвичайну бідність, в якій ми опинились» [12, с. 156].

Проте, з часом, позиції осадників почали зміцнюватися. У багатьох населених пунктах Волині та Галичини було організовано навчальні курси для колоністів, на яких вони могли отримати знання з особливостей ведення сільського господарства. Почали виникати сільськогосподарські кооперативи. Наприкінці 1922 р. на Волині вже діяло 13 кооперативів осадників, які нараховували понад 3 тис. членів. З осені 1921 р., колоністи почали брати активну участь у створенні органів місцевого самоврядування та створювати правління, що займалися вирішенням загальних справ колишніх солдатів [1, с. 148]. Незабаром після цього виникають Повітові союзи осадників. У березні 1922 р. у Варшаві відбулася перша зустріч військових поселенців, на якій було створено Центральний союз військових осадників.

На цьому етапі польська влада здійснювала колонізацію західноукраїнських земель шляхом парцеляції (поділу) відведених для цього ділянок. Слід зазначити, що на відміну від воєводств Східної Галичини, куди здебільшого прибували цивільні осадники, на Волині переважало військове осадництво, що привело до появи цілого комплексу польських військових поселень.

Протягом 1921 – 1922 рр. тільки на Волинь прибуло 3,1 тис. військових переселенців, які отримала 45,2 тис. га землі, що становило 45,5% від обсягу земельного фонду, який мав бути переданий осадникам згідно з Законом від 17 грудня 1920 р. Всього на Волинь прийшло близько 45% від загальної кількості осадників на «східних кресах» [3, с. 78]. Їх господарства становили 1,3% від загальної кількості волинських господарств площею менше ніж 50 га та володіли 3,2% земель, що належали до цієї групи. Відповідно до норм Закону від 17 грудня 1920 р., розмір господарства осадника мав забезпечувати його економічну самодостатність, тому розмір наділів, що отримували переселенці, залежав від конкретних природно-кліматичних умов у тому чи іншому регіоні. Так, у північних повітах Волинського воєводства, де ґрунти були поганої якості, ділянки осадників мали середню площу 15–30 га, тоді як у більш родючих південних повітах – 10–15 га [8, с. 144].

Питання військового осадництва на «східних кресах» неодноразово обговорювалося у Сеймі. Серед польських політиків було чимало тих, хто критично ставився до методів здійснення цієї акції. Улітку 1922 р. до східних воєводств вирушила спеціальна комісія, складена з депутатів Сейму, що мала на місці ознайомитися із ситуацією, яка склалася навколо осадництва. Відвідання Волині залишило позитивні враження. Кореспондент видання «Polska Zbrojna» повідомляв наступне: «Члени комісії відзначають надзвичайно активну роботу осадників, які, попри недостатню державну допомогу, брак будівельних матеріалів, своїми силами обробляють земельні ділянки, будують невеликі котеджі, або навіть землянки, розбивають фруктові сади» [7, с. 275].

Опоненти осадництва, передусім з польської правниці, продовжували критикувати переселення, зокрема і з трибуни Сейму. У концентрованому вигляді думку противників осадництва сформулював відомий публіцист та журналіст К. Сроковський. У своїй доповіді, підготовленій для прем'єр-міністра В. Сікорського, він стверджував, що процес акліматизації переселенців надто важкий, більшість з них слабо знайомо з особливостями фермерської праці, їм бракує коштів. Але найбільше автора доповіді бентежив той факт, що осадники, одружуючись з українками, «стають на шлях асиміляції з місцевим населенням» [12, с. 157]. Через це, на погляд К. Сроковського, здійснення політичної та національно-культурної місії військових переселенців, виглядало проблематичним.

У березні 1923 р. вийшла постанова Сейму, яка призупиняла військове осадництво. Остаточно переселення польських військових на західноукраїнські землі було завершено після початку реалізації аграрної реформи, закон про яку з'явився 28 грудня 1925 р. [10, с. 49]. Було визнано, що продовжувати політику осадництва неможливо через брак у держави необхідних для цього коштів.

З точки української хліборобської цивілізації польське військове осадництво відіграло здебільшого негативну роль, ставши чинником соціального роз'єднання, контрінтеграційним елементом для української сільськогосподарської еліти. Військове осадництво, і це визнавали самі поляки, було важливою складовою асиміляційної політики Варшави на «східних кресах». Воно провокувало економічний націоналізм українців, що став своєрідною захисною стратегією українських селян, яку вони намагалися протиставити осадникам, які були носіями іншої культури і загрожували сталому укладу українського села.

Висновки. Колонізаторська та асиміляційна політика урядів II Речі Посполитої у 1920–1923 рр. провокувала у західноукраїнських землях постійні конфлікти, що виникали у соціально-політичній та економічній площині. З огляду на це, військове осадництво мало негативний вплив на характер аграрних відносин у регіоні. Осадники отримували найбільш родючі землі, що тільки поглиблювало хронічне малоземелля західноукраїнського селянства. Практика військового осадництва, особливо на Волині, де воно набуло найбільших масштабів, об'єктивно сприяла витісненню українців на другорядні економічні позиції на власній землі. Поява осадників надала імпульс поширенню серед селян руйнівної більшовицької пропаганди та стала каталізатором процесу поляризації корінного сільського населення краю за класовим принципом. Хоча саме осадництво було досить неоднорідним соціальним явищем, все ж кількість заможних господарів серед осадників була значно більшою, а бідняків – меншою, у порівнянні з аналогічним співвідношенням у середовищі місцевих українських і польських селян.

Аграрна політика польських урядів початку 1920-х рр., тільки загострила проблеми українського селянства. Так сталося тому, що Варшава розглядала будь-які аграрні перетворення у Східній Галичині та на Волині скрізь призму власних національно-політичних інтересів, зокрема розраховуючи використати військове осадництво як інструмент перетворення польської національної меншості на «східних кресах» на більшість. Це, у свою чергу, дозволило б створити підґрунтя для руйнації традиційного аграрного укладу українського села, тим самим подолавши найбільші перепони на шляху реалізації головної мети національної політики II Речі Посполитої, що полягала в асиміляції та колонізації українців.

Список використаних джерел:

1. Баран З. До питання про аграрну політику урядів міжвоєнної Польщі стосовно Західної України. Вісник Львівського університету. Серія історична. 1998. Вип. 33. С. 146–153.
2. Виздрик В. Польське військове осадництво на західноукраїнських землях у 20–30-х роках ХХ ст. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Історичні науки. 2013. № 21. С. 48–53.
3. Виздрик В. Соціально-економічні наслідки польської аграрної політики в Галичині у міжвоєнний період. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Держава та армія. 2014. № 809. С. 73–79.
4. Крюков А. Аграрні реформи польських урядів міжвоєнної Польщі в українській історіографії. Вісник Прикарпатського університету. Історія. 2013. Вип. 23 – 24. С. 394–400.
5. Панишко Г. Політико-правова оцінка польського військового осадництва на Волині у складі II Речі Посполитої. Історико-політичні проблеми сучасного світу. 2013. Т. 25–26. – С. 183–186.
6. Смолей В. Польське цивільне і військове аграрне осадництво у Західній Україні: історико-правовий контекст (1919–1939 рр.). Тернопіль : Підручники і посібники, 2003. 112 с.

7. Bocian F. Osadnictwo wojskowe. Kalendarz Ziemi Wschodnich na rok 1935. Warszawa, 1934. S. 270–281.
8. Głowacka L., Żak A. Osadnictwo wojskowe na Wołyniu w latach 1921–1939 w świetle dokumentów Centralnego Archiwum Wojskowego. Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej. 2006. № 28. S. 140–164.
9. Kamiński W. Osadnictwo wojskowe. Rocznik Ziemi Wschodnich i kalendarz na rok 1937. Warszawa, 1936. S. 168–177.
10. Milewski J. Osadnicy wojskowe na Kresach. Biuletyn Instytutu pamięci narodowej. 2004. № 12. S. 44–49.
11. Stobniak-Smogorzewska J. Kresowe osadnictwo wojskowe 1920–1945. Warszawa : Rytm, 2003. 490 s.
12. Stobniak-Smogorzewska J. Osadnictwo na Wołyniu 1921–1940. Niepodległość i Pamięć. 2008. № 15/1 (27). S. 153–176.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Стаття присвячена формулюванню поняття «відомча нормотворчість» через призму дослідження та узагальнення найбільш відомих позицій теоретиків-правників щодо розуміння ними правотворчості в цілому та відомчої нормотворчості зокрема, висвітлення рівнів нормотворчості, визначення змісту та обсягу поняття «відомство», аналізу суб'єктів відомчої нормотворчості та шляхів здійснення ними своїх нормотворчих функцій.

Ключові слова: *правотворчість, рівні нормотворчості, відомча нормотворчість, відомство, суб'єкти відомчої нормотворчості.*

Статья посвящена формулировке понятия «ведомственное нормотворчество» через призму исследования и обобщения наиболее известных позиций теоретиков-правоведов относительно понимания ими правотворчества в целом и ведомственного нормотворчества в частности, освещения уровней нормотворчества, определения содержания и объема понятия «ведомство», анализа субъектов ведомственного нормотворчества и путей осуществления ими своих нормотворческих функций.

Ключевые слова: *правотворчество, уровни нормотворчества, ведомственное нормотворчество, ведомство, субъекты ведомственного нормотворчества.*

The article is devoted to the formulation of the concept of «departmental rulemaking» through the prism of the study and generalization of the most well-known positions of the theoreticians on the understanding of their law-making in general and departmental rulemaking in particular, coverage of the rules of rule-making, definition of the content and scope of the concept «department», analysis of subjects of departmental rulemaking and ways of implementing their normative functions.

Key words: *law-making, levels of rule-making, departmental rulemaking, department, subjects of departmental rule-making.*

Вступ. Активний розвиток правової системи України, зокрема її нормативної частини, зумовлений процесами інтеграції та глобалізації демократичного розвитку держави. Це вимагає зміцнення методологічних засад підготовки нормативно-правових актів із метою вдосконалення національного законодавства, адаптації його до законодавства Європейського Союзу, а також підвищення загального рівня ефективності правового регулювання. У зв'язку із цим актуалізуються питання різних видів та рівнів правотворчості, в тому числі тих, які здійснюються на рівні центральних органів виконавчої влади.

Постановка завдання. Метою дослідження є формулювання науково-теоретичного визначення поняття «відомча нормотворчість» на підставі комплексного аналізу найбільш відомих позицій теоретиків-правників щодо розуміння ними правотворчості в цілому та відомчої нормотворчості зокрема, висвітлення рівнів нормотворчості, визначення змісту та обсягу поняття «відомство», аналізу суб'єктів відомчої нормотворчості та шляхів здійснення ними своїх нормотворчих функцій.

Результати дослідження. Відомча нормотворчість, на відміну від правотворчості, законодавчості, менш досліджена в науковій літературі. Фахівці права у своїх працях в основному розглядають відомчу нормотворчість як різновид правотворчості, яка, у свою чергу, на думку

О.Ф. Скакун [1, с. 430], Ю.А. Ведернікова та В.С. Грекула [2, с. 105], є останнім (інституційним) рівнем правотворення.

Водночас серед науковців виникають дискусії щодо розуміння правотворчості. Так, А.В. Малько [3, с. 115], П.М. Васильєв [4, с. 263], А.Б. Венгеров [5, с. 488], С.С. Алексєєв [6, с. 5], О.В. Бабкіна [7, с. 92] вважають, що правотворчість націлена на «творення права», яке знаходить своє зовнішнє відображення в певних об'єктивізованих формах, серед яких у теорії права розрізняють: нормативно-правові акти, правові прецеденти, нормативні договори, правові звичаї, правові доктрини, релігійно-правові норми, загальні принципи права [2, с. 111].

Проте в науковій літературі вказаний підхід розуміння результатів правотворчості є не єдиним. Так, на думку іншої групи теоретиків-правників, до якої належать В.С. Ковальський, І.П. Козінцев [8, с. 13], С.Л. Лисенков [9, с. 162], А.М. Колодій, І.В. Опришко [10, с. 109], М.Н. Пархоменко [11, с. 360], Е.І. Темнов [12, с. 159], Ю.М. Перерва [13, с. 28], М.С. Кельман, О.Г. Мурашин [14, с. 79], С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша [15, с. 81], А.В. Міцкевич та О.А. Пучков [16, с. 245], результатом правотворчості є виключно нормативно-правові акти.

Однак така позиція науковців, на нашу думку, є допустимою лише для країн романо-германського права, оскільки нормативно-правовий акт є домінуючою формою права в законодавстві країн, які є представниками даної правової сім'ї, однак, з іншого боку, така позиція виключає існування інших форм права. У зв'язку із цим у теорії романо-германського права взагалі та в теорії українського права зокрема акт правотворчості слід розглядати у двох значеннях: у широкому та у вузькому. У широкому значенні до актів правотворчості слід віднести всі джерела права, які є характерними та діючими в інших правових системах сучасності, у вузькому – виключно нормативно-правові акти, які є домінуючим джерелом права в країнах романо-германської правової сім'ї.

Правотворчість у континентальному праві, як вірно зазначає А.О. Рибалкін, є родовим поняттям, яке охоплює такі два різновиди створення норм права, як законотворчість (створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах) та нормотворчість (діяльність із прийняття правових норм на основі та відповідно до законів) [11, с. 185]. Тому, залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, правотворчість раціонально поділяти на законотворчість («творення» законів) та, відповідно, нормотворчість («творення» підзаконних актів).

Аналіз існуючих у науковій літературі наукових точок зору свідчить про те, що в основному всіма авторами підтримується позиція про необхідність виокремлення чотирьох рівнів нормотворчості, зокрема:

- нормотворчість вищих органів державної влади (загальна нормотворчість);
- нормотворчість центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість);
- нормотворчість місцевих органів виконавчої влади (місцева нормотворчість);
- нормотворчість керівників підприємств, установ, організацій (локальна нормотворчість)

[12, с. 516].

У контексті визначення поняття «відомча нормотворчість» найбільшу увагу привертають результати наукових пошуків Р.І. Кондратьєва та Ю.Г. Арзамасова, які найбільш ґрунтовно підійшли до висвітлення цього питання.

Розкриваючи соціальне значення відомчої нормотворчості, слід звернути увагу на те, що її актуальність обумовлена рядом факторів, серед яких: динамічний розвиток суспільних відносин, які потребують правового регулювання; неспроможність законодавчого органу передбачити всі ситуації в різних сферах суспільного життя, що призводить до прогалин у законодавстві та необхідності їх швидкого вирішення шляхом видання відомчих підзаконних актів. Тому, як вірно зазначає Р.І. Кондратьєв, відомча нормотворчість спрямована на децентралізацію правового регулювання, є об'єктивно-необхідною, оскільки, з одного боку, суспільно-економічні відносини на рівні міністерств мають свої особливості, а з іншого – ці відносини є відображенням тих закономірностей, які обумовлені загальнодержавними інтересами [19, с. 6]. Ю.Г. Арзамасов, у свою чергу, вважає, що відомча нормотворчість є об'єктивно обумовленим процесом формування права та організаційно оформленим видом правової діяльності компетентних осіб міністерств та відомств, який здійснюється на законодавчо регламентованій або делегованій основі. Змістом відомчої нормотворчості, на думку теоретика, є розробка норм права, з метою прийняття, а також зміни та скасування відомчих нормативних документів, спрямованих на організаційне забезпечення дії актів вищих органів виконавчої влади [20, с. 72].

Отже, відомча нормотворчість посідає важливе місце в правовому регулюванні певного кола суспільних відносин. Проте в науковій літературі недостатньо уваги приділяється даному

правовому явищу. Науковці розглядають у своїх роботах відомчу нормотворчість як один із рівнів нормотворчості, зазначаючи при цьому те, що відомча нормотворчість є об'єктивно-необхідним процесом формування права, результатом якого є розробка норм права, які забезпечують дію актів вищих органів виконавчої влади. При цьому в Україні досі не існує дослідження, присвяченого проблемам відомчої нормотворчості, що викликає потребу її вирішення.

Необхідним для висвітлення проблематики відомчої нормотворчості є визначення змісту та обсягу поняття «відомство», яке використовується в сполученні з категорією «нормотворчість».

Більш повне та конкретне визначення відомства подається у Великому енциклопедичному юридичному словнику, оскільки визначається, як центральна установа, яка видає певною галуззю або сферою суспільного життя і входить до системи органів виконавчої влади [21, с. 100]. М.Н. Ніколаєва, у свою чергу, зазначає, що «відомство» в науці адміністративного права означає центральні органи управління, а тому зміст даного терміна обумовлений особливостями порядку створення цих органів та принципами їх діяльності [22, с. 72].

Враховуючи вищезазначені роз'яснення даного терміну, можна зробити висновок, що відомство є багатограним поняттям, а тому його слід розуміти у двох значеннях: по-перше, як сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, а по-друге, як сукупність центральних установ органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління.

Необхідним у розгляді відомчої нормотворчості є висвітлення суб'єктів відомчої нормотворчості, якими є центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Відповідно до ч. 5 ст. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [23] до системи ЦОВВ входять: міністерства, державні комітети (державні служби); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Слід зазначити, що ЦОВВ є єдиноначальними органами, тобто владні повноваження органу здійснюються одноособово його керівником, який персонально несе повну відповідальність за результати роботи ЦОВВ безпосередньо перед Кабінетом Міністрів України [24, с. 20].

Кабінет Міністрів України, у свою чергу, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного ЦОВВ. Крім того, ЦОВВ можуть мати свої територіальні органи (підрозділи), що утворюються, реорганізуються та ліквідуються в порядку, встановленому законодавством та очолюються відповідними керівниками [23].

Можна констатувати, що територіальні органи ЦОВВ є відомчими органами, оскільки, по-перше, забезпечують ту сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, а по-друге, входять до системи центральних установ органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління, оскільки є їх структурними підрозділами. У зв'язку із цим керівники територіальних органів ЦОВВ є суб'єктами відомчої нормотворчості. Нормотворчі функції територіальні органи здійснюють на місцевому рівні, оскільки до їх компетенції входить регулювання суспільних відносин на певній адміністративно-територіальній одиниці, проте лише у сфері відання того ЦОВВ, керівником якого вони утворені.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що суб'єктами відомчої нормотворчості є: міністри, голови державних комітетів (служб), голови ЦОВВ зі спеціальним статусом, керівники урядових органів державного управління та територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ.

Слід також зазначити, що в міністерствах [25], інших ЦОВВ [26] можуть утворюватись колегії, на засіданнях яких розглядаються питання вироблення рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики, найважливіших напрямів діяльності ЦОВВ, проектів нормативно-правових актів, програм та інших документів тощо [26]. Рішення колегій проводяться в життя наказами міністерства [25] та, відповідно, наказами інших ЦОВВ.

Водночас особливу увагу слід звернути на те, що затвердження рішень колегій є одним із шляхів здійснення керівниками ЦОВВ своїх нормотворчих функцій.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що нормотворчі функції суб'єкти відомчої нормотворчості здійснюють такими шляхами:

- безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів;
- санкціонуванням актів підпорядкованих структурних підрозділів шляхом видання наказів;
- спільним виданням нормативних актів із уповноваженими суб'єктами відомчої нормотворчості та суб'єктами інших рівнів нормотворчості;
- затвердженням рішень колегій певного ЦОВВ, керівником якого вони є.

На підставі зазначеного вище можна зазначити, що під відомчою нормотворчістю слід розуміти діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в ме-

жах своєї компетенції створюють, скасовують, упорядковують відомчі підзаконні акти шляхом нормопроєктування, зміни, доповнення, скасування, обліку, систематизації правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери їх повноважень.

Висновки. Обґрунтовано, що правотворчість у континентальному праві слід розглядати в широкому значенні, як процес творення всіх форм права та, відповідно, у вузькому – як творення нормативно-правових актів. Доведено, що залежно від юридичної сили нормативно-правових актів правотворчість поділяється на законотворчість та нормотворчість. При цьому звертається увага на необхідність виокремлення чотирьох рівнів нормотворчості: загального, відомчого, місцевого та локального, серед яких провідне місце належить відомчій нормотворчості (нормотворчість центральних органів виконавчої влади). З'ясовано, що суб'єкти відомчої нормотворчості (міністри, голови державних комітетів (служб), голови ЦОВВ зі спеціальним статусом, керівники урядових органів державного управління та територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ) здійснюють нормотворчі функції такими шляхами: безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів; санкціонуванням актів підпорядкованих структурних підрозділів шляхом видання наказів; спільним виданням нормативних актів із уповноваженими суб'єктам відомчої нормотворчості та суб'єктами інших рівнів нормотворчості; затвердженням рішень колегії певного ЦОВВ, керівником якого вони є.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : Енциклопедичний курс: підруч. Харків: Еспада, 2006. 776 с.
2. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права: навч. посіб. 4-е вид., доп. і перероб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
3. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1997. 197 с.
4. Теория государства и права: учебник / под ред. А.М. Васильева. 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1983. 416 с.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для высш. юрид. учеб. завед. М.: Новый Юрист, 1998. 624 с.
6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, Т. 2: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. 1973. 401 с.
7. Бабкіна О.В. Теорія держави та права у схемах і визначеннях: навч. посіб. К.: МАУП, 2004. 144 с.
8. Ковальський В.С. Правотворчість : теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
9. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права: навч. посіб. К.: Юрисконсульт, 2006. 355 с.
10. Правознавство: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2001. 640 с.
11. Теорія держави та права. Академічний курс: підруч. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
12. Темнов Е.И. Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. завед. М.: Изд-во «Экзамен», 2003. 320 с.
13. Перерва Ю.М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності. Право і безпека. 2005. № 4. С. 27–30.
14. Кельман М.С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, текстами): підруч. К.: Кондор, 2002. 353 с.
15. Теорія держави та права: посіб. для підготовки до іспитів / С.М. Тимченко, Р.А. Калужний, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша. 2-е вид., виправ. та переробл. К.: Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2006. 176 с.
16. Теория государства и права: учебник / под ред. А. И. Денисова. М.: Юрид. лит., 1980. 432 с.
17. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01; Запорізьк. юрид. ін-т. Запоріжжя, 2005.
18. Котюк В.О. Загальна теорія держави та права: навч. посіб. К.: Атіка, 2005. 592 с.
19. Кондратьев Р.И. Філософські категорії загального і особливого та їх використання у правотворчості. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: наук. часопис. Хмельницький, 2003. № 3–4. С. 7–13.

20. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. .. доктора юр. наук: 12.00.01. М., 2004. 364 с.
21. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
22. Сидорчук В.П. Пути повышения качества ведомственного правотворчества. Право и демократия: межвед. сб. науч. тр. Минск: Университет, 2003. Вып. 4. С. 70–75.
23. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/ 99. Офіційний вісник України. 1999. № 50. код акта 13199/1999.
24. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка»», 2007. 180 с.
25. Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12.03.1996 р. № 179/96. Урядовий кур'єр від 28.03.1996.
26. Указ Президента України «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 31.12.2005 р. № 1902/2005. Офіційний вісник України. 2006. № 1. Ст. 24.

ЗАГРЕБЕЛЬНА Н.А., ОЛІЙНИК О.Б.

ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРОКУРОРСЬКОЇ РИТОРИКИ В СУСПІЛЬСТВІ

У статті досліджено прокурорську риторичку як предмет зближення з міжнародною та європейською риторикою; проаналізовані методологічні основи прокурорської риторички на сучасному етапі; розглянуто теорію риторичної аргументації; проаналізовано основні якості промови в її динаміці, як виголошуваний текст.

Ключові слова: *ритор, етос, пафос, топос, європейське право, логос, прокурорська риторика, європейська риторика, терміносистема, термінотворчий процес.*

В статье исследуется прокурорская риторика как предмет сближения с международной и европейской риторикой; проанализированы методологические основы прокурорской риторички на современном этапе; рассмотрена теория риторической аргументации; проанализированы основные качества речи в ее динамике, как произносимый текст.

Ключевые слова: *ритор, этос, пафос, топос, европейское право, логос, прокурорская риторика, европейская риторика, терминосистема, терминотворческий процесс.*

The article investigates prosecution rhetoric as a subject of convergence with international and European rhetoric; analyzed the methodological foundations of prosecutorial rhetoric at the present stage; the theory of rhetorical argumentation is considered; analyzed the main qualities of speech in its dynamics, as the text to be pronounced.

Key words: *rhetoric, ethos, pathos, topos, European law, logos, prosecutor rhetoric, European rhetoric, terminology system, terminological process.*

Вступ. Методологічною основою прокурорської риторички на сучасному етапі слід визнати концепцію риторичної аргументації як відповідне лінгвістично-філософське вчення, що є найбільш пристосованим до потреб та найповніше розкриває значення офіційного мовлення юристів-професіоналів, а саме як засобу доказування та встановлення юридичної істини в справі.

Таким чином, сучасна професійна риторика прокурора – це складова частина юридичної риторички, система знань, ідей, доказів певних положень, теорій і поглядів на роль і значення офіційної промови прокурора, її зміст і структуру, особливості створення і виголошення, визначені сучасним статусом і завданням прокуратури та прокурора в суспільних відносинах загалом.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення комплексного аналізу прокурорської риторички як предмета зближення з міжнародною та європейською риторикою, методологічних основ прокурорської риторички на сучасному етапі, розгляд теорії риторичної аргументації.

Результати дослідження. Рівень опрацювання теми, комплексність характеру досліджуваної проблематики визначили багатоплановість поставлених питань і необхідність звернення до фахових видань, в яких висвітлюються різні аспекти сутності проблеми. Характер дослідження вимагав широкого опрацювання нормативно-правових документів, історичної, політичної, філософської, психологічної літератури. Зокрема, важливе загальнотеоретичне і теоретико-методологічне значення для розкриття ролі риторички в практичній діяльності працівників прокуратури мають теоретико-правові і державно-правові дослідження таких українських та іноземних науковців-правників, як Андрущенко В.П., Бандурка А.М., Бахін В.П., Бедь В.В., Битяк Ю.П., Бойко І.С., Бойченко І.В., Братусь С.Н., Введенська Л.А., Вомперський В.П., Гара-

© ЗАГРЕБЕЛЬНА Н.А. – здобувач кафедри державно-правових дисциплін (Університет економіки та права «КРОК»)

© ОЛІЙНИК О.Б. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін (Університет економіки та права «КРОК»)

шук В.Н., Головатий С.П., Грайс Г.П., Гребеньков Г.В., Грошевий Ю.М., Гурвич С.С., Даєв В.Г., Долежан В.В., Клейнман А.Ф., Коні А.Ф., Коновалова В.Є., Костанов Ю.А., Кравчук М.В., Крестовська Н.М., Лукашевич В.Г., Малюга В.І., Маляренко В.Т., Марченко М.Н., Мичко М.І., Мірошніченко Т.М., Михайленко О.Р., Міхеєнко М.М., Мотовіловкер Я.О., Надольний І.Ф., Олійник О.Б., Перельман Х., Петришин О.В., Полянський Ю.Є., Решетнікова І.В., Савицький В.М., Сагач Г.М., Телега Т.М., Тертишник В.М., Хазагеров Г.Г., Шемшученко Ю.С., Якимчук М.К. та ін.

Теорія риторичної аргументації передбачає, що склад, характер та спосіб організації прокурорської риторики, зокрема риторики професійного учасника судового процесу, як спеціально-юридичної формальної аргументації, має детермінуватися на суспільно-комунікативному рівні також принципами комунікативного співробітництва, його конфігураціями, контекстами та закономірностями – лише за таких умов професійне мовлення прокурора вбачається адекватним та дієвим.

Із структурної точки зору прокурорська риторика поєднує в собі вчення про офіційну промову як легалізовану змістовну (логічну), мовленнєву та психологічну комунікативну одиницю, та основні якості промови в її динаміці (саме як виголошеного тексту), а також самого риторика: логос, етос, пафос та топос. Ці якості реалізуються на всіх етапах творення та виголошення правової промови, згідно з якими доктринально-теоретичний та практично-методичний матеріал прокурорської риторики розподіляється на основні розділи: інвенцію, диспозицію, елокуцію, меморію, акцію та релаксацію.

Важливе місце посідає в галузі юридичної риторики інститут прокурорської риторики, де особлива роль відведена риторичній професійній учасників судового процесу. Вона включає систему знань, ідей, концепцій, теорій та поглядів на роль та значення офіційної промови юриста-професіонала при його участі в судовому процесі, її зміст та структуру, особливості створення та виголошення, що обумовлені сучасним статусом та завданням професійного учасника судового процесу в суспільних відносинах.

За наукового опрацювання професійна прокурорська риторика має відображати стан не лише чинного законодавства та передбачених ним форм активної мовленнєвої діяльності прокурорів, а й загальні соціальні та моральні умови, продиктовані національним суспільством на сучасному етапі його розвитку. Це обумовлює варіативність та плинність зв'язків прокурорської риторики з іншими гуманітарними науками.

Типовий курс підготовки фахівців прокуратури передбачав опанування поряд із прокурорською риторикою і неюридичних гуманітарних наук, що закладаються в основу знань та професійної свідомості відповідних спеціалістів. Окремі з вказаних дисциплін мають першочергове значення для розуміння методичних засад сучасної прокурорської риторики. Це, зокрема, стосується філософії, логіки, соціології.

Глобалізаційні процеси та інтенсивне розширення Європейського Союзу в межах континенту і безпосереднє сусідство з Україною поглиблює і зміцнює співробітництво між ними, а також співпрацю України з іншими європейськими країнами. Це, у свою чергу, посилює процеси міжнародної та європейської інтеграції нашої країни як чинника її соціально-економічного розвитку. Першочерговим на шляху співробітництва та обов'язковою умовою зазначеної інтеграції є гармонізація законодавства України із законодавством ЄС. Саме через таку гармонізацію відбувається зближення національних правових систем з європейською та міжнародною.

Відповідно до ст. 9 Конституції України ратифіковані українським парламентом міжнародні договори стають частиною національного законодавства України.

Отже, прокурорська риторика сучасної України, сформована під впливом міжнародної та європейської юридичної риторики, трансформується в міжнародну та європейську, оскільки комунікативні зв'язки, включаючи зв'язок правових систем та систем законодавства, реалізуються через мовні засоби та прийоми.

Одна з основних проблем, яка спричиняє колізійну ситуацію в українському законодавстві, пов'язана з розбіжностями в застосуванні саме юридичної термінології. Тому постає питання про усунення таких розбіжностей шляхом внутрішньої термінологічної уніфікації. Тобто під час імплементації міжнародного або європейського термінологічного стандарту (разом із дефініцією) до певного законодавчого акта України законодавець має здійснити заміну аналогічного терміна, що зустрічається в інших актах законодавства, на інкорпорований термінологічно-понятійний стандарт по всій національній нормативно-правовій системі [3, с. 21].

Необхідним є забезпечення однозначності застосування юридичної термінології як у межах окремого нормативно-правового акта, так і в рамках усього галузевого законодавства. Останнє стане можливим під час уніфікації правотворчої системи законодавства. Одним із перших

кроків на цьому шляху має стати уніфікація нормативної правової термінології, що використовується в процесі законотворчої та правотворчої діяльності.

Під час формування загальноправової, міжгалузевої та галузевої термінології слід встановлювати і неухильно дотримуватись припису про застосування однозначності юридичних термінів, а також вимоги до їх понятійної точності та ясності.

Як слушно зазначає Ю. Прадід, про те, що законодавець має дати юридичному термінові одне-єдине визначення, включаючи в нього всі істотні, з його погляду, ознаки, тобто такі, котрі носять регулюючий характер, мають правове значення [5, с. 36].

Адже наявність у терміна декількох різних законодавчих дефініцій веде до нечіткості його сприйняття, розмитості правового регулювання, породжує непорозуміння та численні помилки при застосуванні. Тим більше, що органи державної влади, органи місцевої влади, суди, фізичні та юридичні особи під час застосування та виконання правового припису не можуть трактувати термінологічне поняття, визначене в законодавчому акті, інакше, ніж воно в цьому акті сформульоване.

Якщо в побутовій сфері, в художній літературі наявність багатозначних, неточних і незрозумілих висловів є припустимою, то в юридичній риторичі в цілому і в прокурорській зокрема така ситуація може призвести до негативних результатів. Тому, вживаючи заходів для вилучення таких термінів, необхідно запровадити правові механізми з упередження цього явища, профілактики застосування їх в юридичних документах та усних виступах юристів, і обов'язково в правотворчій та законотворчій діяльності.

Неточності в мові судочинства можуть спричинити таку суперечливу ситуацію, при якій аналогічні вчинки людини можуть по-різному бути кваліфіковані прокурором або суддею, а отже, може бути застосоване або не застосоване покарання за один і той самий вчинок, який в одному випадку буде кваліфікований як злочин, а в іншому взагалі не визнаний правопорушенням. Наприклад, від чіткості і точності статей, викладених у Кримінальному кодексі, а отже, і від чіткості їх розуміння професійними учасниками судового процесу залежатиме життя і доля кожної людини, встановлення чи спростування її вини.

Висновки. Отже, має бути розроблено правову риторичну модель уніфікації національних юридичних термінів на основі європейських правових термінологічних стандартів, застосування якої має оптимізувати сам процес термінологічної уніфікації, усунути розбіжності в терміносистемах та в термінотворчому процесі.

Науково обґрунтоване дослідження діяльності системи прокурорського нагляду не можна здійснити без детального розгляду як державно-правових, а саме – легалізованих концепцій діяльності прокуратури та відносин з іншими суб'єктами владних повноважень, так і соціальних, етичних, культурних і психологічних зв'язків із розгалуженою системою інститутів громадянського суспільства.

Прокурорська риторика спирається на юридичну силу законодавства і на надбання правової доктрини, ґрунтується на демократичних цінностях громадянського суспільства, які захищаються державою, і ґрунтується на теоретико-методологічних засадах теорії держави і права, на методології філософських, лінгвістичних і логічних і психологічних наук. Морально-етичними засадами розвитку прокурорської риторики є публічний порядок і суспільні очікування щодо образу прокурора як втілення правди і справедливості.

Список використаних джерел:

1. Ивакина Н.Н. Основы судебного красноречия (риторика для юристов): М.: Юристъ, 2007. 456 с.
2. Молдован В.В. Судова риторика: навчальний посібник. К.: Кондор, 2008. 328 с.
3. Олійник О.Б. Основы ораторської майстерності: навч. посіб. К.: Кондор, 2010. 181 с.
4. Ораторське мистецтво: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. юрид. спец. Н.П. Осипова, В.Д. Воднік, Г.П. Клімова та ін.; за ред. професора Н.П. Осипової. Х.: Одиссей, 2008. 114 с.
5. Прадід Ю.Ф. Вступ до юридичної лінгвістики: навчальний посібник. Сімферополь, 2002. 104 с.
6. Про прокуратуру: закон України: офіц. текст: за станом на 10 травня 2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
7. Сергєич П. Искусство речи на суде. К.: Техніка, 2005. 368 с.
8. Спанатій Л.С. Риторика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 144 с.
9. Хазагеров Г.Г. Риторика. Ростов н/Д: Феникс, 2006. 380 с.

УДК 340.132.666

ЗЕЛЕНКО І.П.

ВИКОРИСТАННЯ АНАЛОГІЙ У ПРАВОЗАСТОСУВАННІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена дослідженню використання юридичних аналогій. Аналізуються чинники, що обумовлюють використання означеного прийому правозастосування та методику розробки правової позиції з питань припустимості вирішення конкретної справи за аналогією закону або аналогією права.

Ключові слова: юридичні аналогії, аналогія права, аналогія закону, прогалини в праві, подолання прогалин у праві.

Статья посвящена исследованию использования юридических аналогий. Анализируются факторы, обуславливающие использование указанного приема правоприменения и методику разработки правовой позиции по вопросам допустимости решения конкретного дела по аналогии закона или аналогии права.

Ключевые слова: юридические аналогии, аналогия права, аналогия закона, пробелы в праве, пути преодоления пробелов в праве.

The article investigates of use of legal analogies. The author analyzes factors that contribute to the use of this method of enforcement and methodology for same developing a legal position on the permissibility of using analogy of law in dealing with some cases.

Key words: legal analogy, analogy of the law, gap in law, ways to overcome gaps in the law.

Вступ. В умовах неповноти нормативного матеріалу юридичні аналогії майже одноставно визнаються найбільш ефективним підходом до з'ясування змісту правовідносин. Однак хоча спостерігається достатня кількість наукових досліджень, присвячених аналогії закону та аналогії права, але існує тенденція до уникнення застосування цього прийому в судовій, договірній та управлінській практиці.

Стан дослідження. Проблема прогалин у праві завжди викликала безсумнівний теоретичний і практичний інтерес. Свого часу ще Платон і Аристотель звертали увагу на те, що відносно стабільний закон не може ідеально відповідати завжди динамічному суспільному життю [1, с. 50; 2, с. 186]. У працях зарубіжних авторів, а також у творчості відомих теоретиків держави і права дореволюційного та радянського періодів досліджувалися генезис і сутність прогалин у законодавстві, а також методологія і конкретні способи їх подолання. Слід згадати роботи С.С. Алексєєва, О.Л. Боровіковського, С.І. Вільнянського, А.М. Гуляєва, С.Є. Десницького, В.К. Забігайло, А.В. Завадського, З. Зимбінського, В.М. Карташова, Б.А. Кістяковського, О.В. Колотової, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, С.А. Муромцева, П.Є. Недбайло, Дж. Новацького, І.Б. Новіцького, В.С. Панова, Л.І. Петражицького, А.С. Піголкіна, І.А. Покровського, І. Сабо, Є. Смоктунович, А.Ф. Черданцева, Г.Ф. Шершеневича, С.В. Шмалені.

Метою статті є розкриття окремих чинників, що обумовлюють використання юридичної аналогії як прийому правозастосування, та методики розробки правової позиції з питань припустимості вирішення конкретної справи за аналогією закону або аналогією права.

Виклад основного матеріалу. Юридична аналогія являє собою прийом правозастосування, що полягає в установленні волі законодавця стосовно не врегульованих або недостатньо врегульованих правовідносин на підставі змісту норм і принципів права, що регулюють найбільш близькі за юридичною природою відносини [3, с. 324].

© ЗЕЛЕНКО І.П. – кандидат юридичних наук, доцент завідувач кафедри фундаментальних та приватно-правових дисциплін (ПВНЗ «Кропивницький інститут державного та муніципального управління»)

Історія застосування юридичних аналогій є вкрай бурхливою і суперечливою. Конкретизувати момент виникнення цього прийому уявляється неможливим, оскільки, очевидно, навіть утворення первісних джерел права є результатом усвідомлення необхідності єдиного підходу до регулювання суспільних відносин, східних за змістом. Необхідно відзначити істотну роль аналогій у діяльності преторів республіканського періоду розвитку римської державної і правової системи. Папініан навіть стверджував, що основним завданням інституту преторів, власне, і було застосування аналогій [4, с. 45]. Після прийняття закону про цитування, який фактично приписував судам керуватися доктриною, уникаючи самостійного розв'язання колізій і заповнення законодавчих прогалин, аналогія втратила свої позиції. Чимала кількість авторів [5, с. 58] пов'язують занепад римської правової думки саме із цим обмеженням у реалізації творчого потенціалу юристів-практиків. Поширення в ранньому середньовіччі звичаєвого права також звужувало простір для використання аналогій, але, незважаючи на це, вони залишалися актуальним інструментом правозастосування, про що свідчить хоча б той факт, що терміни «*analogia legis*» та «*analogia juris*» вперше з'явилися саме у творах середньовічних коментаторів римського права [6, с. 35].

Правові системи окремих держав періоду абсолютизму містять пряму заборону на застосування аналогій, що було пов'язано з побоюванням надмірної незалежності судів [7, с. 192]. Парадоксально, але в епоху Просвіти юридичні аналогії також отримали негативну оцінку, оскільки, за думкою авторів перших концепцій розподілу влади, вони могли сприяти узурпації суддями законодавчої влади [8, с. 69]. Однак практика реалізації буржуазного парламентаризму як форми правління і політичного режиму довела необґрунтованість подібних очікувань і необхідність звільнення законодавця від повсякденного залатування прогалин. У Кодексі Наполеона було закріплено правило щодо неможливості відмови в судовому захисті з підстав неповноти законодавства [9, с. 280].

У Росії проблема детально розглядалася в працях Г.Ф. Шершеневича, який вважав юридичні аналогії одним із джерел права і навіть обґрунтовував ієрархію «закон – звичай – аналогія» [10, с. 87–101]. Революція вивела аналогію права як інструмент правозастосування на провідну роль, оскільки правова система Російської імперії була практично повністю ліквідована і, крім того, суспільні відносини оновилися настільки, що ані досвід законодавця, ані традиційний уклад, що відобразився у звичаєвому праві, не дозволяли достатньо оперативно створити адекватну систему позитивних правових норм. Виникла навіть точка зору про неприпустимість закріплення аналогії закону, оскільки це обмежить сферу застосування аналогії права і призведе до виникнення шкідливих формальних перешкод для реалізації революційної правосвідомості суддів [11, с. 120]. Однак історія влаштувала юридичним аналогіям ще одну пастку, перетворивши їх в один з інструментів здійснення нацистської расової політики. Це стало причиною засудження юридичних аналогій міжнародною спільнотою і призвело до суттєвого звуження сфери застосування аналогій в країнах континентальної правової системи [12, с. 16]. Із часом перевагу отримала зважена точка зору щодо неприпустимості застосування аналогії у випадках, коли це призводить до розширення переліку підстав притягнення до кримінальної, адміністративної або іншої публічно-правової відповідальності [13, с. 160].

Метою застосування юридичних аналогій є оперативне заповнення прогалин правозастосувальними, в першу чергу, судовими органами. Надання швидкого і ефективного судового захисту будь-якому охоронюваному законом інтересу має пріоритет перед прагненням до повного охопту правовим регулюванням всіх суттєвих для суспільства відносин. Крім того, помилки припущенні в судовій практиці, значно легше виправляються, ніж помилки законодавця, а навіть якщо і не виправляються, то мають значно менші негативні наслідки. Важливо відзначити, що мова не йде про судову правотворчість – аналогія є лише особливим способом застосування вже існуючих норм і принципів для розгляду і вирішення конкретної, одиничної справи. У випадку, якщо практика застосування аналогії набуває масового і усталеного характеру, це, як правило, викликає реакцію з боку законодавця у вигляді нормативного закріплення такої практики, тобто остаточної ліквідації прогалини. Однак цілком можливими є випадки, коли застосування аналогії залишається одиничним випадком або внаслідок унікальності спірних правовідносин, або через несприйняття подібної інтерпретації законодавства з боку юридичної спільноти.

Аналогія є вкрай складним у застосуванні прийомом. Так, окремі автори [14, с. 68–75] наполягають на тому, що рекомендації щодо застосування аналогій мають виходити від вищих судових інстанцій. У цілому на практиці існує тенденція уникати аналогій, а у випадку їх застосування – маскувати цей факт, оскільки будь-яка аналогія є спірною.

Разом із тим потенційна сфера застосування юридичних аналогій є достатньо широкою. Поступово факт принципової неможливості повного врегулювання всіх найбільш важливих відносин усвідомлюється практиками, що призводить до розвитку навичок пошуку внутрішньогалузевих і міжгалузевих аналогій, а також до поглиблення розуміння значущості правових принципів.

Так, класичним прикладом застосування аналогії права є ухвали судової колегії у цивільних справах Верховного Суду СРСР у справах Марцинюка (1940 р.) та Бичкової-Гончаренко (1949 р.). Зазначені особи брали участь у гасінні пожежі, щоб врятувати державне майно, і звернулись до суду з позовом про відшкодування шкоди, в задоволенні якої їм було відмовлено. ЦК УРСР 1923 р. та ЦК РРФСР 1922 р. не містили норм, які регулювали б пов'язані з наведеними випадками та подібні відносини. Верховний Суд СРСР зазначив, що відсутність у ЦК норм, які регулювали б такі відносини, не може бути підставою для відмови у позові. Тож суд мав виходити із засад, передбачених Конституцією СРСР 1936 р., зокрема з її ст. 131, яка зобов'язувала усіх громадян берегти та зміцнювати соціалістичну власність, і відповідно до, політики радянської держави (ст. 4 ЦПК РРФСР 1922 р. та ст. 6 ЦПК УРСР 1923 р.) за аналогією права прийняти рішення про відшкодування шкоди [15, с. 41; 16, с. 27].

Слід відзначити, що новизна галузевого нормативного матеріалу зовсім не гарантує відсутності в ньому прогалин, що може бути проілюстровано суперечливою судовою практикою з питання правового режиму нерухомості, що набувається подружжям в порядку іпотечного кредитування. Права, що виникають за іпотечним договором на таку нерухомість, яка ще не перейшла у власність подружжя, але знаходиться в їх володінні і користуванні та, безперечно, поглинула значну частину набутих у шлюбі сімейних коштів, є об'єктом спільної сумісної власності подружжя, чи належать лише контрагенту за іпотечним договором? Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя» від 21.12.2007 п. 23 [17] передбачає можливість розподілу між подружжям майна та грошових сум, належних подружжю за іншими зобов'язальними правовідносинами, але, по-перше, встановлення режиму спільної сумісної власності для права вимоги грошей або майна за договірними зобов'язаннями спирається не враховує наявності деяких спеціальних норм прямо протилежного змісту (наприклад, режиму страхових платежів, які ст. 57 СК віднесені до особистої власності); по-друге, автор проекту Сімейного Кодексу України З.В. Ромовська у своєму коментарі до кодексу наполягає на неприпустимості застосування режиму спільної сумісної власності до зобов'язальних відносин [18, с. 125], і до неї, як до автора коментованої норми, варто прислухатися; нарешті, по-третє, якої б точки зору із цього питання ми не дотримувалися, вона в будь-якому випадку побудована на аналогії закону, а не на безпосередньому законодавчому врегулюванні. Не маючи на меті детальний аналіз згаданої проблеми, яка заслуговує розгляду в окремій статті, відзначимо, що найбільш обґрунтованою уявляється аналогія із ч. 3 ст. 61 СК України, згідно з якою «якщо одним із подружжя укладено договір в інтересах сім'ї, то гроші, інше майно, в тому числі гонорар, винагорода, які були одержані за цим договором, є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя». Цілком можливим здається поширення зазначеного режиму не тільки на гроші та майно, але й на майнові права.

Проблема методики застосування юридичних аналогій є недостатньо розробленою у фаховій літературі, хоча окремі автори досить детально розглядали питання достовірної констатації прогалини у праві [13, с. 40] і питання законності застосування аналогії [19, с. 55]. Запропонований підхід до формулювання правової позиції стосовно можливості застосування юридичної аналогії по конкретній справі значною мірою побудований на висновках згаданих вище науковців, а також на власному досвіді навчально-ігрового моделювання прогалин у праві та їх наслідків. Загальний алгоритм дій у ситуації неврегульованості спірних правовідносин представлений нижче.

1. Виявляються суттєві ознаки спірних правовідносин.
2. Шляхом пошуково-дослідної роботи встановлюється відсутність норми, що регулює розглядувані правовідносини.
3. Поступово відкидаючи ознаки, починаючи з найменш суттєвих, відшукуються найближчі за юридичною природою правовідносини, що урегульовані законодавством.
4. Аналізується питання, чи не суперечить диспозиція норми, яка регулює найближчі за юридичною природою правовідносини, сутності спірних правовідносин із розглядуваної справи.
5. У випадку відсутності протиріччя застосовується аналогія закону, в протилежному випадку – здійснюється перехід до аналізу можливості застосування аналогії права.
6. Встановлюються способи та прийоми правового впливу, характерні для інститутів, регламентуючих відносини, подібні до спірних.

7. Обираються найбільш адекватні із зазначених способів та прийомів, при цьому враховується можливість того, що констатація відсутності правових підстав для застосування будь-яких засобів захисту права або охоронюваного законом інтересу також є одним із варіантів припустимого рішення.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновки, що використання юридичних аналогій пов'язано з невідповідністю нормативного матеріалу життєвим реаліям, що можна побачити в будь-якій правовій системі. У багатьох випадках аналогія права та аналогія закону виступає єдиним можливим засобом подолання прогалин у праві. Але одночасно ці юридичні інструменти нездатні вирішити всі проблеми оновлення правової системи. Активізація застосування аналогії права та аналогії закону демонструє швидкість реагування національної юриспруденції на зміни, що відбуваються в суспільстві, а відмова від них у вирішенні неврегульованих законодавством питань свідчить про недостатній рівень професійної правосвідомості.

Список використаних джерел:

1. Аристотель Риторика. Поэтика / Аристотель; пер. с древнегреч. О.П. Цыбенко, В.Г. Апелльрот. М.: Лабиринт, 2000. 224 с.
2. Платон. Законы: Пер. с древнегреч. / Платон; Общ. ред. А.Ф. Loseva. М.: Мысль, 1999. 832 с.
3. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: учебное пособие. В 2 т. Т. I. Ярославль: Издательство ЯрГУ, 2005. 547 с.
4. Хвостов В.М. Система римского права. Учебник. М.: «Спарк», 1996. 456 с.
5. Новицкий И.Б. Источники советского гражданского права. М.: Юр. лит., 1959. 136 с.
6. Підпригора О.А. Основы римского частного права: підручник. К.: Вища школа, 1995. 267 с.
7. Тарановский В.Ф. Энциклопедия права. СПб.: «Лань», 2000. 560 с.
8. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. М.: Мысль, 1999. 672 с.
9. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. Учебник для вузов. М.: «Норма», 2003. 390 с.
10. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. В 2-х т. Т. I. М.: «Статут», 2003. 480 с.
11. Новицкий И.Б. Римское право. М.: Юрист, 1995. 456 с.
12. Шиндяпина Е.Д. Аналогия права в правоприменении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2007. 22 с.
13. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения / В.В. Лазарев. М.: «Юридическая литература», 1974. 184 с.
14. Рахунов Р.Д. Аналогия в советском уголовном процессе. Правоведение. № 2. 1971. С. 68–75.
15. Советская юстиция. № 22. 1940. С. 41.
16. Судебная практика Верховного Суда СССР. № 10. 1949. С. 27.
17. Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 21.12.2007 № 11. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v0011700-07.
18. Ромовська З.В. Сімейний Кодекс України: Науково-практичний коментар. К.: «Ін Юре», 2003. 532 с.
19. Пиголкин А.С. Обнаружение и преодоление пробелов права. Советское государство и право. № 3. 1970. С. 49–57.

ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН У ВІДНОСИНАХ НА МІЖДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Стаття присвячена дослідженню правових заборон і правових обмежень, які застосовуються на міжнародній арені й виникають між державами як суб'єктами права. Розглянуто конкретні випадки використання таких правових заборон та обмежень, застосування яких зачіпає не тільки правову, а й економічну, політичну сфери. Вивчено й проаналізовано причини вжиття вищезазначених заходів, досліджено результати їх дії.

Ключові слова: договір, держава, конституція, міжнародні відносини, права людини, правові обмеження, правові заборони, санкції.

Статья посвящена исследованию правовых запретов и правовых ограничений, которые применяются на международной арене и возникают между государствами как субъектами права. Рассмотрены конкретные случаи использования таких правовых запретов и ограничений, применение которых затрагивает не только правовую, но и экономическую, политическую сферы. Изучены и проанализированы причины введения вышеуказанных мер, исследованы результаты их действия.

Ключевые слова: договор, государство, конституция, международные отношения, права человека, правовые ограничения, правовые запреты, санкции.

The article is devoted to the study of legal prohibitions and legal restrictions that are applied in the international arena and arising between states as subjects of law. Specific cases of using such legal prohibitions and restrictions, the application of which will affect not only the legal sphere, but also the economic and political ones, will be considered. Study and analysis of the reasons for the introduction of the above measures, and research on the results of their actions.

Key words: agreement, the state, constitution, international relationships, human rights, legal restrictions, legal prohibitions, sanctions.

Вступ. Застосування правових заборон та обмежень для регулювання суспільних відносин показували й доказували свою ефективність ще в часи додержавного періоду, у часи формування держави в такій формі, у якій вона існує й у сучасності. Саме тому необхідно дослідити питання ефективності застосування таких форм правового впливу на держави, органи державної влади як на суб'єктів правових відносин. Оскільки міжнародний рівень відносин є в якомусь розумінні вищим рівнем суспільних відносин, які також потребують урегулювання в тому ж числі й у формі застосування заборон, обмежень, санкцій. Саме таке регулювання в деяких випадках може дати найефективніший і найоперативніший результат без застосування більш жорсткого впливу (військових операцій, повної міжнародної ізоляції).

Постановка завдання. Метою статті є визначення місця правових заборон та обмежень у теорії й практиці їх застосування на рівні міжнародних відносин; дослідження особливостей порядку їх установлення, а також мети, яка ставиться перед суб'єктами їх застосування; аналіз та оцінювання результатів, що досягнуті в процесі встановлення й дії правових заборон та обмежень.

Результати дослідження. Передусім для розгляду питання місця, особливостей застосування й ефективності дії, заборон та обмежень, які застосовуються на міждержавному рівні, необхідно дати визначення самого поняття заборон. Найкраще зануритися в словники, щоб побачити значення слова без домішок правової сфери. Заборона – «захист», «запрещеніє» [6, с. 7]. Виходячи із цього поняття, можна зробити висновок, що заборона насамперед є захистом, який покликаний

забезпечити в нашому випадку правовий порядок, права людини, права держав. А ось дієслово «заборонити» в найзагальнішому сенсі означає визнати суспільно шкідливим, непотрібним, не допустити до застосування, використання [7, с. 187]. Варто зазначити, що заборони являють собою якийсь механізм, межу, що дає змогу стримувати поведінку суб'єктів правових відносин. У правовому розумінні заборона розглядається як покладення на особу обов'язку утриматися від учинення певних дій (наприклад, визначення будь-якого правопорушення охоронними нормами права фактично є заборonoю такого варіанта поведінки); заборони відповідають заборонним нормам права, а дотримання їх розглядається як форма їх реалізації [9, с. 243]. Юридична заборона – покладення на особу юридичного обов'язку утриматися від певних дій. Сутність юридичної заборони полягає у вимозі пасивної поведінки особи – утриматися від певної соціально шкідливої поведінки під загрозою настання юридичної відповідальності для порушника цієї заборони. Така поведінка залишається фактично можливою, однак є юридично забороненою. Отже, юридичні заборони спрямовані на захист та охорону права. У правових актах юридичні заборони закріплюються за допомогою таких формулювань, як «заборонено», «не має права», «не вправі», «не повинен», «не допускається». Крім того, заборона може закріплюватися шляхом нормативного визначення правопорушення й установлення санкції за його вчинення [8, с. 139].

За своєю сутністю юридичні заборони та обмеження – правові обов'язки пасивного характеру, тобто обов'язку утримуватися від дій певного роду. Незалежно від рівня їх застосування, чи внутрішньодержавний, чи міждержавний, вони характеризуються такими ознаками: принципова однозначність, імперативна категоричність, незаперечність, забезпеченість дієвими юридичними механізмами. Фактично самі ці ознаки й визначають специфіку заборон, а також полягають в особливостях утілення, відповідно до способу реалізації, а також у тому, що вони нерозривно пов'язані з таким правовим явищем, як юридична відповідальність. Фактично заборона – найдавніший регулятор людської поведінки, оскільки в первісному суспільстві саме заборони у вигляді табу стали першими прообразами сучасних правових норм. Отже, заборони й обмеження є необхідним юридичним засобом забезпечення організованості суспільних відносин, охорони прав і законних інтересів громадян, суспільства та інтересів держав, створення бар'єру для небажаного, соціально шкідливого поведінки. Функціональним призначенням заборон є не безпосереднє регулювання певного роду відносин, а запобігання їх виникненню. Заборонні норми існують для того, щоб у встановлених законом, міжнародними актами випадках суб'єкти права не перетворювалися в суб'єктів правовідносин. Безпосередня мета заборони – утримати від неправомірного вчинку, не допустити його й тим самим сприяти підтримці нормального стану суспільних відносин.

Отже, враховуючи правову теоретичну основу заборон, обмежень як певного виду регулятора та гаранта дотримання прав суб'єктів правовідносин, перейдемо до їх визначення в практичному аспекті на міждержавному рівні. У державі заборони посідають одне з найважливіших місць в арсеналі дотримання прав і свобод держави загалом як окремого суб'єкта правовідносин. Як вище зазначалося, одна з основаних цілей установлення правових заборон та обмежень є підтримка нормального стану суспільних відносин. Нормативні акти, які регулюють ті чи інші відносини, не обов'язково мають містити слова «заборона», «обмеження», щоб нести заборону форму регулювання. На нашу думку, саме на рівні міждержавних відносин заборона й обмеження отримують ще й форму «гарантій». Саме гарантії включають повний спектр правових засобів регулювання відносин, у тому числі й заборони. Ці гарантії містять забезпечення, дотримання прав усіх суб'єктів, від окремого індивіда до держави як суб'єкта правовідносин. Наприклад, одним із видів гарантій за сферою діє є міжнародно-правові (планетарні) гарантії – принципово новий тип гарантій прав і свобод для країн пострадянського блоку, адже через міжнародну ізоляцію міжнародні гарантії на них не розповсюджувались. Узагалі до Другої світової війни переважала думка, що відносини між державою й особою щодо захисту прав і свобод є суто внутрішньою справою, ці проблеми мають регулюватися внутрішньодержавним законодавством. Але тяжкі злочини проти людства, скоєні фашистським та іншими тоталітарними режимами, переконали міжнародну спільноту в необхідності впровадження широкого міжнародного захисту прав людини. У наш час міжнародні гарантії прав і свобод особи набувають дуже вагомого значення. Основний зміст міжнародних гарантій прав і свобод особи відображено в Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, міжнародних пактах про права людини тощо. На міжнародному рівні охорона й захист прав людини здійснюються в межах діяльності ООН і її спеціалізованих закладів. Важливу роль у цьому плані відіграє діяльність Ради Безпеки ООН, комітетів Генеральної Асамблеї ООН, Міжнародного Суду ООН, зокрема таких спеціалізованих закладів, як Комітет з

прав людини, Комітет з прав дитини, Комітет проти катувань тощо. Країни, які є членами ООН, беруть на себе зобов'язання щодо втілення основних положень підписаних ними міжнародних договорів з питань охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина. Сучасне міжнародне право не тільки захищає індивіда від протиправних посягань на його свободу, а й надає кожному право на прямий доступ до міжнародних правозахисних органів у тому випадку, коли вичерпано всі внутрішньодержавні засоби захисту його прав і свобод. Із цього випливає, що загальновизна-ні принципи й норми міжнародного права та міжнародні договори України є складовою частиною її правової системи [5, с. 123].

Стосовно гарантій щодо держави як суб'єкта доцільно навести дуже актуальний і конкретний приклад, а саме так званий Будапештський меморандум, у якому низка країн, у тому числі й Російська Федерація, надала гарантії забезпечення територіальної цілісності України. У ньому зазначено, що Україні гарантується сторонами-підписантами повага незалежності й суверенітету, а також повага та забезпечення чинних кордонів України, всі сторони-підписанти зобов'язані утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй [3, с. 1]. На жаль, не всі країни-суб'єкти правовідносин готові до їх виконання, але саме невиконання цього договору потягнуло за собою низку інших, заборонних та обмежувальних правових засобів щодо суб'єкта, який не дотримався наданих ним гарантій. Саме настання юридичної відповідальності є одним із основних теоретичних аспектів (ознак) правових заборон і застосування заборонного методу правового регулювання, така відповідальність неминуче настає.

Досліджуючи джерела щодо конкретних випадків введення обмежувальних заходів щодо Російської Федерації за порушення вищезазначеного Меморандуму, знайшли цікаву інформацію про звернення Тернопільської облради до Президента України щодо розірвання Будапештського меморандуму: «Ми, депутати Тернопільської обласної ради, висловлюємо глибоке обурення зверненням Президента Російської Федерації Дмитра Медведєва до української влади із безпідставними звинуваченнями. Це є виявом неповаги до української нації та інформаційною підготовкою московської експансії в Україну напередодні президентських виборів. Депутати Тернопільської обласної ради з обуренням засуджують намагання Президента Російської Федерації Дмитра Медведєва та його адміністрації диктувати суверенній Українській Державі та її представникам вимоги як до внутрішньої, так і зовнішньої політики» [10, с. 1]. На жаль, це звернення не було взято до уваги, не були прийняті пропозиції, які б дали змогу ще у 2009 році відвернути події, які й до сьогодні відбуваються на території України.

Уважаємо за доцільне навести приклад прийняття перших резолюцій ще в часи Євромайдану, у яких, окрім прямих заборон, а точніше, обмежувальних заходів, містяться й непрямі заборони, тобто такі формулювання, які нагадують про обов'язок дотримання прав і свобод, а саме: «... закликає українську владу повністю поважати громадянські права та основні свободи людини та негайно вжити заходів для припинення безкарності шляхом розслідування та покарання авторів насильства проти мирних демонстрантів; Нагадує Президенту Януковичу про свою відповідальність перед українським народом та міжнародною спільнотою, щоб утриматися від застосування репресивних методів, виправити поточну політичну кризу та поважати право на мирний протест» [4, с. 1]. За певний час Радою Європейського Союзу було прийнято нове звернення до керівництва Української держави із закликом до переговорів і засудженням дій, що потягнули за собою людські жертви [1, с. 3]. Самі ці два акти, які містять низку обмежувальних, заборонних і гарантійних норм, вплинули на керівництво країни й тимчасово дали змогу припинити насильницькі дії.

Ще один акт, який сьогодні є яскравим прикладом збірника заборонних норм і використання заборони як методу регулювання правових відносин, – Закон про боротьбу із російським впливом у Європі та Євразії від 2017 року (CRIEEA). Саме цей акт містить комплекс норм, що використовують широкий спектр заборон як методу правового регулювання, який регулює фактично всі сфери діяльності держави як суб'єкта правовідносин (політичну, економічну, військову, персональну). Але для остаточного прийняття його в законодавчій сфері необхідно внести зміни в чинні директиви та накази, які мають юридичну силу й уже шляхом застосування заборонних та обмежувальних методів регулюють міждержавні відносини. Прикладом останніх змін, що внесені згідно із цим актом у законодавство США, є таке: забороняється здійснювати операції, надавати фінансування або проводити інші грошові операції з визначеними термінами чи капіталом з компаніями, що перебувають під санкціями, на термін більше ніж 14 днів. Раніше цей

термін обмежувався 30 днями; в енергетичному секторі, згідно з поправками до Директиви 2, термін кредитування скорочується з 90 до 60 днів [2, с. 3]. Ці зміни були передбачені в розділі II Закону про боротьбу з російським впливом у Європі та Євразії 2017 року (CRIIEA). Незважаючи на те що положення CRIIEA зараз не є законодавчим актом і до нього можуть бути внесені зміни під час подальших етапів законодавчого процесу, сьогоднішні поправки до нього демонструють, що в Конгресі США існує значна підтримка позиції застосування заборонних та обмежувальних заходів і посилення санкцій, пов'язаних із Росією.

Висновки. Отже, у сфері правових відносин, що виникають на міждержавному рівні, правові заборони, правові обмеження й інші форми правових механізмів, установлення яких передбачає передусім утримання від певних небезпечних або некорисних (неправових) дій, мають особливе значення, оскільки саме такі норми оперативно й у більшості випадків ефективно реагують на ті чи інші зміни, які необхідно негайно врегулювати. Натепер, у час відновлення великомасштабної «геополітичної гри», ми стаємо свідками все більшого повернення до застосування заборонних та обмежувальних методів правового регулювання. Але саме таке широке застосування цих форм правового регулювання дасть змогу раз і назавжди визначити місце й ефективність правових заборон як методу правового регулювання суспільних, у тому числі й міждержавних, відносин.

Список використаних джерел:

1. Висновки Ради з питань зовнішньої політики України Засідання Ради Брюссель, 20 лютого 2014. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141110.pdf.
2. Закон про боротьбу із російським впливом у Європі та Євразії від 2017 року (CRIIEA). URL: <https://www.congress.gov/crec/2017/06/12/CREC-2017-06-12-pt1-PgS3399-2.pdf>.
3. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_158.
4. Резолюція Європейського Парламенту від 6 лютого 2014 року щодо ситуації в Україні. 2014/2547 (RSP). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2014098%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>.
5. Гіда Є.О. Теорія держави та права: підручник / Є.О. Гіда, Є.В. Білозборов, А.М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ: ФОП О.С. Ліпкан, 2011. 576 с.
6. Грінченко Б. Словник української мови: у 4 т. / упор. з дод. влас. матеріалу. Київ: Вид-во Академії наук Української РСР, 1958. Том 2. С. 7.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Москва, 2002. С. 187.
8. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.
9. Стрельбицька Л.М. Теорія держави та права: навчальний посібник для підготовки фахівців з інформаційної безпеки. Київ, 2016. С. 243.
10. Тернопільська облрада вимагає відновити ядерний статус України. Звернення. URL: <https://lviv.comments.ua/country/2009/08/28/094734.html>.

СПРОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ СЕЛЯНСЬКОГО ПОВСТАНСЬКОГО РУХУ В ПЕРІОД ГЕТЬМАНАТУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

У статті розглянуто спроби врегулювання селянського повстанського руху в період Гетьманату Павла Скоропадського.

Ключові слова: селянський повстанський рух, Українська Держава, Павло Скоропадський.

В статье рассмотрены попытки урегулирования крестьянского повстанческого движения в период Гетманата Павла Скоропадского.

Ключевые слова: крестьянское повстанческое движение, Украинское Государство, Павел Скоропадский.

The article deals with attempts to resolve the peasant rebel movement during the Hetmanate of Pavlo Skoropadsky.

Key words: peasant rebel movement, Ukrainian State, Pavlo Skoropadsky.

Вступ. Після розпуску Центральної Ради влада перейшла до гетьмана Павла Скоропадського. 29 квітня 1918 року в Києві на Всеукраїнському хліборобському з'їзді, делегати якого представляли всю Україну, Павло Скоропадський був проголошений гетьманом України. Цей факт спростовує твердження в радянській історіографії, що нібито П. Скоропадський прийшов до влади виключно за допомогою німецьких сил. Незважаючи на підтримку з боку німецького командування, на наше переконання, влада гетьмана була легітимною.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути спроби врегулювання селянського повстанського руху в період Гетьманату Павла Скоропадського.

Результати дослідження. Після приходу до влади П. Скоропадський звернувся до українського народу з грамотою такого змісту: «Громадяне України! Всім Вам, козакам та громадянам України, відомі події останнього часу, коли джерелом лилася кров кращих синів України і заново відроджена Українська Держава стояла коло краю загибелі. ... Як вірний син України, я рішив відгукнутися на цей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади. Цією грамотою я оголошую себе Гетьманом всієї України. ... Права приватної власності – як фундамент культури і цивілізації, відбудовуються в повній мірі, і всі розпорядження бувшого Українського Уряду, а рівно тимчасового уряду російського, виміняються і скасовуються. Запроваджується повна свобода щодо здійснення купчих на по купівлю-продаж землі. Разом з цим будуть вжиті заходи по відчуженню земель за дійсною їх вартістю від великих власників, для наділення земельними участками малоземельних хліборобів. Гетьман Всієї України Павло Скоропадський. 29 квітня 1918., м. Київ» [1].

П. Скоропадський зосередив у своїх руках усю повноту влади. Мав право видавати закони, призначати голову Ради міністрів, затверджувати й розпускати уряд. Він також контролював зовнішньополітичну діяльність держави. Сутність його державотворчих планів полягала в тому, щоб шляхом установлення авторитарної форми правління зупинити стихійний розвиток революційних процесів, а потім, спираючись на стабільну ситуацію, створити державний апарат, боєздатну армію, провести нагальні політичні та соціально-економічні реформи.

Оприлюднені гетьманською владою документи свідчать про її намагання якнайшвидше реформувати аграрний сектор, але засобами, що відрізнялися від пропонуваного розпущеною Центральною Радою. Уряд Української Держави взяв стратегічний курс на відновлення інституту приватної власності на землю. Із цього пристосованого до нових умов базису задумувалося послідовне проведення подальших аграрних перетворень [2, с. 63].

У перші дні травня 1918 року був сформований уряд, який очолив Ф. Лизогуб з покладанням на нього обов'язків і Міністра внутрішніх справ.

Питання врегулювання селянського повстанського руху на місцях в уряді Української Держави взяло на себе Міністерство внутрішніх справ. 15 травня 1918 року в періодичних виданнях того часу з'явилася інформація щодо реформування органів міліції. Так, у газеті «Голос Києва» повідомлялося: «У цей час розроблюється закон про передачу наявних органів міліції в розпорядження Міністерства внутрішніх справ. Передбачається майбутня назва – Державна стража або варта. На місцях вона буде перебувати в підпорядкуванні губернських і повітових старост, чи міських отаманів» (переклад з російської мови автора – О. Р.) [3].

Як досвідчений військовик, донедавна командир 34-го армійського корпусу, почесний отаман Вільного козацтва, гетьман зосередив головну увагу на формуванні власної регулярної армії. П. Скоропадський був далекий від марксизму, але лєнінська теза про те, що кожна революція лише тоді чого-небудь варта, коли вміє себе захищати, була для нього, очевидно, аксіомою. Розуміння цього, на жаль, бракувало тогочасним політичним діячам.

Проте німецькі окупанти, вважаючи Гетьманат тимчасовою владою, категорично виступали проти його планів сформувати масову армію на основі загальної військової повинності. На думку начальника штабу групи німецьких військ «Київ» генерала В. Гренера, український уряд мав насамперед підтримувати німецькі збройні сили в заготівлі зерна і продуктів [4, с. 52].

Німецька військова влада, підтримуючи гетьмана, наголосила, що в разі виступу проти нової влади українських військових частин, які залишились вірними Центральній Раді, їх буде вщент розгромлено німецькими військовими підрозділами, які значно переважали українські за кількістю [5].

Історик В. Вериги стверджує: «Гетьман намагався організувати спочатку невелику, але цілком певну армію. Як основа її мав бути сформований надійний офіцерський корпус з тодішніх, дуже старанно вибраних, українських і російських офіцерів. Але на перешкоді стали німці. Єдине, чого вдалося добитися Гетьманові, – це дозвіл на формування однієї пішої Сердюцької дивізії із добровольців» [6, т. 1, с. 335].

Ситуація, яка склалася в Україні в період приходу до влади П. Скоропадського, ілюструють спогади очевидця та учасника тих подій Д. Дорошенка. Він згадував: «Звичайно, на карб гетьманському правительству ставляться т. зв. «карні експедиції» й масові переслідування та арешти українських діячів. Я вважаю своїм обов'язком зупинитись тут трохи на цьому питанні, бо якраз у свій час мені довелося багато присвятити йому уваги. Отже, про «карні відділи». Я мушу пригадати, що ці карні відділи почали формуватись і вести свою діяльність зразу ж, як тільки появились на Україні німці та австрійці. За осінь-зиму 1917–1918 у відносинах на українському селі накопичувалось дуже багато злоби й ворогування на ґрунті класової різниці між дрібними земельними власниками та середніми й великими, між різними селянськими верствами – між собою. І коли восени за Центральної Ради все окошувалось на поміщицьких садибах та економіях, підпалюваних, нищених та грабованих, то з приходом большевиків ця класова різниця й усобиця поглибилась і перейшла на такі ж гострі форми ворожнечі й нищення між різними категоріями селянської та козацької маси. Прогнання большевиків і прихід німців та австрійців послужив гаслом до аграрної реакції в широкому розумінні слова. ... До т. зв. карних відділів само собою пішли всяка остання навалоч і позначила свою роботу огидними гвалтами та насильствами. Треба сказати, що вістка про проголошення в Києві гетьмана, обраного хліборобами, спочатку послужила імпульсом до збільшення діяльності цих відділів і до більш нахабного й зухвалого їх поведження. Та гетьманський уряд в перші дні був безсилий зупинити їх діяльність: мало було перевести переворот в Києві, треба ж було поширити владу на провінцію... Треба було кількох тижнів часу, поки адміністративний апарат наладився, поки зорганізувалась державна варта й охоронні сотні. І. Лизогуб, і особливо Гетьман аж за голову брались, коли чули про різні звірства цих «карних відділів», але пройшло добрих пару тижнів, поки їх можна було приборкати, розігнати, а тим часом вони встигли наробити багато шкоди й викликали озлоблення проти нової влади, на карб якої ставились їхні злочинства. У без того вже розбурхане море пристрастей в народній масі діяльність карних відділів влила ще більше загострення і роздратування. В піддержанні такого стану були дуже зацікавлені большевики, і вони не жаліли коштів на підмогу повстанським ватажкам. В такій атмосфері не диво, коли провінціальні адміністратори в своїй нагінці за большевиками часто-густо хапали й садували до тюрем українських соціалістів-небольшевиків, і це трактувалось знов таки як боротьба з «українством» [7, с. 325–327].

Вирішення земельного питання, яке ставало запорукою спокою серед селянства, урядом Української Держави відображено в заборонах місцевої народної ініціативи щодо його врегулювання. Заборонялися заплановані всі громадсько-політичні мітинги, з'їзди. Напередодні зібрання II Всеукраїнського з'їзду були застосовані заходи щодо збройного розігнання селянських делегатів.

Із цього приводу в газеті «Нова Рада» від 12 травня 1918 року зазначено: «... коли члени селянської спілки роз'їдуться по домівках, розігнанні та тероризовані, вони, очевидно, відплачуть на місці тим, чим тільки-но платили тероризованій масі. Ми певні, що всякі спроби зробити бідніше селянство ворогом уряду, скінчаться заколотом, в яким потерплять інтереси однієї й іншої сторони, а найголовніше – держава...» [8].

П. Захарченко зазначає: «... документальні джерела спростовують пануючу в радянській літературі думку про лояльність до гетьманського режиму керівного ядра УПСР та Всеукраїнської ради селянських депутатів, яка об'єднувала селянські спілки України. Навпаки, вони засвідчують, що селянство, через організаційно структурованих виразників своєї політичної волі, з перших днів приходу до влади гетьмана Скоропадського, вело інтенсивні пошуки найрадикальніших форм боротьби з ним і його урядом. Ці сили й претендували у 1918 році на роль провідника селянського руху опору» [2, с. 65].

Подальша політика Української держави відображена фактично в репресіях щодо селянства, накладенні контрибуцій, фізичній розправі. Залишаючись наодинці із селянською масою, німецько-австрійські загоны також нерідко допускали зловживання. Вони проявлялися в необгрунтованому накладенні стягнень за непокору українській владі чи окупаційному режимові; в зловісному небажанні узгоджувати свої дії з місцевою адміністрацією; в безпідставних реквізіціях продуктів споживання; в насаджуванні практики застосування до підозрюваних смертної карі без проведення попереднього слідства тощо.

Усе це на місцях призводило до непокори та супротиву з боку селянства. Селянське протистояння новому режиму П. Скоропадського поширювалося на всій території України. Не стала винятком і Київська губернія, де селянство було особливо активізоване в одвічному прагненні мати у своїй власності землю.

Тому перші зіткнення з окупаційними військами й сталися на Київщині. Упертий опір німцям у кінці травня чинили жителі сіл Попівки, Санжари, Тирнівки Черкаського повіту [2, с. 72].

Можемо погодитися з думкою П. Захарченка щодо значення та важливості руху Вільного козацтва в існуванні майбутньої Української держави. Від того, чию сторону займе єдина більш-менш структурована національна збройна формація – Вільне Козацтво, залежала не тільки доля розпочатих реформ, а й завтрашній день гетьманської держави. Дистанціювавшись від вільних козаків, гетьман штовхнув їх до іншого табору – політики колишньої Центральної Ради. У свідомо незаповнений з доби свого правління ніші діячі верховної влади Української Народної Республіки ждали розмістити нині відторгнуту гетьманом військову силу. Правильність зробленої українськими соціалістами ставки була очевидною. З перших і до останніх днів правління Павла Скоропадського вільнокозацькі загоны були тим дестабілізуючим чинником, що постійно підточував підвалини гетьманського режиму [2, с. 73–74].

Відповідно до тимчасової постанови Ради Міністрів Української Держави від 18 травня 1918 року, відбулися зміни чинних законів про міліцію, яка мала б стати дієвою опорою уряду на місцях. Так, у цій постанові зазначалось: «На зміну і доповнення постанов Тимчасового російського уряду і розпорядження Центральної Ради Української Народної Республіки, Рада Міністрів Української Держави ухвалила: Існуючу на підставі постанови Тимчасового уряду від дня 17 квітня 1917 року міську і повітову міліцію надалі, до утворення відповідних законів, іменувати державною вартою, передавши її під владу і розпорядження в адміністративному відношенні до губерніальних і повітових старостів. Інспектора міліції надалі іменувати інспектором державної варти, міського і повітового начальника міліції – міським і повітовим начальником державної варти, а їх помічників – помічниками міських і повітових начальників державної варти... Всі інші урядовці державної варти – приказні державної варти та вартові (старші міліціонери і міліціонери) призначаються, пересовуються і увільняються в містах і повітах міськими і повітовими начальниками державної варти по надженості» [9].

Реакцією на непопулярні заходи українського уряду Гетьманської держави, на наругу з боку гетьманських каральних загонів відповіло українське село влітку 1918 року. Центром повстанського руху став Звенигородський повіт Київської губернії.

Організатором і провідником селянського протестного руху на Звенигородщині був Юрій Тютюнник, колишній урядовець Української Центральної Ради, який таємно передав у розпорядження селян озброєння та багато комплектів військового обмундирування [2, с. 74].

У спогадах Ю. Тютюнник про це пише так: «В моєму розпорядженні було около 10000 рушниць, 43 кулемети, 2 гармати, 1 автопанцирник і значна кількість амуніції. За чотири ночі всю зброю і майно розвезено по селах і роздано селянам «на всякий випадок». В останню ніч варта зробила симуляцію грабунку: поломилася двері, порозкидала останки майна і т. п. В ту ж ніч зникли всі, не виключаючи й Павловського; зникла й ціла командантська сотня, знищивши канцелярію комендатури» [10, с. 76].

Вільне козацтво, яке тісно й гармонійно було пов'язане з українським селянством, значною мірою сприяло формуванню національного зрілого ядра селянського повстанського руху. У другому томі дослідження «Історія українського козацтва» йдеться про активну участь узимку та навесні 1918 року Вільного козацтва в боротьбі з більшовицькою агресією по всій території України, що сприяло прискоренню відновлення влади УНР під час контрнаступу українсько-німецько-австрійських військ у лютому-березні 1918 року [11, с. 457–458].

Масового характеру селянський рух набрав улітку 1918 року. Використовуючи багаті на фактологічний матеріал дослідження радянського часу, В. Солдатенко у праці «Україна в революційну добу: Історичні есе-хроніки. Рік 1918» навів кількість повстанців у 80 тис., а страйкарів – понад 150 тис. осіб [12]. Великого розмаху антигетьманські виступи набули, як уже говорилося, на Київщині. У праці підкреслено, що в цьому регіоні в серпні значно збільшилась порівняно з червнем територія, контрольована повстанцями, а збройні загони на тривалий час захопили велику кількість населених пунктів у Васильківському, Уманському, Білоцерківському, Сквирському, Фастівському повітах. Дослідник підкреслив, що наміри збройного повалення гетьманщини в учасників повстання виникли саме під час літніх 1918 року повстань. Восени, під час підготовки нової хвилі повстання, його організатори усвідомлювали необхідність уникнути помилок, які були допущені влітку, адже справі необхідно було надати організованого характеру, розробити план, зібрати й розподілити сили, скоординувати дії тощо [12, с. 295]. Учений справедливо зазначив, що для повстання необхідна була організація авторитетного, енергійного, ініціативного центру. Головну роль у цьому відіграли В. Винниченко й М. Шаповал [12, с. 294].

Особливо широко супротив розгорнувся в ході Звенигородського збройного повстання, якому в різний час приділяли увагу в дослідженнях В. Солдатенко, П. Захарченко, В. Щербатюк. Автори одностайно переконані, що Звенигородське збройне повстання – одне з найбільших виступів селян проти присутності в Україні австро-німецьких військ і їхньої політики в Україні. У наукових розвідках названих авторів указано на причини повстання, досліджується його розгортання на Звенигородщині та поширення на території інших повітів Київщини, а також в інших губерніях Правобережжя й Лівобережжя [13, с. 2; 14].

Разом із тим дослідники одностайно твердять, що рушійною силою збройного виступу стали створені 1917 року загони Вільного козацтва [15], а боротьба мала національно-визвольну спрямованість [13, с. 245], саме ж повстання сприяло розвитку громадянського суспільства, збагатило досвід селянства в його боротьбі з окупантами. Із цим важко не погодитись, адже вільнокозацький рух мав вплив на народні маси й відіграв вирішальну роль у боротьбі з гетьманським правлінням.

Варто зазначити, що перші серйозні зіткнення селян із гетьманськими військами відбулись на Київщині. Уже в ході Звенигородського повстання біля с. Виноград Звенигородського повіту 20 липня 1918 року відбувалися військові сутички між селянами-повстанцями й гетьманськими військами [16].

Відомий вітчизняний дослідник В. Сідак, посилаючись на агентурні дані гетьманської контррозвідки та державної варти, також називає Звенигородський і Таращанський повіти Київської губернії головними центрами зародження антигетьманського повстання в листопаді-грудні 1918 року [17].

Повстанський рух став успішнішим, коли підготовкою повстання займався впливовий офіційний орган легальної опозиції – Український Національний Союз (УНС). Про це йдеться в дисертаційному дослідженні О. Бавико [18].

Як відомо, ідеолог Гетьманату Павла Скоропадського, співзасновник різних хліборобських союзів і партій В'ячеслав Липинський до категорії «хліборобів» зараховував і поміщиків, які володіли тисячами десятин землі, і селян, що мали кількадесятинні наділи. Усі інші суспільні верстви – робітники, інтелігенція, військові тощо, які не займалися землеробством, на відміну від хліборобів, були, за В. Липинським, «хлібоїдами». Такий суспільний поділ кардинально відрізнявся від класового-марксистського, який поділяв суспільство на антагоністичні класи експлуататорів та експлуатованих, а інтелігенції відводив місце т. зв. «прошарку» (прослойка – рос.)

між ворогуючими класами. Така спрощена трактовка гострих соціальних протиріч, на думку В. Липинського, була зрозумілішою селянству й могла б зняти напруженість у протистоянні між поміщиками та селянами і спрямувати селянський рух в антибільшовицькому напрямі.

Ю. Тютюнника пише: «Літнє повстання на Звенигородщині 1918 року було вістуном тої бурі, що своїм поривом змела росіян і їх поміщиків і німців. П'ять місяців пізніше сталося те, чому можна було б запобігти, якби гетьман не вагався зі своїми реформами, які нібито мав на меті проводити. Не треба було давати «роботу» на селах «руським офіцерам», а краще спертися на село проти реакції національної й соціальної, яку запровадили росіяни, прикриваючись українською формою влади. Позбавлення українського села інтелігентних сил, що висилилися до Німеччини тисячами, дало можливість росіянам вдруге спровокувати наше село демагогічними гаслами совітського ладу. Всякі проби виправдитися тим, що нібито карателі робили свою ганебну роботу поза відомом урядом, не поменшують вини тих, хто перебуванням у владі брав на себе всю відповідальність за все, що діялося в цілій країні» [10, с. 92].

Про ситуацію, яка склалася в Україні на кінець 1918 року, а саме в Київській губернії, можемо дізнатися також із доповіді директора департаменту Державної Варти: «15 жовтня 1918 року. По Департаменту Державної Варти про внутрішній стан в Україні за час з 11-го по 15-е жовтня 1918 року. ... Київська губернія. В селі Чечіковке банда в кількості 115 чоловік здійснила озброєний грабіж будинку Миняка. В уїзді продовжуються грабежі та вбивства одиничними бандами та шайками. В Київському уїзді є підозри в існуванні таємної агітації до озброєного повстання. В Сквирському уїзді банди обеззброюють населення. В ніч на 11 жовтня банда більшовиків в кількості 200 чоловік напали на Сердюцький дивізіон в селі Пархомівка. Напад відбито. Директор Аккерман» (переклад авторський – О. Р.) [19].

Повстанський рух Київщини знайшов відгук у селянському середовищі й захопив великі обшири українських земель. У червні збройні заворушення відмічені в Катеринославській, Харківській, Подільській, Волинській губерніях. На думку командуючого німецькими військами в Україні генерал-фельдмаршала Ейхгорна, в повстаннях брало участь близько 10–12% українських селян, тобто 2,5–3 мільйона чоловік. В іншому документі він стверджує, що «серед повсталих майже немає людей, які б бажали відбудови Російської імперії з включенням до неї України». Ці слова третьої сторони, незацікавленої в успіхові селянського руху, є надзвичайно цінними для нас. У них віддзеркалюється політичний зміст і прагнення українських повстанців, які боролися проти окупаційних військ і їхнього ставлення гетьмана П. Скоропадського, маючи на меті, окрім іншого, відстояти суверенність української держави [2, с. 81].

Розглядаючи роль постаті П. Скоропадського у вітчизняному державотворенні, у монографічному дослідженні О. Тимошук зазначив: «Характеризуючи великий масив історіографії, присвяченої висвітленню загальних державних і правових засад гетьманату П. Скоропадського, можна зазначити, що це свідчить як про певні наукові здобутки у вивченні цього періоду української історії, так і про відсутність одностайності у концептуальних підходах вітчизняної історичної та історико-правової науки. Оцінка Української Держави, що з погляду сьогодення більш красиво і правильно задекларувала, ніж встигла зробити для покращення соціально-економічних умов життя її мешканців, є відбитком сучасної невпевненості українського соціуму у швидких і позитивних результатах очікуваних реформ» [20, с. 9].

За спогадами В. Винниченка, напередодні 13 листопада 1918 року в приміщенні Міністерства Шляхів (Бібіковський Бульвар) відбулося те історичне таємне засідання (з участю всіх партій, навіть есерів), яке закінчило добу Гетьманщини в Україні. Відбулося воно в напруженій, грізній атмосфері міста, по якому в усіх напрямках ганяли на автомобілях озброєнні відділи руських офіцерів, що розшукували те засідання. Відозву до населення було складено в ніч з 14 на 15 листопада 1918 року. Прочитуємо основні положення, витяги з тексту відозви: «Громадяне! Генерал російської служби П. Скоропадський, порозумівшись у квітні 1918 року з німецькими генералами, штаками німецьких, – тоді ще не вільних, підлеглих їм солдатів, – назвавшись гетьманом, захопив владу на Україні й скасував Українську Народну Республіку... Генерал Павло Скоропадський є насильник і узурпатор народної влади. Все Правительство його, як протинародне, проти-національне, оповіщаємо недійсним. Пропонуємо генералу П. Скоропадському й його міністрам залишити обманом і насильством захоплені ними урядові посади... До зброї, громадяне, й до порядку. Голова Директорії Української Народної Республіки В. Винниченко. Члени Директорії: С. Петлюра, Ф. Швець, П. Андрієвський. У Києві, 15 листопада 1918» [21, с. 433–436].

А ось Акт відречення Гетьмана П. Скоропадського від влади 14 грудня 1918 року: «Я, Гетьман усієї України, протягом семи з половиною місяців прикладав усіх своїх сил, щоб ви-

вести край з того важкого становища, в якому він перебуває. Бог не дав мені сил справитись із цим завданням, і нині я, з огляду на умови, які тепер склались, керуючися виключно добром України, відмовляюсь від влади. Павло Скоропадський. 14 грудня 1918 року. Місто Київ» [22, с. 292].

Це чесне й мужнє визнання своєї неспроможності заслуговує на повагу до цієї людини. Павло Скоропадський не став «чіплятися за владу», що притаманне багатьом тодішнім і нинішнім політикам. Він добровільно відсторонився від влади, бо не хотів подальшого кровопролиття. Не захотів стати гальмівним чинником на шляху подальшого, нехай і спонтанного, державотворення народних мас на чолі з їхніми лідерами. Хоча, як ми тепер розуміємо, його варіант державності міг би стати для України більш прийнятним.

У день відречення склала із себе повноваження й гетьманська Рада Міністрів. У відповідній Постанові Ради Міністрів зазначалося: «Обговоривши вимоги Директорії, Рада Міністрів постановив скласти із себе повноваження та передати владу Директорії. Голова Ради Міністрів С. Гербель» (переклад з російської мови автора – О. Р.) [23, с. 572].

Виступ Директорії проти Гетьманату восени 1918 року призупинив військову, аграрну та інші реформи, започатковані П. Скоропадським і його урядом. Гетьманські військові реформи частково впровадили опоненти навесні 1919 року [24, с. 56].

Висновки. Отже, за період Гетьманату П. Скоропадського вдалося досягти значних успіхів. Певною мірою стабілізувалося економічне життя: впроваджена українська грошова система, заснувалися банки, відновився залізничний рух. Відбулися досягнення в державній політиці у сфері освіти, науки, мистецтва та культури загалом. До позитивних моментів можна зарахувати й розширення кола зовнішньополітичних відносин Української держави, проведення судових реформ. Але споконвічне прагнення для українського селянина – земельне питання – так і не було вирішено. Це й призводило до постійних збройних протистоянь.

Список використаних джерел:

1. Державний вісник. 1918. 16 травня. № 1.
2. Захарченко П.П. Селянська війна в Україні: рік 1918. Київ: ЗАТ «Нічлава», 1997. 188 с. + 8 с. іл.
3. Голось Кієва. 1918. № 24. 15 (2) мая (24).
4. Ткачук П.П. Сухопутні війська України доби революції 1917–1921 рр. Львів: ЛІВС, 2009. 311 с.
5. Дурнов Є.С. Правові засади організації та діяльності міліції УНР за доби Української Центральної Ради. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених: наук.-практ. збірник. Додаток до журналу «Міліція України». Київ, 2007. № 60. С. 3–6.
6. Верига В. Визвольні змагання в Україні. 1914–1923: у 2 т. Львів: Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАНУ, 1998. Т. 1. 524 с.; Т. 2. 502 с.
7. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920): науково-популярне видання. Київ: Темпора, 2007. 632 с.
8. Нова Рада. 1918. 12 травня.
9. Київські губерніяльні вісти. 1918. 18 червня (45).
10. Тютюнник Ю. Записки генерал-хорунжого. Київ: Книга Роду, 2008. 312 с.
11. Історія українського козацтва: нариси: у 2 т. / відп. ред. В.А. Смолій. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. Т. 2. 724 с.
12. Солдатенко В.Ф. Україна в революційну добу: Історичні есе-хроніки: у 4 т. Київ, 2009. Т. II: Рік 1918. 411 с.
13. Солдатенко В.Ф. Українська революція. Історичний нарис: монографія. Київ: Либідь, 1999. 976 с.
14. Щербатюк В.М. Звенигородське збройне повстання. Воєнна історія. 2002. № 2. С. 43–53.
15. Іванченко М. Вільне козацтво. Добридень. 2000. № 2–6. С. 28–31; № 7–11. С. 42–47.
16. Захарченко П. Звенигородсько-таращанське повстання на Київщині у 1918 році: погляд із сьогодення. Історія України. 1998. № 7.
17. Сідак В. Національні спецслужби в період революції 1917–1921 рр. (невідомі сторінки історії). Київ: Видавничий дім «Альтернативи», 1998. 320 с.
18. Бавико О.Є. Політична опозиція гетьманові П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.): дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / НАН України; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса Київ, 2007. 187 с.

19. ЦДАВО України. Ф. 1216 Міністерство внутрішніх справ Української Держави. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 46–46 зв.
20. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.): монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 462 с.
21. Винниченко В. Відродження нації. Заповіт борцям за визволення. Київ: Книга Роду, 2008. 800 с.
22. Дорошенко Д.І. Історія України 1917–1923: документально-наукове видання: у 2 т. Київ: Темпора, 2002. Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року / упоряд. К.Ю. Галушко. 352 с.
23. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції (1917–1921). Київ: Темпора, 2003. 608 с.
24. Ткачук П.П. Сухопутні війська України доби революції 1917–1921 рр. Львів: ЛІВС, 2009. 311 с.

**НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДАПТАЦІЇ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

У статті досліджуються погляди фахівців щодо змісту й аналізу реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Розглядаються наукові погляди та дискусії з цих питань. Аналізуються підходи до визначення основних термінів у зазначеній сфері.

Ключові слова: *нормативно-правові акти, законодавство, адаптація, гармонізація, Європейський Союз.*

В статье исследуются взгляды специалистов на содержание и анализ реализации Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Рассматриваются научные взгляды и дискуссии по этим вопросам. Анализируются подходы к определению основных терминов в указанной сфере.

Ключевые слова: *нормативно-правовые акты, законодательство, адаптация, гармонизация, Европейский Союз.*

The views of experts on the content and analysis of the implementation of the National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the legislation of the European Union are researched. The scientific views and discussions on these issues are considered. The approaches to the definition of the basic terms in the given sphere are analyzed.

Key words: *legal acts, legislation, adaptation, harmonization, European Union.*

Вступ. Адаптація нормативно-правових актів (далі – НПА) України до законодавства ЄС – це їх поетапне розроблення, прийняття й упровадження з урахуванням європейського законодавства. Адаптація відбувається відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV (Загальнодержавна програма) [1]. Адаптація є процесом приведення законів України та інших НПА у відповідність до *acquis communautaire*, яка є правовою системою ЄС, включає його акти законодавства й інші правові документи Європейського Співтовариства. Оперативне оновлення вітчизняного законодавства відповідно до європейських стандартів зумовлене низкими цілями, основними з яких О. Чорномаз виділяє такі: набуття Україною членства в ЄС; проведення адміністративної, якісної судової реформи; утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів; сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС; залучення іноземних інвестицій тощо; а також необхідність оновлення суперечливого, нестабільного, недосконалого вітчизняного законодавства [2, с. 192].

Проблема адаптації НПА України до права ЄС активно розглядається в юридичній науці. Зазначену проблематику досліджують В. Бутрименко, Н. Гнидюк, І. Грицяк, Г. Друзенко, Н. Железняк, Ю. Капіца, В. Мотиль, М. Микієвич, О. Миколенко, В. Муравйов, О. Рудік, Т. Серeda, О. Чорномаз, М. Федун, С. Шевчук, І. Яковюк та ін. Однак загальний стан дослідження адаптації НПА до європейських стандартів потребує більшого узагальнення з метою виділення недостатньо аналізованих аспектів і сфер цього процесу.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути наукові підходи до дослідження фахівцями різнобічних аспектів адаптації НПА України до законодавства ЄС і проблеми її реалізації.

Результати дослідження. Насамперед розглянемо визначення терміна «адаптація». Однорозумної позиції фахівців щодо доцільності його використання немає. Дискусію із цього питання

розглядають більшість правників, наводяться такі пропозиції щодо позначення досліджуваного процесу: «адаптація», «гармонізація», «наближення», «апроксимація», «конвергенція» [3, с. 194]. Іншими термінами, які використовуються в цьому приводі, є «зближення», «імплементация», «інтеграція», «рецепція», «трансформація», «узгодження», «уніфікація» [4, с. 16–17].

М. Федунь доходить висновку: якщо Україна не є державою-членом ЄС, не бере участі в нормотворчих процесах на його рівні й процес наближення її законодавства до законодавства ЄС має більше односторонній характер, то найбільш вдалим буде використання терміна «адаптація» [3, с. 194]. Таку саму позицію займає С. Гришак, констатуючи, що використання терміна «адаптація» є цілком правильним та обґрунтованим, відповідає його розумінню в юридичній науці та законодавстві України, під нею потрібно розуміти процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [5, с. 276]. На думку І. Яковюка, приведення законодавства держав-членів і третіх держав до норм ЄС переконливо доводить доцільність використання різних найменувань таких процесів: у межах ЄС це буде гармонізація, а поза ним – адаптація, так буде розкриватися співвідношення цих термінів, що сприятиме з'ясуванню сутності й динамічного характеру взаємодії національної системи правової системи з правовою системою ЄС [4, с. 34]. Уважаємо таку позицію цілком слушною.

Законодавство ЄС, відповідно до якого відбувається адаптація вітчизняних НПА, складається з Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р., Договору про заснування Європейського товариства з атомної енергії 1957 р., Єдиного європейського акта 1986 р., Маастрихтського договору 1992 р., Амстердамського договору 1997 р., Ніщського договору 2000 р. з наступними змінами та доповненнями; а також документів вторинного законодавства: директив, регламентів, рішень, рекомендацій, спільних стратегій, спільних позицій, спільних дій та інших актів нормативного характеру, які приймаються інститутами ЄС; рішень Суду ЄС, у яких подається офіційне тлумачення відповідних правових норм. Відповідно до їх правових положень, має бути адаптоване законодавство України, насамперед НПА в найбільш пріоритетних сферах суспільного розвитку.

До основної проблеми правової адаптації вітчизняного права фахівці зараховують необхідність визначення того, що саме підлягає адаптуванню й до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація. І. Яковюк указує на необхідність урахувати, що за тлумаченням Суду ЄС *acquis communautaire* є сукупністю правових норм і норм рекомендаційного характеру, однак у силу різних обставин вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента права ЄС. Окрім того, досягти стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства – це не механічне копіювання, воно здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки [4, с. 41–42].

В. Бутрименко виділяє п'ять етапів приведення НПА у відповідність до чинного законодавства, а також до законодавства ЄС, а саме: 1) НПА, видані до прийняття Акта проголошення незалежності України; 2) НПА, прийняті суб'єктами нормотворення до запровадження державної реєстрації НПА; 3) НПА, зареєстровані в установленому чинним законодавством порядку; 4) НПА, видані суб'єктами нормотворення до прийняття Конституції України; 5) НПА, видані суб'єктами нормотворення з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства України та адаптації до права ЄС. Нагальними проблемами адаптації В. Бутрименко називає створення належної організації цієї роботи з боку юридичних служб суб'єктів нормотворення; встановлення координації роботи з перегляду НПА структурними підрозділами та надання їм необхідної допомоги з правових питань юридичною службою суб'єкта нормотворення; підвищення рівня правової експертизи НПА, враховуючи відповідні директиви ЄС і міжнародні стандарти [6].

У юридичній літературі називаються види правової експертизи, які безпосередньо пов'язані з адаптацією законодавства України до права ЄС, а саме: експертиза на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколів до неї з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; експертиза на відповідність міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України; експертиза на відповідність *acquis communautaire*. Проблема є відсутність певних рекомендацій у законодавстві щодо порядку проведення експертизи на відповідність міжнародним договорам та *acquis communautaire*, а також відповідних форм висновку [7, с. 291].

О. Миколенко застерігає від необґрунтованого запозичення правових інститутів іноземних держав без урахування схожості задіяних типів права, меж збігу предмета їх правового регулювання, системи права країни, інформації про практику перейнятого правового матеріалу, рівня наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці. Зазначене, на думку науковця, може

призвести до руйнування національної правової культури. Адаптація законодавства не повинна автоматично означати й інтеграцію національної юридичної науки [8, с. 154].

Аналіз процесу адаптації вітчизняного законодавства дає науковцям змогу визначити його недоліки в практичній роботі та запропонувати шляхи їх усунення. Так, колективом авторів установлено, що процес приведення у відповідність до правової системи ЄС НПА України у сфері охорони здоров'я потребує вдосконалення шляхом розроблення й упровадження комплексу заходів, спрямованих на поліпшення інституціонального, кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення процесу адаптації. Також зроблено висновок, що підвищенню ефективності управлінських рішень щодо формування й реалізації пріоритетних напрямів європейської інтеграції у сфері охорони здоров'я сприятиме підготовка та затвердження Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію роботи з адаптації законодавства України з питань охорони здоров'я до законодавства Європейського Союзу» [9, с. 60].

Зауважимо, що процес адаптації НПА України до законодавства ЄС проходить досить інтенсивно, особливо в пріоритетних галузях економіки. Зокрема, про це свідчить прийняття Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13.07.2017 № 2019-VIII, яким, відповідно до стандартів ЄС, закріплено встановлення ринкових засад, а саме: 1) підприємства, які здійснюють розподіл електричної енергії, будуть організаційно відділені від виробників і постачальників; 2) недискримінаційний доступ до енергетичного ринку та недискримінаційне ставлення до користувачів визначено як основні засади діяльності; 3) запроваджена система двосторонніх договорів між учасниками ринку на постачання електроенергії на умовах вільних цін; 4) ринок «на добу вперед» і внутрішньодобовий ринок являтимуть собою біржу, на якій буде торгуватися електроенергія; 5) трейдерською діяльністю може займатися будь-який суб'єкт господарювання [10].

Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачене інституційне, організаційне, кадрове, інформаційне, наукове та фінансове забезпечення [11]. Його окремі аспекти й реалізація такої діяльності аналізуються в юридичній літературі.

Інституційне забезпечення Загальнодержавної програми після її затвердження розглядає В. Трюхан. Зокрема, ним розглядається стан створення урядових і колегіальних органів з адаптації та вказується, що показники ними запланованих заходів залишаються вкрай низькими, це призводить до того, що Україна втрачає інституційні напрацювання у сфері європейської інтеграції, результатом такої діяльності маємо або ліквідацію, або значне скорочення штату таких органів [12, с. 232]. Інший погляд висловлює Т. Білозерська, яка вважає, що на урядовому рівні функціонує достатньо надійний та ефективний інституційний механізм адаптації законодавства, який значною мірою відповідає поставленим завданням [13, с. 18].

І. Суходубовою наведено функції в досліджуваній сфері органів державної влади, які залучені до процесу адаптації: Президента України, Верховної Ради України (далі – ВРУ), Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства інфраструктури України та інших, і водночас указано на відсутність єдиного постійно діючого центрального органу державної влади, діяльність якого повинна зосереджуватися виключно на реалізації поставлених у вказаній сфері завдань [14, с. 889].

Найбільш узагальнений аналіз процесу створення уповноваженого державного органу з питань адаптації здійснює О. Зеркаль. Ним оцінена як незначна діяльність таких органів: Міжвідомчої координаційної ради, Національної ради, Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Центру європейського і порівняльного права, створеного на базі Центру Державного департаменту, Координаційної ради з питань адаптації та деяких інших. У підсумку констатується, що український інституційний механізм у цій сфері чекає ще не одна зміна [15].

Організаційне забезпечення виконання Загальнодержавної програми передбачає розроблення спільних для ВРУ та КМУ планів роботи; формування й реалізацію галузевих і регіональних програм співробітництва з державами-членами ЄС, державами Центральної та Східної Європи з метою координації відповідної роботи й вивчення досвіду, набутого в цій сфері.

До проблемних практичних питань в організації процесу адаптації науковці зараховують слабку координацію або майже повну її відсутність, зокрема, між виробленням політичних рішень у сфері європейської інтеграції та практичними завданнями у сфері адаптації; адаптацією законодавства, його впровадженням і подальшим моніторингом виконання; КМУ та ВРУ, зокре-

ма її Комітетом з питань європейської інтеграції; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, задіяними в процесі адаптації; органами державної влади, задіяними в процесі адаптації, та громадянським суспільством і міжнародними проектами [12, с. 235].

До організаційного забезпечення адаптації Концепцією Загальнодержавної програми також належить кадрове, інформаційне та наукове забезпечення; фінансування заходів, спрямованих на її виконання.

О. Бєдова слушно зауважує, що наведені вище види забезпечення мають розглядатися окремо від організаційного, оскільки перелічені сфери є самостійними напрямками діяльності держави (існують відповідні окремі органи влади з відповідними на те повноваженнями). Науковець зауважує, що організаційне забезпечення адаптації законодавства та сама адаптація є різними типами діяльності, а тому і їх дії (процедури, заходи) будуть також різнитися. Перший тип має управлінський, а другий – адміністративний, виконавчий характер. Детальне вивчення сутності організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС є важливим для його розуміння та подальшого здійснення в Україні [16, с. 119].

Щодо кадрового забезпечення відмітимо, що в юридичній літературі неодноразово порушувалося питання про необхідність підготовки значної кількості кваліфікованих фахівців з проблем європейського та національного права, які були б спроможними здійснити відповідний порівняльно-правовий аналіз актів України та ЄС, правильно визначити пріоритети адаптації, розробити відповідні заходи [13, с. 20]. Із цією метою повинна бути посилена робота з перегляду вишівських навчальних програм з юридичних питань адаптації, запровадження спеціалізації з питань законодавства ЄС, підвищення кваліфікації посадовців органів державної влади, впровадження для них програм вивчення іноземних мов та ознайомлення з юридичною термінологією ЄС.

Інформаційне й наукове забезпечення виконання Загальнодержавної програми включає, зокрема, наукові дослідження процесів уніфікації та гармонізації права в Україні та державах-членах ЄС, державах Центральної і Східної Європи, що є кандидатами в члени ЄС; організацію перекладу актів законодавства ЄС і надання консультацій з питань використання юридичної термінології й методології; постійне інформування органів державної влади про законодавство ЄС, зміни та доповнення до нього, забезпечення ефективного й повного доступу до європейських правових, бібліографічних та інших баз даних учасників процесу адаптації законодавства України.

До інших проблем, які мають бути подолані для ефективного впровадження адаптації НПА України до законодавства ЄС, правники слушно зараховують безсистемність і фрагментарність процесу адаптації законодавства України до вимог Європейського адміністративного простору; необхідність залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації євроінтеграційної політики; розширення й активізацію наукових досліджень проблем адаптації законодавства та забезпечення впровадження наукових рекомендацій із цих питань у реальну практику [17].

Варті уваги пропозиції науковців щодо вдосконалення процесу адаптації, вагомими, на наш погляд, є такі: прийняти на загальнодержавному рівні акт із визначенням пріоритетних сфер і шляхів адаптації законодавства; створити або призначити відповідальним за загальний процес адаптації єдиний орган із закріпленням за ним функцій контролю та нагляду; забезпечити опублікування постійних звітів відповідальних органів про стан адаптації; створити дієвий механізм належного врахування рекомендацій ЄС з метою припинення їх ігнорування або «сліпого виконання» [18, с. 5].

Висновки. Отже, українськими правниками активно аналізується стан адаптації нормативно-правових актів України до законодавства ЄС, досліджуються проблеми впровадження Загальнодержавної програми, пропонуються шляхи вдосконалення цієї діяльності. Дискусійний характер зазначених наукових підходів дає змогу визначити найбільш оптимальні варіанти адаптації, усунути недоліки, виробити пропозиції посилення ефективності її реалізації.

Список використаних джерел:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Черномаз О.Б. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 188–192.
3. Федунь М. Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами. Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2014. Вип. 36 (2). С. 191–199.

4. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2191/1/YAKOVIUK.pdf>.
5. Гришак С.В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Форум права. 2012. № 4. С. 273–277.
6. Бутрименко В.В. Проблеми проведення нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади України до законодавства Європейського Союзу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_47.
7. Стеценко А.І. Деякі аспекти експертизи нормативно-правових актів як частини процесу адаптації України до законодавства Європейського Союзу. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 5. С. 290–293.
8. Миколенко О.І. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище. Правова держава. 2016. № 22. С. 151–158.
9. Слабкий Г.О., Істомін С.В., Лисенко П.М. Перспективні напрями удосконалення стану адаптації законодавства з питань охорони здоров'я до законодавства Європейського Союзу. Економіка і право охорони здоров'я. 2015. № 2. С. 60–66.
10. Манжул І.В. Реформування ринку електричної енергії в контексті забезпечення енергетичної безпеки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Вип 48. Том 1. С. 39–43.
11. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21.11.2002 № 228-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-15>.
12. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. 2011. № 4. С. 230–241.
13. Білозерська Т.О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС. Право і безпека. 2007. № 6. № 2. С. 15–21.
14. Суходубова І.В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis Європейського Союзу. Філософія права. 2012. № 4. С. 885–891.
15. Зеркаль О.В. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. URL: <http://old.minjust.gov.ua/4748>.
16. Бедова О.А. Сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 6. С. 117–120.
17. Пилипчук О. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: стан, проблеми, перспективи. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/22.pdf>.
18. Пилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 3 (54). С. 1–6.

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО;
МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 347.97, 347.962, 343.162

ЛАКАТОШ Н.Й.

ДВИГУНИ РЕФОРМИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

У статті досліджено передумови, які сприяли реформуванню системи правосуддя в справах неповнолітніх. Проаналізовано наукові відкриття в кримінології, біології, соціології, психології та педагогіці, які змінили методи та пріоритети у правовідношенні до неповнолітніх та в результаті знайшли відображення у створенні системи ювенальної юстиції.

Ключові слова: *суд у справах неповнолітніх, ювенальна юстиція, вік кримінальної відповідальності, індивідуалізація, превенція, захист прав неповнолітніх.*

В статье проанализированы предпосылки, которые способствовали реформированию системы правосудия в делах несовершеннолетних. Проанализированы научные открытия в криминологии, биологии, социологии, психологии и педагогике, которые изменили методы и приоритеты в отношении несовершеннолетних и в результате отобразились в создании системы ювенальной юстиции.

Ключевые слова: *суд в делах несовершеннолетних, ювенальная юстиция, возраст криминальной ответственности, индивидуализация, превенция, защита прав несовершеннолетних.*

The article examines the preconditions that have contributed to reform the system of juvenile justice. The scientific discoveries in criminology, biology, sociology, psychology and pedagogy have been analyzed, which have changed the methods and priorities in the legal relationship towards minors and as a result have been reflected in the creation of juvenile justice system.

Key words: *juvenile court, juvenile justice, age of criminal responsibility, individualization, prevention, protection of minors' rights.*

Вступ. Передумовою високого інтересу до захисту прав неповнолітніх, що призвело до формування спеціального законодавства та відповідних інституційних змін, були нові течії та відкриття в науці про кримінологію, соціологію, психіатрію та психологію. Дана хвиля наукових думок, з одного боку, змінила попереднє уявлення про роль дитини в судовому процесі, а з іншого боку, цим же зумовила потребу в окресленні нових цілей та завдань.

Результати дослідження. Засновник антропологічної кримінології, Чезаре Ломброзо (Cesare Lombroso) зазначав основною причиною вини особи її фізичні та душевні відхилення, тому із цієї позиції радив не карати, а саме лікувати злочинців. Також соціологічна школа кримінології причину злочинності бачила в оточенні, суспільних проблемах, зокрема алкоголізмі та бідності, через що особу стали розглядати «інструментом злочину» [1, с. 181]. Жан Габріель Тард (Gabriel Tarde), суддя та соціолог, вважав що найкращим засобом проти криміналізації є попередження злочинності та суспільний захист [2, с. 1]. Таким чином, можливо прослідкувати спільні риси антропологічної та соціальної шкіл, де головними ідеями є попередження, суспільний захист, індивідуалізація та постійні спроби зменшення рівня злочинності [3, с. 27].

Одним із найбільш далекоглядних кримінологів був Франц фон Ліст (Franz von Liszt), який вважав спеціальну превенцію основою карної політики, цим відкриваючи простір для до-

слідження суб'єктивних особливостей злочинців [4, с. 23]. Він також заснував Міжнародний криміналістичний союз, який мав засідати кожні 50 років для розгляду нових тенденцій у сфері кримінального права. Дана організація займалась дослідженням та розробкою питань щодо прийняття нових законів, особливостей роботи карних установ, а також питаннями превентивної діяльності. В окрему секцію були відведені питання стосовно злочинності неповнолітніх, зокрема досліджувались теми про вік кримінальної відповідальності та виправне виховання [5, с. 666].

Франц фон Ліст був першим, хто затвердив необхідність особливого правовідношення до неповнолітніх через нові відкриття в суспільних науках. Так почало розвиватися нове суспільне бачення, за яким молодий вік розглядався «перехідним суспільним явищем», якому були притаманні відмінні від дорослих соціологічні особливості. Ця зміна наукових уявлень призвела до того, що вже не лише сім'я, але й так само і держава стала відповідальною за неповнолітніх, які скоїли злочин із метою їх захисту та попередження інших злочинів [4, с. 23].

Зв'язок між віком, розумовими та оціночними здібностями особи регулювався по-різному. На ранніх етапах історії кримінального права не вважали за потрібне звертати увагу на суб'єктивні особливості під час притягнення до відповідальності, адже виключною умовою могли бути лише об'єктивні умови [6, с. 145]. Але поступово почали з'являтися наукові погляди, за якими до уваги брались здібності особи. Та виходячи зі цього, наявність певного розумового критерію стало умовою кримінальної відповідальності особи [7, с. 121].

Варто уваги дослідження, яке стверджувало, що низький вік кримінальної відповідальності виключає високий рівень криміналізації та обумовлює особливе правовідношення. Дане твердження впливає з інноваційних підходів ювенальної юстиції, а саме виховних, правозахисних та соціально-політичних, які орієнтовані на спеціальний захист та нагляд, заслуховування, залучення професіоналів [8, с. 22].

Сучасні тенденції кримінології більш детально були розглянуті на засіданні Міжнародного криміналістичного союзу в 1897 році в місті Лісабон, де зазначали, що під час дослідження особистості злочинця поряд із правовими особливостями варто досліджувати суспільні та природничі науки [9, с. 5].

На засіданні, проведеному в 1900 році в Брюсселі, звернули увагу на такі питання щодо неповнолітніх: із чим пов'язувати рецидиви неповнолітніх, дослідження наслідків цього; яким чином організовувати у виправних центрах навчання неповнолітніх; можливість передання дітей сім'ям на навчання, які скоїли легкі злочини або потребують захисту [10].

Отож, можемо констатувати, що корінні зміни торкнулись численних сфер суспільства та призвели до потреби зміни не лише карної політики, але взагалі всієї системи правовідношення до неповнолітніх [11, с. 26]. Дані наукові погляди визначили чотири головні аспекти щодо формування законодавства у сфері правосуддя в справах неповнолітніх: *вікова диференціація, індивідуалізація, виховання та превенція*.

Перегляд положень про вік кримінальної відповідальності було результатом нових вчень про фізіологічні та духовні особистості індивідів. Все більше домінувала думка, що основою (умовою) відповідальності є розумовий та моральний розвиток особи [12, с. 31]. За словами Паулер Тивадара (Pauler Tivadar), суддівська практика XIX століття на 12 році життя протягла лінію, коли вже особа могла нести кримінальну відповідальність [13, с. 121].

Первинна оцінка характеру неповнолітнього та врахування особливостей особи злочинця заклали новий підхід, який послуговував основою кримінальної відповідальності неповнолітніх. Значимість індивідуалізації відірвало суд від старого класичного підходу правовідношення [11, с. 91].

Дані зрушення можна рахувати одним із найбільш значимих досягнень правових наук. Аристотель у свій час висловлювався: «Найбільш несправедливим є однакове відношення з неоднаковими». Вахлберг (Wilhelm Emil Wahlberg) ще в 1869 році щодо праць Ламброзо писав про сучасне кримінальне право, з ідеями індивідуалізації та класифікації злочинів [14, с. 162]. Отож, так думка про людську справедливість призвела до індивідуалізації в правовій площині. Щодо Вахлберга, то він виділив «особливості народження, розвитку, соціального статусу та національних особливостей про особу – як нові ідеї в час космополітизму та філантропізму. Таким чином, потреба у вивченні особи з точки зору фізіологічних та психологічних особливостей стали центральною темою з метою як класифікації злочинів, так і забезпечення суспільного захисту [15, с. 5].

Так, вчений Ірк Альберт (Irk Albert) визначає, що «злочинці не створюють гомогенні маси, але, навпаки, різні психологічні групи, які обумовлені особливостями характеру» [10, с. 91]. Виходячи із цього, заради ідеальної індивідуалізації радив класифікувати злочин-

ців за різними групами. Також варто було досліджувати не лише сам злочин, але й особу, яка скоїла злочин [16, с. 175]. Такий підхід дозволив розкрити інші злочинні особливості особи, ще не були попередньо проявлені, та надало можливість виявити причини таких відхилень, що сприяло більш ефективному підбору найкращого правового впливу задля виправлення особи. Таким чином, індивідуалізація вийшла на перший план, відповідно до чого стало неможливим відноситись до неповнолітніх як до «малих дорослих», але потрібно було враховувати особливості віку та зрілості.

Новий підхід також відкинув ідею помсти, замінивши її на *виховання та врятування*, що виступило в якості нової концепції ювенальної юстиції. Так, у свій час ще Беккарія говорив, що «найкращий спосіб попередження злочинності, але й при цьому найважчий інструмент – це виховання» [17, с. 139]. Із цієї позиції можемо зазначити, що нові кримінологічні дослідження дали змогу висвітлити на ту можливість, відповідно до якої неповнолітніх можна виправити та перевиховати. Так, у 1910 році на Міжнародному конгресі, який стосувався тюремних справ, проведеного в м. Вашингтон, зазначили, що «нікого не можна визнати не гідним виправлення, не дивлячись на будь-який вік та будь-які обставини» [11, с. 131].

Великі наукові досягнення створили правову та соціальну систему, яка мала виховувати та виправляти неповнолітніх. Так, вчені запропонували акцентувати увагу на оточення підлітків та перевиховання батьків, а ключовим моментом стало навчання та виховання неповнолітніх [18, с. 17]. Таким чином, через свою ефективність виховання змінило інші види покарання, адже на кримінальний стан неповнолітнього впливало не покарання, а благодійний вплив виправлення.

Балог Йено (Balogh J enő) зазначав, що «неповнолітні, які скоїли злочин, скоріше навіть нещасні люди ніж суто винні, тому необхідно вивчити життя неповнолітнього та скорегувати індивідуальний виховний вплив щодо нього, щоб його силу волі направити на самоконтроль, прийняття власних рішень, прагнення до кращого майбутнього через добropорядну роботу» [19, с. 9].

Фінкеї Ференц (Finkey Ferenc) неодноразово говорив, що «ми не вправі та не маємо причини забирати від неповнолітніх їх права на виховання та освіту, навіть від тих, які скоїли злочин, адже саме виховання як найважливіша та єдина мета в сприянні найкращому фізіологічному, моральному та розумовому розвитку дитини може зберегти майбутнє неповнолітніх та суспільства в цілому [20, с. 79–88].

Польський доктор, педагог та борець за права дитини, Янус Корсак (Janusz Korsak) зазначав, що «ми повинні встановлювати не вимоги до неповнолітніх, а маємо намагатись впізнати їх, адже лише так стає можливим їх виховання, навчання, при постійному спостереженні за особистісними можливостями, які сидять у них» [19, с. 28].

Особливе місце зайняла в даному випадку ідея *пrevenції*, адже вона поєднували в собі моральне та економічне збереження як суспільства, так і особи [12, с. 125]. Томас Хаммарберг (Thomas Hammarberg), шведський дипломат, комісар Ради Європи з прав дитини з 2006 по 2012 роки, як зазначає, цілковито та однобічно підтримує потребу щодо використання альтернативних видів покарання зокрема інноваційних інструментів та заходів, які в собі поєднали виховання та реінтеграцію неповнолітніх.

Висновки. Настав час, коли маємо переглянути норми, які стосуються правосуддя, щодо неповнолітніх: чи слугують воно тим цілям, які ми хочемо досягнути; чи поважають права дитини; чи дійсно будують наше спільне майбутнє. У цьому випадку виникає питання: який механізм міг би замінити звичайну систему правосуддя в справах неповнолітніх у таких випадках?

Нова система правосуддя щодо неповнолітніх має бути зосереджена на реабілітаційній санкції, тобто визначенні відповідальності та зрушенні в напрямку реінтеграції. Ці заходи мають привезти до того, що неповнолітній «вивчить урок» та не буде знову порушувати норми закону. У дійсності це не так легко та вимагає інноваційного та суспільно-ефективного санкціонування. Обов'язковою мірою має бути залучення батьків неповнолітнього або ж його законних представників, крім випадків, коли ці дії були би контрпродуктивними в реабілітації неповнолітнього.

У кожного неповнолітнього існує потреба в «індивідуалізованій» програмі реабілітації. Так, для ефективної роботи системи правосуддя існує потреба не лише в знаннях правового характеру у всіх учасників процесу – в тому числі суддів та прокурорів, але й у знаннях особливостей розвитку дитини та їх потреб. Дитина в таких ситуаціях у тій же мірі потерпіла, як і винна. Це вказує на значимість того, як важливо раннє визнання та превенція.

Список використаних джерел:

1. Vámbéry Rusztem: Tarde rendszere. Huszadik Század, 1904. 7. Sz. 1-13.
2. Esterházy Sándor: Enyhébb irányzat a büntetőjogban. Kassa, 1894.
3. Szabó András: A fiatalkorúak és a büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961.
4. Révai Nagy Lexikon. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest, 1911.
5. Földvári József (szerk.): Magyar büntetőjog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
6. Zsitvay Leó: A Büntetőtörvénykönyv Novellája. Budapest, 1905.
7. Mezey Barna. A kor kérdése a magyar büntetőjog történetében. A fiatalkorú bűnelkövetők történetéhez. Rendészeti szemle, 2008., 7-8., o. 20-30.
8. Donald J. Shoemaker Juvenile Delinquency – Rowman & Littlefield – 2013. – C. 399.
9. Jogtudományi Közlöny. 1900. 7. Sz. 55-56.
10. Irk Albert: A büntetőjog átalakulása. Kolozsvár Gombos Ferencz „Lyceum”-nyomda, 1915.
11. Vaskuti András: A kiskorúak a büntetőjogban. In: Bogár Péter – Margitán Éva – Vaskuti András: Kiskorúak a büntető igazság-szolgáltatásban. KJK-KERSZÖV. Jogi- és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
12. Balogh Jenő: Fiatalkorúak és büntetőjog. Athenaeum Kiadó, Budapest, 1909.
13. Degré Miklós: Vámbéry Rusztem Büntetőjoga. Jogtudományi Közlöny, 1913. 4. Sz. 30-31.
14. Wahlberg: Das Prinzip der Individualisierung. 1869.
15. Gerzsenyi Gabriella: A fiatalkorúak büntetőjogának kialakulása és fejlődése a magyar jogrendszerben. Studia Collegii Bibó. 2001. 171-205.
16. Beccaria, Cesare: Büntett és büntetés. büntetésekről (ford.): Sebestyén Pál. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.
17. Balogh Jenő: Gyermekvédelem és büntetőjog. Budapest, 1907.
18. Хромова Н.М. Правосудие в отношении несовершеннолетних: расширительное толкование. Журнал российского права. 2014. № 4. С. 65-74.
19. Finkey Ferenc: A magyar büntetőjog tankönyve. Budapest, 1909.
20. Finkey Ferenc: Büntetés és nevelés. Magyar Tudományos Akadémia kiadványa, Budapest 1922.

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

УДК 349.3: 364.69

**БРОВКО І.В.,
ПАРХОМЕНКО М.М.**

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена проблемам правового захисту прав пацієнтів у сфері охорони здоров'я. Було розглянуто поняття «медична помилка», види цих помилок, визначені способи захисту прав пацієнтів та запропоновані шляхи вдосконалення захисту прав пацієнтів. Зроблено висновок щодо недосконалості правової відповідальності лікарів за медичні помилки.

Ключові слова: медична помилка, пацієнт, медичне право, професійні обов'язки, відповідальність, закон.

Стаття посвящена проблемам правовой защиты прав пациентов в сфере охраны здоровья. Были рассмотрены понятия, основные медицинские ошибки, их конкретные примеры и предложена классификация защиты прав пациентов. Сделан вывод о недостаточности правовой ответственности врачей за медицинские ошибки.

Ключевые слова: медицинская ошибка, пациент, медицинское право, профессиональные обязанности, ответственность, закон.

The article is devoted to problems of legal protection of patients' rights in the sphere of health protection. Reviewed the concept of major medical mistakes, specific examples, and the classification of patients' rights. The conclusion about imperfection of the legal responsibility of physicians for medical errors.

Key words: medical error, patient, medical law, professional responsibilities, responsibility, law.

Вступ. У кожній державі демографія залежить від здоров'я її громадян. Якщо держава не у змозі забезпечити певним комплексом якісного медичного обслуговування населення, то це відношення держави призведе до виродження нації. Спричинення шкоди життю та здоров'ю внаслідок медичної помилки є досить поширеною подією. За останні роки виявляється збільшення числа даних явищ, а потерпілі та їх родичі готові до законної боротьби за компенсацію заподіяної шкоди, судових органів – до задоволення такого роду вимог при наявності законних підстав.

Дослідженнями даної проблеми займалися вітчизняні та зарубіжні вчені: І.Ф. Огарков [1], І.В. Марковин [2], Н.А. Савич [3], Н.В. Эльштейн [4], А.А. Єфімов [5], А.Н. Савицька [6], але тема не була повністю досліджена, тому потребує подальшої розробки.

Основна проблема полягає у тому, що можна бачити тенденцію до збільшення кількості скарг, звернень і позовів у правоохоронні інстанції, також існують труднощі при розслідуванні справ, які пов'язані з медичними помилками, неналежним виконанням медичних і фармацевтичних працівників. Вони не мають чітких критеріїв злочину, а також ефективних методик їх розслідування, можна спостерігати недосконалість медико-правової термінології, що включає основні поняття юридичних аспектів медичної діяльності.

© БРОВКО І.В. – студентка (Індустріальний інститут ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»)

© ПАРХОМЕНКО М.М. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри загальнонаукової підготовки (Індустріальний інститут ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»)

Постановка завдання. Мета статті – надати семантичне поняття «лікарська помилка», проаналізувати законодавство, що регулює охорону здоров'я в Україні та запропонувати шляхи вдосконалення засобів захисту прав пацієнтів у сфері охорони здоров'я.

Результати дослідження. Забезпечення прав людей на життя, здоров'я, недоторканість є пріоритетом держави, тому вони зазначені в основному законі держави – це Конституція України. Згідно зі ст. 3 «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [7, с. 6]. Згідно зі ст. 27 «Кожна людина має невіддільне право на життя» [7, с. 12]. Згідно зі ст. 49 Конституції України «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування» [7, с. 19-20].

Законодавство, що регулює захист прав пацієнтів у сфері охорони здоров'я, становить Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [8], а також Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ [9] та Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ІV [10].

Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості. Виділимо ст. 1 «Законодавство України про охорону здоров'я»; ст. 8 «Державний захист права на охорону здоров'я»; ст. 17 «Господарська діяльність у сфері охорони здоров'я»; ст. 24-1 «Захист прав пацієнтів»; ст. 35 «Екстрена медична допомога»; ст. 78 «Професійні обов'язки медичних і фармацевтичних працівників» [8].

У Кримінальному кодексі України є ряд статей, які можна віднести до спільного феномену під назвою «лікарська помилка»: ст. 131 КК «Неналежне виконання медичним, фармацевтичним або іншим працівником своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого чи несумлінного ставлення до них, що спричинило зараження особи ВІЛ чи іншої невиліковної інфекційної або є небезпечною для життя людини хворобою»; ст. 139 «Ненадання допомоги хворому медичним працівником»; ст. 140 «Неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником»; ст. 141 «Порушення прав пацієнта» [9].

У Цивільному кодексі варто звернути увагу на ст. 283 «Право на охорону здоров'я» [10, с. 89], ст. 285 п. 4 ЦК України «Право на інформацію про стан свого здоров'я» [10, с. 90].

На сьогодні медицина визначається як одна з найскладніших форм діяльності. У цій сфері, як правило, важлива глибина знань, умінь, високих моральних якостей. Відомо, що у всі часи до лікарів пред'являлися вимоги щодо недопущення помилок. За свою практику усі лікарі хоч раз помиляються, бо вони мають справу з людським організмом, щодня стикаються зі складними задачами, різним перебігом патологічних процесів. У цьому контексті потрібно розглянути поняття «лікарська помилка».

У медичній практиці існує поняття «медична помилка», як запобігання негативного наслідку надання медичної допомоги, викликане помилкою і недоглядом лікаря або іншого персоналу лікувальних установ. Важко говорити про помилки, це пов'язано з наслідками у роботі, тобто недієздатність, інвалідність або смерть.

Статистика лікарських помилок дуже важлива для кожної країни. Вона дозволяє відстежити умови діапазону у цьому питанні, скільки відбувається таких випадків і розібратися, чому трапляються помилки і в якій області медицини вони відбуваються частіше. Лікарські помилки в Україні щодня забирають життя у середньому 5-7 пацієнтів, інвалідами стають 25-30 осіб, які звернулися за медичною допомогою. Варто зазначити, що враховуються тільки ті факти, коли летальний випадок стався саме у медичному закладі. У випадку, коли це відбулося після виписки з лікарні, найчастіше списують на ускладнення або неправильну поведінку хворого, який проігнорував рекомендації лікаря, зазначає МОЗ.

Це проблема не тільки в Україні, але і у країнах з більш розвиненою медичною допомогою, наприклад, у США, медична помилка є третьою провідною причиною смерті у пацієнтів. Міністерство охорони здоров'я Великобританії у доповіді говорить, що несприятливі наслідки терапевтичних втручань склали 850 тис. випадків і є причиною 10% всіх госпіталізацій. За офіційними даними, у Нідерландах було 2642 тис. лікарських помилок. З них 164 випадки призвели до смерті пацієнта. За неофіційними даними, помилкові дії голландських медиків призвели до смерті від 1,5 до 6 тисяч пацієнтів [11, с. 10-13].

Лікарські помилки можуть бути декількох видів:

1. Діагностичні.
2. Лікувально-тактичні.
3. Лікувально-технічні.

4. Організаційні (включаються неправильна організація робочого місця та лікувального процесу).

5. Помилки ведення медичної документації.

6. Помилки поведінки медичного персоналу.

Діагностичні, тобто пов'язані з постановкою діагнозу. Причини діагностичної помилки полягають у недостатньо повному обсязі зібраної інформації, поверхневому огляді хворого, а також у лікувально-тактичних помилках, спричинених діагностичними помилками.

Лікувально-тактичні. Сюди входять помилки у виборі методів дослідження, і в оцінці їх результатів. На догоспітальному етапі тактичні помилки, як правило, полягають у несвоєчасній госпіталізації хворого, рідше – у несвоєчасному необгрунтованому або непрофільному виклику спеціалізованої бригади. Варто зауважити, що пізня госпіталізація рідко може бути виправдана відмовою хворого від стаціонарного лікування, частіше – це наслідок деонтологічної помилки, тобто невміння знайти контакт з пацієнтом.

Лікувально-технічні – це неповне обстеження хворого і помилки діагностичних або лікувальних маніпуляцій. Як всім відомо, наші лікарні страждають неоліком сучасного обладнання. У зв'язку з цим, дана проблема дуже актуальна, адже у багатьох міських лікарнях немає можливості для його закупівлі, і як наслідок це призводить до уповільнення процесу виявлення захворювання. Так, наприклад, томографи, комп'ютерні медичні сканери, ультразвукова діагностика, а також швидкі і оснащені лабораторії (не приватні) і т. д. дуже потрібні лікарням.

До помилок поведінки медичного персоналу відносять неухважність. Документи, які оформляє медичний персонал, можуть бути або виправдувальними, або обвинувальними. За дії середнього і молодшого медичного персоналу відповідає лікар і не має значення, він був присутній при дії медсестри, санітарки чи ні.

Однією з важливих проблем залишається – самолікування. Часом люди не все знають про реакції організму на різні медикаменти, результат у кращому випадку – алергія, в іншому – анафілактичні реакції/шок або смерть. На відміну від самолікування у стаціонарі йде дозований прийом препаратів, а також контроль медичного персоналу за станом пацієнта, які при появі побічних ефектів можуть екстрено прийняти певні заходи.

Деякі з основних помилок у клініках світу:

1. Пробудження під час наркозу.
2. Підміна дітей у пологовому будинку.
3. Хірургічні сувеніри.
4. Неправильний діагноз.
5. Помилки швидкої допомоги.
6. Внутрішньо лікарняні інфекції.
7. Помилки з дозами.

Історично у суспільстві складалось бажання притягнути до відповідальності лікарів за медичні помилки. В Україні питання полягає у тому, що медичні помилки, які призводять до летального випадку мають офіційне підтвердження дуже рідко. У медичному середовищі вважається, що лікарська помилка не карається законодавчо, вона є не кримінально-правовою проблемою, а медичною. Не допустимо заміну поняття «лікарська помилка» на «лікарський злочин», бо воно тягне до конфлікту інтересів пацієнтів і медпрацівників.

На думку лікарів, лікарська помилка – це випадковий збіг обставин, вона не є наслідком недбалого, байдужого ставлення лікарів до своїх професійних обов'язків. Отже, при виникненні такої помилки вина лікаря відсутня або взагалі немає складу злочину, отже, притягнення до кримінальної, цивільної або іншої відповідальності бути не може. Юристи категорично не погоджуються з підходом, вони займають обвинувальну позицію і наполягають на тому, що у подібних випадках у діях лікаря обов'язково присутня вина. Однак у середовищі правознавців теж немає єдиної точки зору щодо кваліфікації лікарської помилки. В одних випадках такою вважають невинне діяння лікаря, яке спричинило заподіяння шкоди, в інших – помилку розглядають як обставину, що пом'якшує відповідальність лікаря.

На думку С.В. Антонова, сучасна правова наука розглядає лікарську помилку як двоєдине поняття: медичне та правове. До медичних відносять, наприклад, помилкові дії лікаря при вста-

новленні діагнозу, лікуванні хворого, зумовлені станом медичної науки на етапі її розвитку. Теза прихильників «юридичного напрямку»: медична помилка – недбалі, несумлінні, необережні дії та прийоми з надання медичної допомоги, результатом яких виявилось тілесне ушкодження або смерть пацієнта. Виходить, що медичні помилки тягнуть за собою цивільно-правову відповідальність [12].

Автор пропонує наступне семантичне поняття «лікарська помилка» – обставини, які мають певну халатність, недосконалість медичної науки, недостатню кваліфікацію.

Медичне право розрізняє декілька характерних рис, які являються біологічними, технічними та правовими незалежно від форм власності, бо обов'язкові для медичних працівників. Система медичного права виділяє норми щодо соціального захисту особи при застосуванні медичного впливу на людину. Медичне право пов'язане з моральністю та етикою, такі норми забезпечують безкоштовну медичну допомогу, неможливість відмови лікаря від пацієнта, безкоштовне донорство, забезпечення лікарської таємниці.

У судово-медичній літературі «неналежності» у діяльності лікарів призначається увага, а також розглядається перелік питань які безпосередньо пов'язані із нещасними випадками у практиці лікарів. Причиною виникнення частіше буває мало з'ясована або недостатньо описана хвороба, але слід зазначити, що фактично не має на сьогодні чітких юридичних критеріїв щодо відмежування лікарських помилок від нещасного випадку.

Правова система пропонує наступну класифікацію способів захисту прав пацієнтів:

- Вдосконалення системи оскарження, через яку вирішуються конфлікти.
- Застосування примірювальних процедур для розв'язання спорів між медичним персоналом та пацієнтом.
- Звертатися за захистом до недержавних організацій.
- Формулювання єдиної концепції та установчих засад діяльності недержавних організацій.
- Об'єднання потенціалу та накопиченого досвіду роботи громадських організацій із захисту прав пацієнтів [13].

Примірювальні процедури є альтернативою для захисту прав пацієнта порівняно з системою оскарження порушених прав пацієнтів та судовими способами. Наявність такої альтернативи державним органам правосуддя під час розв'язання спору є ознакою розвитку громадянського суспільства.

За даними новин телеканалу «ТСН», в Україні відбулись наглядні приклади медичних помилок.

1. М. Миколаїв, пацієнтка Ольга Тарасенко потрапила до лікарні у реанімацію з розривом лівого яєчника, що послідувало за собою кровотечу. У результаті операції пацієнтка пережила клінічну смерть, результатом якої стала смерть кори головного мозку. Тепер пацієнтка прикута до ліжка із-за лікарської помилки. Батьки подали позов до суду, але після дев'яти засідань вироку досі немає. Розслідування триває протягом 5 років [14].

2. М. Чернівці, Пологовий будинок № 1, Ольга Куреленко поступила до пологового будинку на 33 неділі вагітності, після пологів немовля перевели до реанімації, лікарі не могли поставити діагноз. Із-за лікарської помилки дитину врятувати не вдалося. Було відкрито кримінальну справу щодо бездіяльності лікарів пологового будинку, яке призвело до смерті немовля. Слід звернути увагу, що за місяць у цьому пологовому будинку померло 6 дітей [15].

3. М. Кривий Ріг, Криворізька лікарня № 1, Юрій Зінченко. Лікарі виявили кісту лівої гайморової пазухи. Під час операції із-за лікарської помилки було забуто чужорідне тіло (бинт довжиною 20х4 см). За таку халатність Юрій подав позов до суду і отримав компенсацію у розмірі 50 тис. грн., але суд зобов'язав повернути компенсацію, оскільки лікарня подала апеляцію і виграла справу завдяки тому, що у справі бракувало головної експертизи, яка б доводила вину лікарів. Її забули передати до суду першої інстанції [16].

Окремо по статтях Кримінального кодексу в Україні ніхто не веде звітності, але у МОЗ за останні десять років офіційно зареєстровано:

1. Скарги на лікарів – 9338.
2. Подані заяви до поліції/прокуратури – 4370.
3. Справи, які було доведено до суду – 83 [17].

Олександр Лінчевський (заступник Міністра охорони здоров'я) відзначав: «Особистої відповідальності лікаря в Україні немає. Відповідає тільки лікарня, а тобто ніхто». Усім відомо, що у цивільних і кримінальних процесах за порушення або злочини відповідає головний лікар медичного закладу. МОЗ вважає, що кожен лікар повинен мати свою персональну ліцензію, щоб

бути самостійно відповідальним за свою роботу, тому обіцяють запровадити ЗУ «Про професійне ліцензування». Як приклад розглянемо Словацьку Республіку, де ліцензування проходять через комісію, яка кожен раз змінюється. Протягом 5 років працюючі лікарі повинні в електронному вигляді подавати відомості про свою діяльність для нарахування балів, які контролює приватна компанія, ліцензована МОЗ. Лікар може автоматично отримати ліцензію навіть при його відсутності, якщо подані дані відповідають вимогам, але якщо ні – дають додатковий термін для збирання балів, штраф або скасування ліцензії. Щоб в Україні підвищити статус медичної сфери, необхідно затвердити низку законів, наприклад, ЗУ «Про лікарське самоврядування»; ЗУ «Про заклади охорони здоров'я та медичне обслуговування»; відреагувати частину, що стосується неприбуткових профорієнтованих організацій у ЗУ «Про громадські об'єднання» [18].

У державних і комунальних лікарнях немає такої статті витрат, як виплата за лікарські помилки. Головний лікар, як правило, пояснює, що після виконання рішення суду у нього не залишаться коштів на заробітну плату, на ліки та видаткові матеріали, що призведе до колапсу і нашкодить хворим.

Самим непрофесійно підготовленим по лікарській справі виявляється суд, який, не володіючи спеціальними знаннями в області медицини, тим не менш, наділений процесуальним правом визначати остаточне коло питань, по яких потрібно висновок експерта. Тобто фактично діє презумпція знання судом у цивільному процесі можливостей судово-медичної експертизи по лікарській справі. Специфіка вирішення цивільних справ, викликаних несприятливими наслідками у медичній практиці, обумовлена тим, що головним, а часом і єдиним доказом у подібній справі є висновок судово-медичної експертизи, в якому містяться медичні ознаки наявності або відсутності складу цивільного правопорушення. Всім відомо, що присутність при дослідженні причин смерті – рідкість. Медичний персонал часто не визнає своєї провини, і щоб не псувати статус лікарні та особисте ім'я – переписують або фальсифікують висновок експертизи.

Висновок. Одним із засобів протидії лікарській помилці є Закон, але українське законодавство не має чіткого визначення поняття «медична помилка», а також законів, що встановлюють кримінальну відповідальність за недбале ставлення до професійних обов'язків. У зв'язку з цим є потреба у прийнятті нових і доопрацювання наявних законів щодо Міністерства охорони здоров'я України. Як найшвидше треба прийняти закони, які вже давно залишаються робочими проектами: ЗУ «Про професійне ліцензування», ЗУ «Про лікарське самоврядування», ЗУ «Про заклади охорони здоров'я та медичне обслуговування» тощо.

В Україні назріла об'єктивна необхідність для підготовки єдиного законодавчого акту, який би комплексно врегулював усю сферу відносин, що утворюють предмет медичного права. Таким законом мав би стати Медичний кодекс України. Всі інші відносини у галузі охорони здоров'я, зокрема щодо промислової санітарії, санітарного нагляду, медичного страхування, організації медичних установ, співвідношення компетенції між окремими структурними ланками таких закладів тощо, що не входять у предмет медичного права, їх правове регулювання повинно удосконалюватися в актах відповідних галузей права.

Список використаних джерел:

1. Огарков И.Ф. Врачебные правонарушения и уголовная ответственность за них. Л.: Медицина, 1966. 196 с.
2. Марковин И.В. Уголовные дела против врачей. Судебно-медицинская экспертиза. 1928. № 8.
3. Савич Н.А., Коломийцев А.Ю. Ошибка или преступление: грань правомерности. Сибирский медицинский журнал. 2007. № 2. С. 70.
4. Эльштейн Н.В. Современный взгляд на врачебные ошибки. Терапевт. архив. 2005. № 8. С. 88–92.
5. Ефимов А.А., Савенкова Е.Н. Судебная медицина: учеб. пособие. М.: Вузовский учебник; ИНФРА-М, 2012. 336 с.
6. Савицкая А.Н. Управление закладом охорони здоров'я. 2007. № 8. С. 20–26.
7. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 лютого 2011 р. (Відповідає офіц. текстові). К.: Алерта ; ЦУЛ, 2011. 96 с.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: http://kodeksy.com.ua/osnovi_zakonodavstva_ukrayini_pro_ohoronu_zdorovya.htm.
9. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page4>.

10. Гражданский кодекс Украины. Х.: Одиссей, 2013. 352 с.
11. Понкина А.А. Врачебная ошибка в контексте защиты прав пациентов. Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС. М.: Консорциум специалистов по защите прав пациентов, 2012. 200 с.
12. Антонов С.В. Медична помилка: Юридичний аспект. URL: <http://www.health-medix.com/articles/mistestvo/2009-01-12/Med.%20pomilka.pdf>.
13. Галай В.О. Реалізація прав людини та громадянина в контексті захисту прав пацієнта: теоретико-правовий аспект. URL: <https://e.mail.ru/attachment/15242257970000000400/0;1>
14. Спецпроект телеканалу ТСН «Лікар зло» від 03.04.2018. URL: <https://tsn.ua/video/video-novini/likarska-pomilka-pid-chas-operaciyi-obernulasya-invalidnistyu-dlya-molodoyi-divchini.html>.
15. Спецпроект телеканалу ТСН «Лікарський скандал» від 24.03.2018. URL: <https://tsn.ua/video/video-novini/u-chernivcyah-batki-pomerlogo-nemovlyati-zvinuvachuyut-likariv-u-bezdiyalnosti.html>.
16. Спецпроект телеканалу ТСН «Лікар зло» від 05.04.2018. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/mediki-krivogo-rogu-zaprevnyayut-scho-yihniy-paciyen-vigadav-zabuty-na-tri-roki-bint-u-nosi-1135824.html>.
17. Спецпроект телеканалу ТСН «Лікар зло» від 06.04.2018. URL: <https://tsn.ua/video/video-novini/likar-zlo-u-misti-slavuta-pislya-in-yekciyi-raptovo-pomerla-zhinka.html>.
18. Медична газета України «Індивідуальне ліцензування». URL: <http://www.vz.kiev.ua/litsenziya-dlya-likarya-vyhid-z-rabstva-chy-novi-kajdany/>.

РИЗИК В АЛЕАТОРНИХ ТА МІНОВИХ ДОГОВОРАХ

Статтю присвячено проблемам визначення місця ризику в алеаторних та мінових договірних конструкціях. Проаналізовано особливості алеаторних та мінових договорів. Зроблено висновок, що поділ договорів на алеаторні та мінові зумовлюється залежністю зустрічного надання і його розміру від майбутньої випадкової обставини. В алеаторному договорі ризик виступає юридичним елементом, умовою договору. Для мінового договору ризик є наслідком вже існуючих договірних відносин.

Ключові слова: ризик, договір, алеаторний договір, міновий договір.

Статья посвящена проблемам определения риска в алеаторных и меновых договорных конструкциях. Проанализированы особенности алеаторных и меновых договоров. Сделан вывод, что разделение договоров на алеаторные и меновые обусловлено зависимостью встречного предоставления и его размера от будущего случайного обстоятельства. В алеаторном договоре риск выступает юридическим элементом, условием договора. Для менового договора риск является следствием уже существующих договорных отношений.

Ключевые слова: риск, договор, алеаторный договор, меновой договор.

The article is devoted to the problems of determining the place of risk in the aleatory and barter contractual constructions. The peculiarities of aleatory and barter contracts are analyzed. The conclusion is made that the fission of aleatory and barter contracts is conditioned by the dependence of the counter offer and its size from a future random event. In the aleatory contract, the risk acts as a legal element, condition of the contract. For a barter contract, the risk is the result of already existing contractual relations.

Key words: risk, contract, aleatory contract, barter contract.

Вступ. Побудова правової держави неможлива без розвинутого громадянського суспільства. У свою чергу, громадянське суспільство базується на свободі та рівності його членів, їх можливості самостійно врегульовувати свою поведінку. Відповідно, особливі ваги набуває договірне регулювання, оскільки договір є тим універсальним, загальноправовим засобом, здатним упорядкувати більшість суспільних відносин. Унікальність договору, як регулятора суспільних відносин, полягає в тому, що, з одного боку, він підпорядкований загальнообов'язковим правилам поведінки (нормам права) імперативного характеру, що поширюються на певну сферу відносин, де використовується договір. З іншого боку, сам договір, будучи інструментом приватного права, приносить у відносини, де він використовується, приватноправові засади врегулювання поведінки учасників таких відносин і містить обов'язкові правила поведінки для сторін, які його уклали. Тому логічно, що одним із засобів мінімізації ризиків став договір, який має юридичну силу, та, за своєю суттю, є волевиявленням сторін щодо несення ризиків.

Сам ризик у договірних відносинах може бути двох видів: алеаторний (коли ризик виступає юридичним елементом, умовою договору без якої, власне, такий договір не може існувати) і неалеаторний (ризик є наслідком вже існуючих договірних відносин). Відповідно, договори за ознакою особливостей змісту зустрічного надання можна поділити на дві групи договірних зобов'язань: 1) мінові або комутативні договори (їх ще називають неалеаторні) – спрямовані на вчинення надання, яке чітко визначене самою підставою; 2) алеаторні договори – зобов'язання з нечітко визначеним наданням на момент виникнення зобов'язання. Кожна група зазначених договорів має свою специфіку, яка і досліджуватиметься в цій публікації.

Постановка завдання. Метою цієї статті є встановлення особливостей алеаторних і мінових (комутативних, неалеаторних) договорів та їх розмежування.

Результати дослідження. У сучасній науковій літературі вже досить усталеним є поділ договорів на алеаторні та мінові (комутативні, неалеаторні) за ознакою особливостей змісту зустрічного надання.

Система алеаторних (ризикових) договорів зумовлена їх підставами, предметом, суб'єктом складом. Ризиковий характер договорів викликаний наявністю в них аномальних умов досягнення юридичної мети або підстави ризикового зобов'язання у вигляді обумовленої дією випадку невизначеності на момент виникнення зобов'язання загального розміру або існування зустрічного майнового надання. Ризикові зобов'язання мають тривалий, регулярний і особливо ризиковий характер, зумовлений ознакою алеаторності. Термін «алеаторний» походить від лат. «alea», що означає «гральна кістка, азартна гра, ризик, випадковість, небезпека, сміливе прагнення». Тому в цивілістичній науці алеаторними називають договори, які, будучи оплатними, конструюються так, що обсяг зустрічного задоволення, який припадає від однієї сторони, залишається невідомим, доки не настане обставина, покликана його остаточно визначити [1, с. 226, 228].

Втім, хоча в спеціальних дослідженнях і домінує точка зору про оплатний характер алеаторних договорів, однак висловлюється і протилежна думка. Зокрема, таджицька вчена Т.І. Султанова зазначає, що не всі алеаторні договори носять оплатний характер. Як приклад вона наводить договір парі, вказуючи, що його учасники розуміють, що в кінцевому результаті виграш отримає тільки один із них, при цьому часник, який його надав, не розраховує на обмін наданням. Тобто майновому наданні одного учасника парі не відповідає зустрічне майнове надання його контрагента. Встановлення оплатного чи безоплатного характеру алеаторного договору залежить від з'ясування спрямованості намірів сторін отримати зустрічне надання чи ні [2, с. 143].

І.С. Тімуш ризиковий (алеаторний) договір розуміє як орієнтовану на вдачу, збіг обставин, випадок тощо угоду, в якій загальний розмір чи можливість самого існування зустрічного надання на момент укладення договору невідомий, що поставлено в залежність від включеного до юридичних умов цього правочину випадкового юридичного факту (дія або подія) і може викликати негативний (програш, збитки, шкода), позитивний (виграш, вигода, прибуток) або нульовий економічний результат [3, с. 5].

Правова природа ризикових (алеаторних) договорів, як правочинів із зниженим ступенем ймовірності очікуваного зустрічного виконання зобов'язання, зумовлена тим, що розмір чи саме існування зустрічного надання поставлено в залежність від ризику – випадкової обставини, включеної до умов договору. У спеціальній літературі зазначається, що ризиковий договір передбачає виникнення в однієї або обох сторін стохастично обумовленого обов'язку, що не тягне в подальшому реального виконання. Хоча однієї цієї обставини – залежності виконання зобов'язання від випадку – недостатньо для визнання договору алеаторним, оскільки будь-який договір містить певний розподіл ризиків. Алеаторність договору має місце тоді, коли цей розподіл поширюється на договірну рівновагу як таку. Тобто не тільки обсяг зобов'язань однієї чи обох сторін, а й економічний результат для кожної з них, який полягає в прийнятті зустрічного і наданні нею самою виконання, залежить в цьому випадку виключно від майбутньої випадкової обставини [4, с. 29]. Іншими словами, в самому договорі міститься умова, яка унеможливує точне визначення на момент укладення такого договору вигоди і збитків. А тому, укладаючи алеаторні договори, сторони певною мірою діють на вдачу.

Німецький учений Г. Райнер відмічає, що алеаторний договір укладається якраз заради самої невизначеності, що відрізняє його від мінових правочинів, яким притаманні правила про так званий розподіл ризику неможливості виконання зобов'язання. При цьому, на думку автора, втрата невизначеності в алеаторному правочині означає, що взаємне виконання втрачає сенс щонайменше для однієї із сторін. Та обставина, що сенс взаємних обіцянок сторін надати виконання повністю нівелюється із втратою невизначеності, надає ризиковому елементу в алеаторних договорах визначальний характер [4, с. 30].

Мінові та ризикові договори розмежовував у своїй роботі «Про походження та поділ зобов'язань» і В.О. Голевинський. Вчений зазначав, що взаємні договори поділяються на мінові та ті, які залежать від випадку. Міновим є договір, якщо платежі, до яких сторони взаємно зобов'язані, несуть кожній із них приблизно рівну вигоду. Таким, що залежить від випадку, або ризиковим, визнається договір, наслідки якого стосовно вигод чи втрат кожної із сторін (чи тільки однієї) поставлені в залежність від невідомої події. Практичне значення такого поділу договорів автор вбачав у тому, що для мінових договорів допускається, хоча і у виключних випадках, при-

пинення договору у зв'язку із його збитковістю. Для договорів, які залежать від випадку (*ризикових або алеаторних* – М. В.) таке припинення є неможливим, наскільки б великими не були втрати чи прибутки іншої сторони [5, с. 45].

Термін «ризикові правочини» містить сукупність чотирьох видів ризиків: 1) страхового ризику (страхова премія виплачується після настання страхового випадку, тобто ймовірної невідомої події або невідворотної події з невизначеним моментом її виникнення); 2) алеаторного ігрового ризику (право на виграш обумовлене задоволенням егоїстичних почуттів – азарту тощо, і настанням штучно відтвореної випадкової ситуації за умов азарту); кожен із цих ризиків входить до юридичного змісту (структури) відповідного ризикового зобов'язання; 3) алеаторного спекулятивного ризику (право на виграш обумовлене спекулятивними мотивами за рахунок гри на зміні курсів фінансових активів (акцій тощо) і настанням об'єктивно існуючої випадкової ситуації внаслідок коливання ринкових цін (біржових і позабіржових) на товар); 4) алеаторного неігрового ризику (вчинення рентних платежів протягом життя отримувача ренти; виникнення запланованого науково-технічного результату залежить від випадку – творчої вдачі (шансу) вченого) [6, с. 75].

У зв'язку із цим традиційно ризиковими зобов'язаннями визнаються договори ренти, страхування, довічного утримання, договори гри, парі, лотереї, окремі зобов'язання з розпорядження майновими правами інтелектуальної власності, біржові угоди тощо. До алеаторних також можна віднести договір на виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, договір підряду на проведення проектних та пошукових робіт.

Разом із тим у наукових дослідженнях можна зустріти й іншу позицію. Зокрема, Т.І. Султанова, констатує віднесення цивілістичною доктриною до алеаторних договорів гри, парі, лотерею, тоталізатор, страхування, довічне утримання, строкові біржові угоди тощо, піднімає питання про доцільність об'єднання зазначених договорів у групі алеаторних. На її думку, щоб говорити про вказані договори як алеаторні, необхідно, щоб вони мали особливий, єдиний для всіх правовий режим. Втім, на підставі аналізу законодавства Республіки Таджикистан авторка приходить до висновку, що єдиний правовий режим мають тільки договори гри і парі, оскільки їх сторони позбавляються судового захисту у випадку невиконання чи неналежного виконання договору. Звідси, оскільки іншого особливого правового режиму, який би застосовувався до всіх договорів, що визнаються наукою цивільного права алеаторними, законодавством не передбачено, то й власне алеаторними договорами є договори гри та парі [2, с. 148].

Навряд чи можна погодитись із зазначеною позицією, виходячи з наступного. Дійсно, і ми абсолютно солідарні з думкою Т.І. Султанової, що дослідження алеаторних договорів дозволяє виявити притаманні тільки їм якості, що створює можливість виділити їх в окремий самостійний різновид у системі цивільно-правових договорів. Таке виділення буде мати сенс за умови наявності практичної потреби. І така практична потреба полягає в необхідності встановлення певних правил, спільних тільки для договорів цього різновиду. Тобто щоб самостійність алеаторних договорів мала певну практичну цінність, необхідно виявити потребу таких договорів в особливому правовому режимі, єдиному для всіх них [2, с. 148]. Проте зводити особливість правового регулювання алеаторних договорів тільки до позбавлення сторін судового захисту у випадку невиконання чи неналежного виконання договору чи неможливості зміни або розірвання договору за рішенням суду на підставі істотного порушення договору другою стороною є занадто звуженим розумінням особливого правового режиму.

Єдиний правовий режим розуміється як певний порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язувань і створюють особливу спрямованість регулювання того предмета (явища), щодо якого він встановлений¹ [7, с. 243]. Як уже неодноразово зазначалось, невизначеність складає зміст алеаторного договору і, на нашу думку, саме невизначеність зумовлює той правовий режим, що має застосовуватись до алеаторних договорів. Зокрема, існування зустрічного надання та його розмір (економічний результат для кожної із сторін договору) поставлені в залежність виключно від майбутньої випадкової обставини. Більше того, відсутність невизначеності в алеаторному договорі може слугувати підставою для визнання його недійсним

¹ Султанова Т. І. також посилається на зазначене визначення поняття «єдиний правовий режим» на с. 148 у публікації «Правовая природа алеаторных договоров и их место в системе гражданско-правовых договоров». Див.: Султанова Т. И. Правовая природа алеаторных договоров и их место в системе гражданско-правовых договоров. Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. Вып. 3(19). С. 140-150.

як такого, що суперечить чинному законодавству. До речі, така теза вже висловлювалась в науці і зазначалось, що відсутність ризику в алеаторному правочині тягне його нікчемність [8, с. 12].

Окрім того, наявність у змісті алеаторного договору елементу невизначеності становить інтерес принаймні для однієї сторони, що і спонукає її вступити в такі договірні відносини. І, звичайно, особливістю таких договорів, у переважній більшості, є неможливість їх припинення з підстав збитковості. Зокрема, як відмічав О.С. Йоффе, алеаторними зовуться договори, які, будучи оплатними, конструюються так, що обсяг зустрічного задоволення, належного від однієї із сторін, залишається невідомим, доки не настане обставина, що остаточно його визначить [9, с. 295].

Із цього приводу, слушною видається думка І.С. Лі, який, здійснюючи дослідження застосування алеаторних механізмів у цивільному праві, зазначає, що в структурі алеаторного механізму наявні два елементи: 1) надання сторонами правового значення ризику (перикюлярність); 2) відсутність правового захисту зобов'язання (натуралізація). Отже, як резюмує автор, реалізація алеаторного механізму зумовлена наявністю елементів перикюлярності і натуралізації в сукупності [10, с. 8].

Означене дозволяє стверджувати, що правовий режим, що поширюється на алеаторні договори, зумовлений вказаними їх особливостями і полягає в установленні такого порядку регулювання, в якому взаємодіючи між собою дозволи, заборони та позитивні зобов'язування спрямовані на розподіл ризику, що впливає на договірну рівновагу. При цьому під ризиком, що впливає на договірну рівновагу, необхідно розуміти залежність зустрічного надання і його розміру від майбутньої випадкової обставини та неможливість їх припинення з підстав збитковості.

Для неалеаторних договорів, як зазначалось вище, ризик є не їх юридичною умовою, а «зовнішнім» фактором, що лише супроводжує таке договірне зобов'язання. Сам договір та його виконання не залежить від неалеаторного ризику і може існувати за його відсутності [1, с. 108].

Неалеаторні (мінові, комутативні) договори, на відміну від алеаторних, у своєму змісті мають міновий елемент, під яким розуміється обмін реальними виконаннями. Саме цей елемент дозволяє відмежовувати міновий (неалеаторний) договір від ризикового (алеаторного) [4, с. 29]. Разом із тим Г. Райнер вказує на дихотомний характер поділу договорів на алеаторні та неалеаторні, зазначаючи, що поняття мінового та алеаторного договору є взаємовиключними. Лише у випадку, коли зміст договору залежить від наявності невизначеності, припустимо назвати ризик предметом договору, якщо хочеться вказати на алеаторність такого договору. У протилежному випадку неможливо буде зрозуміти, породжується ризик самим договором чи зовнішніми обставинами. Адже, як відмічає автор, будь-який договірний ризик, притаманний як алеаторним, так і міновим договорам, є, з одного боку, породженням договору, оскільки впливає з домовленості і реалізується під час виконання зобов'язань, а з іншого – приходить зовні, якщо за волею сторін доля зобов'язань за договором ставиться в залежність від певної зовнішньої події чи обставини [4, с. 31].

О. Андреева зазначає, що договірне зобов'язання, окрім алеаторного, супроводжується ризиком на всіх етапах його існування. Виходячи із цього, авторка розглядає договір як засіб подолання законодавчої невизначеності, що включає в себе не лише приватноправові принципи свободи договору, свободи підприємницької діяльності, а й загальну методологічну базу цивільного права, яка оперує диспозитивним методом правового регулювання, використовуючи котрий сторони можуть самостійно врегульовувати свої відносини і визначати зміст договірного зобов'язання [11, с. 98].

Загалом погоджуючись із висловленою позицією, необхідно відмітити, що названі принципи також мають певні межі їх застосування. Регулюючи за допомогою договору розподіл неалеаторних ризиків (наприклад, ризик невиконання чи неналежного виконання договору), сторони мають узгоджувати принцип свободи договору з іншими засадами цивільного права.

У наукових дослідженнях відмічається, що алеаторні елементи можуть включатись до умов договорів, які є звичайними домовленостями майнового обігу (мінові договори). Так, обов'язок продавця за договором купівлі-продажу передати товар покупцю буде стохастично зумовленим, оскільки існує ризик втрати чи пошкодження такого товару. Втім, будь-який договір супроводжує ризик того, що зобов'язання будуть виконані інакше, ніж сторони передбачали на момент його укладення. У таких випадках на момент виконання зовнішні обставини, які впливають на виконання зобов'язання і змінюють його характер, не співпадають з обставинами, з яких виходили сторони на момент його укладення. Причиною цього може бути невизначеність майбутнього та/або неточність при описуванні предмету договору. Тому і робиться висновок, що будь-який договір є засобом розподілу ризику, інша справа – чи усвідомлюється цей ризик сторонами такого договору [4, с. 29].

Не менш важливим питанням поряд із проблемою розмежування договорів на ризикові та мінові є питання несення ризику, тобто визначення підходів до розподілу ризику між сторонами в названих договорах та їх особливості.

На сьогодні підходи до розподілу ризиків в алеаторних договірних конструкціях у переважній більшості є напрацьованими і зрозумілими. Так, наприклад, у договорі страхування як юридична умова закріплюється зв'язок обов'язку страховика здійснити страхову виплату на користь страхувальника чи іншої особи із страховим випадком, який невідомо чи настане. Тобто сторони чітко розуміють ризиковий характер такого договору і, більше того, укладають цей договір саме через бажання певним чином розподілити наслідки окремих ризиків. Тому в алеаторних договорах розподіл ризиків не залишається поза увагою його сторін. Що ж стосується неалеаторних (мінових, комутативних) договорів, то «латентність» ризиків, які супроводжують ці договори (ризик випадкової втрати предмету виконання договору, ризик невиконання чи неналежного виконання договору тощо) призводить до того, що сторони дуже часто «забувають» визначити в договорі підходи до розподілу таких ризиків, узгоджуючи, в першу чергу, умови щодо предмету, ціни, строків. Зрозуміло, що в таких випадках під час настання негативних наслідків ризику використовуються загальні правила, що діють за замовчуванням. Але не завжди використання таких загальних правил речового чи зобов'язального права дозволяє справедливо розподілити ті ризики, які виникли в конкретних договірних відносинах. Тому особливої актуальності набуває питання несення ризику, яке потребує подальшого вивчення.

Висновки. Таким чином, поділ договорів на алеаторні та мінові (комутативні, неалеаторні) зумовлюється залежністю зустрічного надання і його розміру від майбутньої випадкової обставини. Практичне значення такого поділу полягає в необхідності встановлення єдиного правового режиму, що поширюється на ті чи інші договори та дозволяє застосувати певний порядок їх регулювання. Втім, поряд із питанням розмежування алеаторних та мінових договорів важливе значення має і вирішення проблеми несення ризику. Тому пошуки в даному напрямі наразі є перспективними.

Список використаних джерел:

1. Аномалії в цивільному праві України: навч.-практ. посібник / Київськ. нац. ун-т; Відп. ред. Р.А. Майданик. К.: Юстиніан, 2007. 912 с. (Серія «Аномалії цивільного права»).
2. Султанова Т.И. Правовая природа алеаторных договоров и их место в системе гражданско-правовых договоров. Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. Вып. 3(19). С. 140–150.
3. Тімуш І.С. Цивільно-правове регулювання ризикових (алеаторних) договорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2004. 18 с.
4. Райнер Г. Деривативы и право. Пер. с нем. Ю.М. Алексеев, О.М. Иванов. М: Волтерс Клувер, 2005. 496 с.
5. Голевинский В.О. О происхождении и делении обязательств. Варшава: типография Осипа Бергера. 1872. 302 с.
6. Волосенко І.В. Ризик у цивільному праві (поняття, природа, види): дис... кандидата юрид. наук: 12.00.03. К., 2011. 204 с.
7. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
8. Саватье Р. Теория обязательств. М.: Прогресс, 1972. 440 с.
9. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / Отв. ред.: Юрченко А.К. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. 310 с.
10. Ли И. С. Применение алеаторных механизмов в гражданском праве: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2015. 200 с.
11. Андреева О. Особливості прояву ризику у договірному праві. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. № 95. С. 96.

ПРАВО НА ТАЄМНИЦЮ ПРО СТАН ЗДОРОВ'Я І ЛІКАРСЬКА ТАЄМНИЦЯ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Статтю присвячено проблемам досконалості правових норм, що регулюють у вітчизняному законодавстві право на таємницю про стан здоров'я, а також інститут лікарської таємниці. Проаналізовано зміст норм Цивільного кодексу України та Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», що регулюють розглядувану сферу суспільних відносин. Зроблено висновок про наявність низки недоліків та прогалин у чинному законодавстві, та сформульовані пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: таємниця про стан здоров'я, медична таємниця, лікарська таємниця, медична інформація.

Статья посвящена проблемам совершенства правовых норм, регулирующих в отечественном законодательстве право на тайну о состоянии здоровья, а также институт врачебной тайны. Проанализировано содержание норм Гражданского кодекса Украины и Закона Украины «Основы законодательства Украины о здравоохранении», которые регулируют эту сферу общественных отношений. Сделано вывод о наличии ряда недостатков и пробелов в действующем законодательстве, и сформулированы предложения для их устранения.

Ключевые слова: тайна о состоянии здоровья, медицинская тайна, врачебная тайна, медицинская информация.

The article is dedicated to the problems of perfection of the legal standards regulating in the native legislation the right to secrecy about health condition, as well as the institution of medical secrecy. The content of the norms of the Civil Code of Ukraine "Fundamentals of the legislation of Ukraine on Health Care", which regulate this sphere of public relations, is analyzed. It was concluded that there is a number of drawbacks and gaps in the current legislation and the proposals for their elimination were formulated.

Key words: secrecy about health condition, medical secret, medical secrecy, medical information.

Вступ. Наразі на теренах нашої держави триває медична реформа, спрямована на підвищення ефективності діяльності закладів охорони здоров'я та забезпечення якісного і доступного медичного обслуговування населення. Суттєвим кроком вперед у цьому важливому соціальному напрямі діяльності держави стало прийняття Верховною Радою України Закону України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (далі – Закон від 19.10.2017 р.), який набув чинності 30 січня 2018 року. Зокрема, Законом від 19.10.2017 р. запроваджено цілу низку новачків, які на сучасному етапі реформування сфери охорони здоров'я (2018–2019 р.) спрямовані, в першу чергу, на кардинальні зміни в системі організації та надання населенню первинної медичної допомоги. У контексті запроваджених законодавцем новачків особливої актуальності набуває питання досконалості законодавчого регулювання права особи на таємницю про стан здоров'я та забезпечення його ефективного захисту, адже серед низки новачків Законом від 19.10.2017 р. передбачено й запровадження електронної системи охорони здоров'я, яка буде містити інформацію про персональні дані конкретного па-

© ГЕЛЬ А.П. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри патологічної анатомії, судової медицини та права (Вінницький національний медичний університет імені М.І. Пирогова)

© ЗВЕРХОВСЬКА В.Ф. – кандидат юридичних наук, викладач кафедри патологічної анатомії, судової медицини та права (Вінницький національний медичний університет імені М.І. Пирогова)

цієнта, його стан здоров'я, діагноз, надані йому медичні послуги тощо. Таким чином, конфіденційна інформація про фізичну особу фактично стає об'єктом обігу у відповідній електронній інформаційній системі. Доцільно згадати, що правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, регулюються Законом України «Про захист персональних даних», який спрямований на захист основоположних прав та свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. Дія Закону «Про захист персональних даних» поширюється на діяльність з обробки персональних даних, яка здійснюється в тому числі й із застосуванням автоматизованих засобів. Як зазначає ст. 2 цього Закону, персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Необхідно зауважити, що хоча й ч. 1 ст. 7 Закону України «Про захист персональних» забороняє обробку персональних даних, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних фізичної особи, проте в ч. 2 цієї ж статті закріплена норма, яка зазначає, що положення ч. 1 цієї статті не застосовується, якщо обробка персональних даних:

– здійснюється за умови надання суб'єктом персональних даних однозначної згоди на обробку таких даних;

– необхідна в цілях охорони здоров'я, встановлення медичного діагнозу, для забезпечення піклування чи лікування або надання медичних послуг, функціонування електронної системи охорони здоров'я за умови, що такі дані обробляються медичним працівником або іншою особою закладу охорони здоров'я чи фізичною особою – підприємцем, яка одержала ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, та її працівниками, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення захисту персональних даних та на яких поширюється дія законодавства про лікарську таємницю, працівниками центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення захисту персональних даних.

Запровадження електронної системи охорони здоров'я в цілому вбачається прогресивним кроком вперед у напрямку реформування сфери охорони здоров'я, проте процесу її запровадження повинно передувати вжиття комплексу необхідних підготовчих заходів. На нашу думку, насамперед це повинні бути заходи нормативно-правового характеру – з метою створення відповідної правової бази для легітимного функціонування бази даних, об'єктом обігу в якій якої буде виступати конфіденційна інформація про фізичну особу, а також технічного характеру – з метою забезпечення її від несанкціонованих втручань. Особливого значення в цьому контексті набувають питання досконалості законодавчого регулювання права особи на таємницю про стан її здоров'я та кореспондуючого цьому праву обов'язку зобов'язаного суб'єкта щодо забезпечення збереження такої таємниці.

У свій час різні аспекти цієї сфери законодавчого регулювання досліджували у своїх працях В. Головченко, Л. Грузова, А. Дворніченко, Н. Коротка, Р. Майданик, А. Марущак, С. Михайлов, О. Негодченко, О. Прохницький, І. Сенюта, С. Стеценко, В. Стеценко, І. Шатковська, А. Чечіль та деякі інші науковці [1–13]. Проте в більшості публікацій авторами досліджувалися переважно питання визначення змісту понять «медична таємниця», «лікарська таємниця», їх співвідношення між собою, доцільності запровадження в законодавство поняття «медична таємниця», правових підстав та умов розголошення медичної таємниці та деякі інші. Питання ж досконалості законодавчого регулювання змісту права особи на таємницю про стан здоров'я, а також змісту кореспондуючого йому обов'язку щодо її збереження розглядалися переважно фрагментарно і системно не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є аналіз стану вітчизняного законодавства, що регулює право особи на таємницю про стан здоров'я та кореспондуючого йому обов'язку відповідних суб'єктів щодо збереження лікарської таємниці, виявлення існуючих недоліків і прогалин чинного законодавства та внесення пропозицій щодо його подальшого вдосконалення.

Результати дослідження. Право на таємницю про стан здоров'я є невід'ємним особистим немайновим правом фізичної особи, сутність та зміст якого законодавець закріпив у нормах ст. 286 ЦК України («Право на таємницю про стан здоров'я»). Зокрема, ч. 1 цієї статті встановлює: «Фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при її медичному обстеженні». Частина друга забороняє вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування фізичної особи, а ч. 3 ст. 286 ЦК України відповідно покладає на фізичну особу

обов'язок утримуватися від поширення інформації, зазначеної в ч. 1 цієї статті, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків або з інших джерел.

Конституційним підґрунтям права на таємницю про стан здоров'я виступають норми статті 32 Конституції України, які встановлюють, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України, а також передбачають, що не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Доцільно зауважити, що згадана вище норма Конституції України майже дослівно імплементована законодавцем у статтю 11 Закону України «Про інформацію», яка має назву «Інформація про фізичну особу». Зокрема, ч. 2 цієї статті зазначає, що не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Як у подальшому уточнює ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію», конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Наведені вище норми Конституції України, ЦК України та Закону України «Про інформацію», які гарантують забезпечення таємниці щодо інформації конфіденційного характеру як про фізичну особу взагалі, так і про стан її здоров'я зокрема є нормами загального характеру. Норми спеціального характеру, які гарантують пацієнту право на таємницю інформації про стан здоров'я, закріплені в ст. 39-1 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі – Основи), яка має назву «Право на таємницю про стан здоров'я». Частина перша ст. 39-1 Основ зазначає, що пацієнт має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані під час його медичного обстеження. Відповідно до ч. 2 цієї ж статті забороняється вимагати та надавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування пацієнта. До речі, порівняльний аналіз норм, закріплених у ст. 286 ЦК України та ст. 39-1 Основ, свідчить, що в останній законодавцем майже дослівно відтворені норми, закріплені в ч. ч. 1-2 ст. 286 ЦК України, тільки суб'єктом цього права в ст. 39-1 Основ виступає вже виключно пацієнт (фізична особа, яка звернулася за медичною допомогою та /або якій надається така допомога).

Проаналізуємо більш детально назву та зміст ст. 39-1 Основ та ст. 286 ЦК України. Насамперед, необхідно зазначити, що назва ст. 39-1 Основ – «Право на таємницю про стан здоров'я» – не відповідає її змісту, як, до речі, й аналогічна назва ст. 286 ЦК України. На даний факт обґрунтовано вже звертали увагу вітчизняні науковці – зокрема, С.Г. Стеценко, В.В. Стеценко та І.Я. Сенюта [10, с. 214], а також і деякі інші. Дійсно, аналіз диспозицій ч. 1 ст. 39-1 Основ та ч. 1 ст. 286 ЦК України свідчить, що законодавець гарантує пацієнту (у ЦК України – фізичній особі) право на таємницю інформації стан здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані під час медичного обстеження. Отже, інформація про стан здоров'я пацієнта є лише однією із складових частин загального обсягу конфіденційної інформації медичного характеру про нього, тому не можна не погодитися з думкою науковців про доцільність застосування іншої назви для ст. 39-1 Основ та ст. 286 ЦК України: «Право на медичну таємницю» [10, с. 214]. Правильність такого рішення підтверджують і обґрунтовані аргументи інших вчених щодо доцільності запровадження в цій сфері правового регулювання єдиного терміну – «медична таємниця», яким би охоплювався весь масив конфіденційної інформації медичного характеру про фізичну особу [7, с. 44].

Крім того, багато запитань викликає і чинна редакція диспозицій ч. 1 ст. 39-1 Основ та ч. 1 ст. 286 ЦК України, які внаслідок своєї недосконалості штучно обмежують обсяг медичної інформації про особу, на яку може поширюватися вимога щодо збереження її в таємниці. У ч. 1 ст. 3 Основ законодавець закріплює зміст поняття «медична допомога», відповідно до якого медична допомога – це діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами. Наведене свідчить, що медична допомога як вид діяльності включає в себе профілактику, діагностику, лі-

кування та реабілітацію. Крім того, ч. 1 ст. 35-1 Основ («Первинна медична допомога») прямо передбачає, що, окрім діагностики та лікування, первинна медична допомога включає в себе й консультування. Отже, буде цілком логічним зробити висновок, що медична допомога – це діяльність, яка включає в себе консультування, діагностику, лікування, профілактику та реабілітацію. Проте детальний аналіз диспозицій ч. 1 ст. 39-1 та ч. 1 ст. 286 ЦК України свідчить, що право на таємницю гарантується пацієнту (фізичній особі) законодавцем лише стосовно медичної інформації про стан здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також інформації, яка отримана під час медичного обстеження. Проте перелічена вище медична інформація може стосуватися лише таких складових частин медичної допомоги, як консультування та діагностика. Логічно постає питання: а як же бути з інформацією про пацієнта (фізичну особу), яка стосується процесів лікування, реабілітації та профілактики, адже буквальне тлумачення норм, закріплених у ч. 1 ст. 39-1 Основ та ч. 1 ст. 286 ЦК України, свідчить, що на інформацію такого характеру право на таємницю законодавець не поширює, і тим самим безпідставно обмежує сам зміст поняття медичної таємниці. На ці прогалини в законодавстві ще у 2008 р. час обґрунтовано звертали увагу С.Г. Стеценко, В.В. Стеценко та І.Я. Сенюта [10, с. 215].

Загальновідомо, що зміст будь-яких правовідносин, у тому числі й правовідносин у сфері медичної діяльності, утворює сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків суб'єктів. Причому завжди правам одного суб'єкта кореспондують обов'язки іншого. З метою забезпечення реалізації права пацієнта на таємницю про стан здоров'я (правильніше – медичну таємницю) законодавець у ст. 40 Основ, яка має назву «Лікарська таємниця», покладає відповідний обов'язок щодо збереження такої таємниці на зобов'язаних суб'єктів. Зокрема, ч. 1 ст. 40 Основ зазначає, що медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості, крім передбачених законодавчими актами випадків. Згідно з ч. 2 ст. 40 Основ під час використання інформації, що становить лікарську таємницю, в навчальному процесі, науково-дослідній роботі, в тому числі у випадках її публікації в спеціальній літературі, повинна бути забезпечена анонімність пацієнта.

Проаналізуємо більш детально ст. 40 Основ. Чинна назва цієї статті – «Лікарська таємниця» – залишається на сьогодні переважно даниною давнім традиціям у сфері дотримання вимог етики і деонтології в лікарській діяльності та не відповідає змісту ч. 1 ст. 40 Основ у частині визначення відповідного суб'єктного складу. Адже суб'єктами збереження такої таємниці законодавець називає не тільки лікарів, а й усіх медичних працівників взагалі, а також інших осіб, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо інформацію медичного характеру про громадянина. І оскільки коло таких осіб може бути достатньо широким, ігнорування цього факту й надалі вбачається некоректним. Вбачається, що більш вдалим для ст. 40 Основ буде застосування назви «Медична таємниця» [2, с. 178; 7, с. 44].

Крім того, достатньо суперечливою та недосконалою вбачається і вся чинна редакція ч. 1 ст. 40 Основ. По-перше, законодавець взагалі не розкриває нам самого змісту поняття «Лікарська таємниця», а обмежується лише констатацією обов'язку певних суб'єктів не розголошувати інформацію (відомості) про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну та сімейну сторону життя громадянина, за виключенням випадків, передбачених законодавством.

По-друге, не витримує критики й сам закріплений законодавцем перелік, або точніше – обсяг відомостей про громадянина, який зобов'язані суб'єкти не мають права розголошувати. Мова йде про те, що за всіма правилами логіки та юридичної техніки, обсяг відомостей, на нерозголошення яких має право пацієнт, і який закріплений у ч. 1 ст. 39-1 Основ (та в ч. 1 ст. 286 КЦ України), не повинен відрізнятися від відповідного обсягу відомостей, обов'язок нерозголошення яких покладається на відповідних суб'єктів у ч. 1 ст. 40 Основ, оскільки вони повинні прямо кореспондувати між собою. Зрозуміло, що в іншому випадку зміст права та обов'язку не будуть співпадати між собою. Проте саме таку ситуацію ми маємо в чинній редакції цих норм на сьогодні. Так, редакція ч. 1 ст. 39-1 Основ включає в перелік відомостей інформацію про «стан здоров'я» та «факт звернення пацієнта за медичною допомогою», які законодавець чомусь не включив до аналогічного переліку в ч. 1 ст. 40 Основ. Разом із тим до відповідного переліку в ч. 1 ст. 40 Основ законодавець включив відомості про «хворобу» та «інтимну і сімейну сторони життя» громадянина, які чомусь не згадуються в ч. 1 ст. 39-1 Основ. Крім того, в редакції ч. 1 зували вище: до переліку інформації, яку законодавець відносить до лікарської таємниці, останній включає тільки ту інформацію, яка була отримана виключно під час консультування та

діагностики пацієнта, залишаючи поза увагою відомості, які можуть бути отримані під час лікування, реабілітації або профілактики.

Не дуже вдалим виглядає й застосування законодавцем у ч. 1 ст. 40 Основ терміну «громадянин», який свідчить про наявність правового зв'язку між особою та державою. Більш коректним, на нашу думку, виглядало б застосування в цьому випадку терміну «особа».

Висновки. У цілому проведене дослідження дає нам підстави для формулювання основних висновків.

1. Норми ст. 286 ЦК України, ст. 39-1 та ст. 40 Основ, що регулюють право особи на таємницю про стан здоров'я та інститут лікарської таємниці, містять ряд недоліків і прогалин, що не сприяє їх однозначному тлумаченню та ефективному правозастосуванню.

2. З метою усунення виявлених недоліків і прогалин чинного законодавства вважаємо за доцільне запропонувати внесення змін та доповнень:

– назву ст. 286 ЦК України викласти таким чином: «Право на медичну таємницю»;

– частину першу ст. 286 ЦК України викласти в такій редакції:

«Фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз та інші відомості, одержані під час надання їй медичної допомоги»;

– назву ст. 39-1 Основ викласти таким чином: «Право на медичну таємницю»;

– частину першу ст. 39-1 Основ викласти в такій редакції:

«Пацієнт має право на таємницю про стан здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз та інші відомості, одержані під час надання йому медичної допомоги»;

– ст. 40 Основ викласти в такій редакції:

«Стаття 40. Медична таємниця/

Медичну таємницю складають відомості про стан здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз та інші відомості, одержані під час надання особі медичної допомоги.

Не дозволяється розголошення відомостей, які складають медичну таємницю, без письмової згоди особи або її законних представників, у тому числі й після її смерті, медичними та іншими працівниками, яким вони стали відомі у зв'язку з виконанням професійних, посадових, службових або трудових обов'язків, за виключенням випадків, передбачених законодавством.

При використанні інформації, що становить медичну таємницю, в навчальному процесі, науково-дослідній роботі, в тому числі у випадках її публікації в спеціальній літературі, повинна бути забезпечена анонімність пацієнта».

3. Під час підготовки нової редакції ст. 40 Основ законодавцю необхідно також звернути увагу на пропозиції С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко та І.Я. Сенюти щодо доцільності нормативно-го закріплення в ст. 40 Основ переліку підстав, за наявності яких відповідним суб'єктам дозволялося би правомірне розкриття (розголошення) медичної таємниці без згоди особи [10, с. 214]. Запровадження таких новацій могло б значно покращити стан правового регулювання цього безперерішення важливого інституту.

Список використаних джерел:

1. Головченко В., Грузова Л. Лікарська таємниця як медико-правова проблема. Юридичний вісник України. 21–27 липня 2001 р.
2. Дворніченко А.С. Правові підстави та умови регулювання розголошення медичної таємниці. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2014. № 2. С. 174–182.
3. Коротка Н.О. Право фізичної особи на інформацію про стан свого здоров'я, право на таємницю про стан здоров'я. Актуальні проблеми держави і права. 2014. С. 262–268.
4. Майданик Р.А. Право на медичну таємницю: законодавство і практика його застосування. Юридичний вісник України. 2013. № 28. С. 132–144.
5. Марущак І.А. Лікарська таємниця і конфіденційна медична інформація: питання правового регулювання. Управління закладом охорони здоров'я. 2007. № 5. С. 24–29.
6. Михайлов С.В. Правова регламентація медичної таємниці. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 218–226.
7. Негодченко О.В. Медична та лікарська таємниця як гарантії інформаційної приватності. Право і суспільство. 2013. № 2. С. 41–47.
8. Прохніцький О. Конфіденційна інформація як предмет злочину. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 79–82.
9. Сенюта І. Медична таємниця: медико-правові аспекти. Львівський правничий часопис «Життя і право». 2005. № 1. С. 43–50.

10. Стеценко С.Г. Медичне право України: [підруч.]. К.: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 202–224.
11. Стеценко С.Г. Медичне право України (правове забезпечення лікарської таємниці): [монографія]. К.: Атіка, 2010. 144 с.
12. Шатковська І. Лікарська таємниця як об'єкт правового регулювання. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 12. С. 109.
13. Чечіль А.Г. Розмежування понять «лікарська таємниця» й «медична таємниця». Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2015. Вип. 3. Том 1. С. 155–157.

УДК 346:334.7+347.7.72

ГРИГОРЕНКО О.В.

ЩЕ РАЗ ПРО ОЗНАКИ КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА

Корпоративне право – це нова наука в системі юридичних наук. Як і будь-яке нове явище, воно потребує чіткого розуміння основних базових характеристик, до яких, у першу чергу, відноситься поняття та ознаки корпоративного права. Саме через це наша стаття і присвячена ознакам, що притаманні корпоративному праву на сьогодні.

Ключові слова: право, корпоративне право, корпорація, ознаки, характеристика.

Корпоративное право – это новая наука в системе юридических наук. Как и любое новое явление, оно требует четкого понимания основных базовых характеристик, к которым, в первую очередь, относятся понятие и признаки корпоративного права. Именно по этой причине наша статья и посвящена признакам, которые характерны для корпоративного права на сегодняшний день.

Ключевые слова: право, корпоративное право, корпорация, признаки, характеристика.

Corporate law is a new science in the legal sciences system. Like any new phenomenon, it requires a clear understanding of the basic characteristics, first and foremost, of the concept and features of corporate law. This is precisely why our article is devoted to the features that are inherent to the corporate law today.

Key words: law, corporate law, corporation, issues, characteristic.

Вступ. Сучасне суспільство характеризується розвитком економічних відносин. Буде такий розвиток стрімким чи повільним, динамічним чи гальмуючим, залежить від багатьох факторів. Сьогодні фундаментом для таких відносин є діяльність комерційних організацій, оскільки саме через ці суб'єкти акумулюється найбільше коштів, проводиться вагома кількість фінансових операцій. Так, корпорації змогли зайняти центральне місце у світовому секторі економіки, і, як наслідок, це спричинило стрімкий розвиток «корпоративного права», оскільки це об'єктивно зумовлено потребою вдосконалювати правове регулювання відносин у корпораціях.

Постановка завдання. Дефініції корпоративного права присвячено чимало наукових праць. Зокрема, свою увагу в тій чи іншій мірі даній проблемі приділяли такі вітчизняні та зару-

біжні науковці: Т.М. Алфьорова, В.А. Васильєва, О.М. Вінник, О.В. Дзера, Т.В. Кашаніна, О.Р. Кібенко, Є.П. Коломієць-Людвиг, Н.С. Кузнєцова, І.Б. Саракун, І.В. Спасибо-Фатєєва, С.І. Шимон, В.С. Щербина та інші. Але в нашій статті ми хотіли би зупинитися саме на ознаках корпоративного права, основних, базових, фундаментальних характеристиках даного явища, оскільки саме завдяки їм можна відносити чи не відносити корпоративне право до окремо існуючого поняття. Отже, метою даної статті є виявлення та дослідження загальних ознак, що притаманні корпоративному праву через аналіз наявних наукових праць із даної тематики.

Результати дослідження. Відповідно до філософського словника ознака – це особливість предмета або явища, яка визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання або відмінність від них; властивість. Сукупність ознак (яка може зводитися і до однієї єдиної ознаки) дозволяє відрізнити предмет (явище) від інших предметів (явищ) [1, с. 213].

Перш за все, необхідно зауважити про те, що до сьогодні між науковцями немає єдності з приводу віднесення корпоративного права в цілому та окремих його складових до господарського чи цивільного права. Під час дослідження запропонованої тематики ми будемо притримуватися думки, що була висловлена І.Б. Саракун у її дисертаційному дослідженні: корпоративне право є комплексним інститутом, який базується на понятійному апараті цивільного права. Більше того, за своєю юридичною природою суб'єктивні корпоративні права є цивільними. Їх правову природу можна дослідити шляхом розгляду елементів корпоративних відносин, а також під час встановлення предмета регулювання корпоративного права [2, с. 5].

Переходячи до аналізу ознак корпоративного права, необхідно також проаналізувати доктрину та думки науковців із даного питання.

Алфьорова Т.М. у своїй статті виділяє такі ознаки корпоративних прав:

- виникають лише щодо корпоративного товариства, тобто щодо підприємницьких юридичних осіб;
- належать лише особам, частка яких визначається в статутному капіталі юридичної особи;
- мають складну структуру, яка включає права як майнового, так і немайнового характеру;
- можуть бути передбачені не тільки законами, але і локальними актами самої юридичної особи;
- законодавством можуть встановлюватись для окремої категорії осіб межі щодо належності їм бо здійснення ними корпоративних прав;
- належність особі корпоративних прав не вважається заняттям нею підприємницькою діяльністю [3, с. 16].

У своїх наукових працях Долинська О.В. виділяє та наголошує на таких ознаках корпоративних прав:

- корпоративні права учасників господарських товариств виникають внаслідок внесення учасниками вкладів до статутного фонду господарського товариства;
 - корпоративні права господарського товариства є складними та вміщують як майнові, так і не майнові права;
 - під час відчуження майнових корпоративних прав відбувається відчуження і немайнових корпоративних прав, водночас немайнова складова корпоративних прав учасників господарського товариства не може окремо відчужуватися, оскільки не є оборотоздатним об'єктом [4, с. 191].
- Вдаючись до аналізу доктрини корпоративного права, Васильєва В.А. вказує, що для всіх корпоративних прав характерне таке:
- вони викають у результаті створення юридичної особи;
 - виражають відносини між засновником та юридичною особою;
 - мають організаційно-майновий характер, тобто передбачають право на управління або участь в управлінні, право на доходи;
 - пов'язані з впливом засновника на формування волі юридичної особи;
 - пов'язані з опосередкованим правом на майно юридичної особи під час її ліквідації [5].

Ряд вчених характеризує корпоративне право з точки хору загально-логічних понять, не вдаючись до складних доктринальних конструкцій. Н.А. Сліпенчук виділяє такі ознаки корпоративних прав:

- складний характер;
- єдність;
- оборотоздатність суб'єктивного корпоративного права. [6, с. 20].

Деякі вчені характеризують ознаки корпоративного права не на рівні теорії, а виходячи з аналізу вітчизняних законодавчих актів. Так, Черничинець С.П. виділяє такі ознаки із сформульованого нею визначення корпоративних прав на основі законодавства:

– по-перше, суб'єктом корпоративних прав є лише та особа, чия частка в господарської організації визначається в статутному фонді (майні);

– по-друге, корпоративні права виникають тільки щодо тієї організації, яка є господарською та наділена майном (статутним фондом);

– по-третє, перелік правомочностей, які надають корпоративні права, визначається законом і статутними документами такої господарської організації та ними обмежується [7, с. 130].

На думку Т.В. Кашаніної, що тісно займається вивченням поняття корпоративного права, ознаками корпоративного права є:

– корпоративне право складається з норм, тобто правил поведінки загального характеру. Нормативність – явище не суто правове і означає воно, по-перше, те, що норми корпоративні регулюють поширені, типові, відносини, що часто зустрічаються в організаціях, по-друге, те, що вони поширюються на всіх або багатьох її членів;

– корпоративне право являє собою систему норм, що регулюють різні сторони діяльності організації. Можна виділити, принаймні 4 види корпоративних норм: фінансово-правові, адміністративно-правові, трудові та цивільно-правові норми;

– корпоративні норми обов'язкові для членів організації, працівників підприємства. Це означає, що вони повинні ними користуватися незалежно від того, подобаються вони їм чи ні, схвалюють вони їх існування або не схвалюють, одним словом, незалежно від суб'єктивного ставлення до них;

– корпоративні норми, як правило, знаходять письмове вираження і формою їх закріплення служать корпоративні акти. На підприємстві зазвичай виділяється кілька рівнів корпоративних актів залежно від їх юридичної сили (акти загальних зборів, акти правління, ради підприємства тощо);

– корпоративні норми видаються на підприємстві, в організації і виражають волю колективу певного автономного об'єднання;

– корпоративні норми забезпечуються примусом в разі їх порушення [8, с. 11].

У цілому варто зазначити, що багато науковців називають подібні характеристики, що притаманні корпоративному праву. Так, Смітюх А.В. виділяє такі ознаки, які притаманні корпоративним правам:

– виникають лише щодо корпоративного товариства, тобто щодо підприємницьких юридичних осіб;

– належать лише особам, частка яких визначається в статутному капіталі юридичної особи;

– мають складну структуру, яка включає права як майнового, так і немайнового характеру;

– можуть бути передбачені не тільки законами, але і локальними актами самої юридичної особи;

– законодавством можуть встановлюватись для окремої категорії осіб межі щодо належності їм або здійснення ними корпоративних прав;

– належність особі корпоративних прав не вважається заняттям нею підприємницькою діяльністю [9, с. 82].

Вчені Шутак І.Д. та Онищук І.І. стверджують, що корпоративне право, складаючи своєрідний цілий масив права, має свої особливості. Розглядають його основні ознаки:

– корпоративне право складається з норм, тобто з правил поведінки загального характеру;

– корпоративне право – це система норм, які спеціалізуються на регулюванні окремих сфер діяльності корпорації;

– корпоративні норми обов'язкові для учасників корпорації;

– корпоративні норми виражаються письмово. В організаціях виділяються декілька рівнів корпоративних актів:

1) загальних зборів акціонерів, вкладників, персоналу;

2) корпоративних контролюючих органів (наприклад, ради директорів);

3) представницьких органів (наприклад, ради персоналу);

4) колективних виконавчих органів (правління);

5) керівників корпорацій та ін.;

– корпоративні норми – це норми колективного волевиявлення;

– корпоративні норми забезпечуються примусом [10, с. 235].

Висновки. Отже, як бачимо з наведеного аналізу думок науковців, усі вони дотримуються загальноприйнятих стандартів у контексті аналізу ознак корпоративного права. Так, загальними спільними ознаками є: виникнення лише щодо корпоративного підприємства, складна структура, наявність майнового та немайнового характеру цих прав, організаційно-майновий характер,

передбачення як у законодавчих, так і локальних актах, та ряд інших ознак. У контексті такого аналізу, можемо дійти висновку, що, не дивлячись на те, що корпоративне право – нова наука в системі юридичних наук, більшість вчених мають єдину позицію з приводу загальної характеристики ознак, що притаманна цьому явищу. Більше того, на нашу думку, така згуртованість у думках щодо основних, базових понять сприяє чіткому та правильному розумінню сутності корпоративного права.

Список використаних джерел:

1. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Головна ред. УРЕ, 1986. С. 213.
2. Саракун І.Б. Здійснення корпоративних прав учасниками (засновниками) господарських товариств (цивільно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2008. 21 с.
3. Алфьорова Т.М. Щодо поняття та ознак корпоративних прав. Економіко-правові виклики 2017 року. Д., 2017. С. 15.
4. Долинська О.В. Юридична природа корпоративних прав учасників господарського товариства. Університетські наукові записки № 4(28). 2008. С. 190.
5. Васильєва В.А. До питання про поняття корпоративного права. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=100&d=363>.
6. Сліпенчук Н.А. Цивільно-правові способи захисту корпоративних прав: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. К.: НАПрН України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф.Г. Бурчака, 2014. С. 20.
7. Черничинець С.П. Методологія дослідження сутності корпоративних прав. Соціально-економічні проблеми і держава. 2014. Вип. 2(11). С. 127–133.
8. Кашанина, Т.В. Корпоративное право: учебное пособие для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2018. 189 с. (Серия : Бакалавр. Академический курс). ISBN 978-5-9916-0890-9. С. 11.
9. Смітюх А.В. Щодо визначення поняття корпоративних прав учасника господарського товариства. Правова держава. 2015. № 20. С. 81–86.
10. Шутак І.Д., Оніщук І.І. Юридична техніка: навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано–Франківськ, 2013. 496 с.

**ОСОБИ, УПОВНОВАЖЕНІ ЗАКОНОМ НА ВЧИНЕННЯ НОТАРІАЛЬНИХ ДІЙ
У СФЕРІ СПАДКУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

У статті здійснено науково-практичний аналіз норм сучасного законодавства України у сфері спадкування щодо повноважень осіб, уповноважених законом на вчинення нотаріальних дій в Україні. Здійснено класифікацію суб'єктів, уповноважених законом на вчинення нотаріальних дій у сфері спадкування. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері спадкування.

Ключові слова: *спадкування, спадкове право, нотаріальне право, нотаріус, нотаріальна дія.*

В статье осуществлен научно-практический анализ норм современного законодательства Украины в сфере наследования уполномоченных законом лиц на совершение нотариальных действий в Украине. Осуществлена классификация субъектов, уполномоченных законом на совершение нотариальных действий в сфере наследования. Вносятся предложения по совершенствованию законодательства Украины в сфере наследования.

Ключевые слова: *наследование, наследственное право, нотариальное право, нотариус, нотариальное действие.*

The article deals with the scientific and practical analysis of the norms of modern Ukrainian legislation in the area of inheritance in the powers of persons authorized by law to commit notarial processing in Ukraine. The classification of subjects authorized by law for the commission of notarial acts in the sphere of inheritance is carried out. Proposals on improving the legislation of Ukraine in the field of inheritance are being introduced.

Key words: *inheritance, inheritance law, notarization, notary, notarial processing.*

Вступ. Спадкове право є одним із найдавніших інститутів права, який був та залишається актуальним із позиції його дослідження, розвитку та вдосконалення, оскільки стосується прав та інтересів майже кожної фізичної особи. У світі, а також і в Україні процес оформлення прав на спадщину є багатостадійним та довготривалим. Відповідно до законодавства України вчинення дій щодо оформлення прав на спадщину та видачі свідоцтва про право на спадщину віднесено до повноважень нотаріусів, посадових осіб органів місцевого самоврядування та посадових осіб консульських установ. Разом із тим, здійснивши комплексний аналіз спадкового законодавства України, дійдемо висновку, що його норми в частині наділення повноважень, наприклад, посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно видачі свідоцтва про спадщину мають дискусійний характер та потребують дослідження на науковому рівні, а на рівні нормативних-правових актів – внесення відповідних змін.

Постановка завдання. Метою цієї статті є науково-практичний аналіз норм законодавства України у сфері спадкування в частині здійснення повноважень нотаріусів, посадових осіб органів місцевого самоврядування та посадових осіб консульських установ вести спадкові справи та видавати відповідні нотаріальні акти – свідоцтва про право на спадщину тощо.

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми, які виникають під час вчинення нотаріальних процесуальних дій у сфері спадкування, з найдавніших часів і до сьогодні є предметом дослідження вчених, науковців, юристів, суддів, а також інших зацікавлених осіб. Кількість опублікованих наукових робіт (за останні двадцять років) є значною. Пропонуємо їх класифікувати

на декілька груп, в основу яких покласти принцип належності до тієї чи іншої галузі права. Так, наприклад, через призму норм міжнародного приватного права, які можуть бути застосовані нотаріусом для регулювання спадкових відносин, тема досліджувалася О. Бичківським, В. Кисілем, О. Кармазою, О. Криштопою, М. Михайлів, А. Степанюк, Є. Фурсою, О. Церковною та ін.; через призму норм цивільного права – М. Долинською, Ю. Заїкою, О. Печеним, З. Ромовською, І. Спасибо-Фатєєвою, Є. Харитоновим, Р. Шишкою та ін., через призму цивільного процесу – Л. Козловською та ін., через призму корпоративного права – О. Кібенко, У. Яримович, С. Рабовською та ін., через призму нотаріального процесу – М. Бондарєвою, М. Дякович, О. Гріненко, Т. Федоренко, С. Фурсою та ін. Попри це, доктриною не вироблено єдиних засад та підходів щодо поняття, змісту та сутності, наприклад, спадкового процесу, крім того, ряд піднятих у наукових роботах проблем мають дискусійний характер, зокрема, щодо повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування вчиняти дії у сфері спадкування тощо.

Результати дослідження. В Україні спадкові відносини регулюються матеріальними та процесуальними нормами законодавства України, які за формою закріплення можливо об'єднати у дві групи, як-от: внутрішньодержавні нормативно-правові акти; міжнародні конвенції та міжнародні договори. Так, до першої групи відносяться Конституція України, Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України, закони України «Про нотаріат», «Про міжнародне приватне право», а також інші нормативно-правові акти України (наприклад, накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України», «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування»). До другої групи відносяться багатосторонні та двосторонні міжнародні договори України, як-от: Конвенція про запровадження системи реєстрації заповітів (м. Базель, 1972 р.), Конвенція про колізії законів, які стосуються форми заповітів (м. Гаага, 1961 р.), Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (м. Мінськ, 1993 р.), а також ряд двосторонніх міжнародних договорів про правові відносини та правову допомогу у цивільних справах, які Україна уклала з іноземними державами (з В'єтнамом (2000 р.), Македонією (2000 р.), Чехією (2001 р.), Грецією (2002 р.) тощо) [1].

Відповідно до норм Цивільного кодексу України та Закону України «Про нотаріат» вчинення нотаріальних дій, а саме, видача свідоцтва про право на спадщину, вжиття заходів з охорони спадкового майна в Україні покладається на державних та приватних нотаріусів, а в населених пунктах, де немає нотаріусів, – на уповноважених на це посадових осіб органів місцевого самоврядування. Разом із тим вчинення цих нотаріальних дій за кордоном покладається на консульські установи України, а у випадках, передбачених законом України, – на дипломатичні представництва України (статті 1, 34, 37 та 38 Закону України «Про нотаріат»). Отже, законом України встановлено виключний перелік суб'єктів, які вчиняють нотаріальні дії у сфері спадкування на території України та за її межами в консульських установах чи дипломатичних представництвах України.

Принагідно зазначимо, що в Україні до 2008 року тільки державні нотаріуси мали право вести спадкові справи (вчиняти нотаріальні дії у сфері спадкування), що на практиці породжувало ряд проблем, зокрема щодо дотримання строків подачі заяви про відкриття спадщини тощо. Імперативний припис Закону України «Про нотаріат» стосовно вчинення нотаріальних дій із видачі свідоцтва про право на спадщину лише державними та приватними нотаріусами втратив свою дію у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань спадкування», за яким з 1 січня 2016 р. змінився порядок оформлення прав на спадщину, а саме в сільських населених пунктах уповноваженим посадовим особам органу місцевого самоврядування надано право видавати свідоцтва про право на спадщину та свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя.

Узагальнивши норми Закону України «Про нотаріат», а також норми Цивільного кодексу України у сфері спадкування, дійдемо висновку, що за місцем вчинення нотаріальних дій у сфері спадкування особи, уповноважені законом України на вчинення нотаріальних дій, поділяються на дві групи: особи, уповноважені законом на вчинення нотаріальних дій на території України (нотаріуси, посадові особи органів місцевого самоврядування); особи, уповноважені законом на вчинення нотаріальних дій за кордоном (посадові особи консульських установ чи дипломатичних представництвах України). Ми підтримуємо дослідників, які цих осіб у нотаріальному процесі відносять до обов'язкових суб'єктів нотаріальних процесуальних відносин [2; 3; 4].

Звертаємо увагу, що більшість громадян у світі загалом і в Україні зокрема є чи були учасниками спадкових відносин. Кожна спадкова справа, відкрита, наприклад, нотаріусом в Україні,

має свої особливості, які обумовлені характером та змістом спадковий відносин тощо. Процесуальні дії щодо оформлення прав на спадщину відбуваються в порядку та в спосіб, встановлені статтями 66-69 Закону України «Про нотаріат», а також главою 89 Цивільного кодексу України, що відповідає статті 19 Конституції України. Разом із тим прийняття спадщини, а також оформлення прав на спадщину мають часові межі, встановлені законом (тривають місяцями чи роками).

Згідно зі статтею 1218 Цивільного кодексу України до складу спадщини входять усі права та обов'язки, що належали спадкоємцеві на момент відкриття спадщини і не припинилися внаслідок смерті, крім тих, які зазначені в статті 1219 цього Кодексу. Так, наприклад, до складу спадщини може входити право на участь у товаристві, право на нерухоме майно, право на цінні папери тощо.

Законом України «Про нотаріат» передбачено, що ведення спадкових справ в Україні належить до компетенції осіб, уповноважених законом на вчинення нотаріальних дій, які повинні мати повну вищу юридичну освіту та встановлений законом досвід у сфері застосування норм права. Саме тому серед вимог, які висуваються до нотаріусів, є вимога про повну вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права не менш як шість років, із них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки (стаття 3 Закону України «Про нотаріат»). Разом із тим, використавши порівняльно-правовий метод, дійдемо висновку, що вимоги, які передбачені цим Законом для посадових осіб органів місцевого самоврядування, які вчиняють нотаріальні дії щодо видачі свідоцтва про право на спадщину, є дискусійними. На це також вказується науковцями [5, с. 65].

Відповідно до статті 37 Закону України «Про нотаріат» дії щодо видачі свідоцтва про право на спадщину вчиняють уповноважені посадові особи органу місцевого самоврядування, які мають вищу юридичну освіту, досвід роботи в галузі права не менше трьох років, пройшли протягом року стажування в державній нотаріальній конторі або приватного нотаріуса, завершили навчання щодо роботи з єдиними та державними реєстрами, що функціонують у системі Міністерства юстиції України, та склали іспит із спадкового права в порядку, встановленому Міністерством юстиції України.

Тобто, зважаючи на припис статті 5 Закону України «Про вищу освіту», особа може мати початковий рівень вищої освіти, перший (бакалаврський) рівень, другий (магістерський) рівень тощо. Таким чином, рівень та ступінь (молодший бакалавр, бакалавр, магістр тощо) вищої освіти осіб, які уповноважуються на вчинення зазначених вище нотаріальних дій, може бути нижчим від ступеня освіти нотаріусів. На нашу думку, вимога до рівня та ступеня освіти цих осіб повинна відповідати вимогам, які висуваються до нотаріусів, оскільки ведення спадкових справ відбувається за досить складною юридичною процедурою та потребує спеціальних знань, вмінь та навичок.

Не вступаючи в дискусію щодо якості викладення змісту норм у Законі (йдеться про «завершення (? – Авт.) навчання»), зазначимо, що відповідно до статті 37 Закону України «Про нотаріат» уповноважені особи органів місцевого самоврядування повинні «скласти іспит із спадкового права у порядку, встановленому Міністерством юстиції України».

Відтак на виконання вимог цієї статті Міністерством юстиції України 25 червня 2015 року прийнято Наказ № 1075/5 «Про затвердження Порядку проведення іспиту комісією з питань складення іспиту із спадкового права посадовими особами органів місцевого самоврядування, уповноваженими на вчинення нотаріальних дій». Натомість порівняльно-правовий аналіз норм Закону України «Про нотаріат» та цього Наказу засвідчив, що положення останнього не відповідають нормам статті 37 Закону України «Про нотаріат», оскільки не передбачають видачу або відмову у видачі Міністерством юстиції України уповноважених посадовій особі свідоцтва про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав. Відтак абзац 4 пункту 6, а також абзац 3 пункту 46 Наказу суперечать нормативно-правовому акту вищої юридичної сили (Закону) та можуть бути визнані судом нечинними. На наше думку, позицію Мініюсту доцільно підтримати шляхом внесення змін до Закону України «Про нотаріат».

Підтримуючи ідею «спрощення» процедури спадкування, зокрема через розширення кола обов'язкових суб'єктів вчинення нотаріальних дій, зазначимо, що такі «кроки» законотворців позитивно сприймаються суспільством, однак реалізація норм законодавства у сфері спадкування на практиці має перепони, на які нами вже вказувалося [6]. Не повторюючи наведені в попередній статті вади Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань спадкування», зазначимо, що станом на травень 2018 року зміни в чинне законодавство України не внесено. Відтак, наприклад, залишається відкритим питання щодо

законності ведення спадкових справ з іноземним елементом посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо розкриття змісту правової категорії «уповноважена посадова особа органу місцевого самоврядування» (ким та в який спосіб вона уповноважена?), щодо надання прав такій особі вносити зміни до свідоцтва про право на спадщину (зміни до частини першої статті 1300 Цивільного кодексу України) та неможливості (!?) видачі цією особою нового свідоцтва про право на спадщину, щодо оплати їхніх нотаріальних дій, щодо відповідальності уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

Цією статтею ми звертаємо увагу всіх зацікавлених осіб на інші прогалини, які існують у законодавстві щодо вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування у сфері спадкування, сподіваємося, що суб'єкти законодавчої ініціативи врахують їх під час підготовки відповідних проектів законів.

Так, наприклад, статтею 25 Закону України «Про нотаріат» встановлено вимоги до робочого місця приватного нотаріуса, зокрема, робоче місце (контора) має відповідати таким умовам: забезпечувати дотримання нотаріальної таємниці; бути захищеним від несанкціонованого проникнення; бути забезпеченим сейфом для зберігання печаток, штампів, металевою шафою для зберігання архіву нотаріуса тощо. Разом із тим вимоги до робочого місця відповідних посадових осіб органів місцевого самоврядування в Законі відсутні. На наше переконання, з метою захисту прав та інтересів спадкоємців, а також дотримання принципів нотаріальної таємниці та незалежності обов'язкових суб'єктів нотаріальних процесуальних відносин аналогічні вимоги мали б бути закріплені в цьому Законі.

Іншою проблемою вважаємо відсутність в Законі України «Про нотаріат» норм щодо порядку заміщення посадової особи органу місцевого самоврядування, а також підстав та порядку зупинення чи припинення її діяльності. Беручи до уваги вимоги пункту 2 глави 10 розділу II Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, зважаючи на норми розділу IV Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, зазначена пропозиція є актуальною, оскільки, наприклад, у випадку обрання посадової особи органу місцевого самоврядування на посаду, зайняття якої несумісне зі здійсненням нотаріальної діяльності, залишається не вирішеним питання щодо ведення спадкової справи іншою посадовою особою органу місцевого самоврядування.

Таким чином, ці та інші проблеми створюють серйозні перешкоди для оформлення права на спадщину в сільських населених пунктах, де немає нотаріусів. Крім того, як зазначалося вище, деякі норми підзаконних нормативно-правових актів у сфері спадкування можуть бути предметом розгляду в адміністративному суді.

Що стосується повноважень посадових осіб консульських установ щодо вчинення нотаріальних дій у сфері спадкування за межами України, а саме: життя заходів до охорони спадкового майна, видачі свідоцтва про право на спадщину тощо – вони визначені в Законі України «Про нотаріат», у Консульському статуті України та інших актах законодавства України, зокрема в Положенні про порядок учинення нотаріальних дій у дипломатичних представництвах та консульських установах України, затвердженому наказом Міністерства закордонних справ України та Міністерства юстиції України від 27 грудня 2004 року № 142/5/310.

Разом із тим дискусійними та такими, що потребують додаткового дослідження, є норми Консульського статуту України, в якому не передбачено порядку оскарження дій консула, якщо він вчиняє нотаріальні дії загалом та у сфері спадкування зокрема.

Також зазначимо, що дослідження процесу удосконалення нотаріату в Україні може відбуватися через обговорення запровадження онлайн-системи запису до уповноважених осіб на вчинення нотаріальних дій, підготовки документів у справі електронним шляхом, тобто ведення електронної нотаріальної справи загалом та спадкової справи зокрема. Таким чином, перевагою нотаріату України в майбутньому може бути ведення нотаріальних дій в електронному режимі; надання нотаріусу права отримувати від органів державної влади та зацікавлених осіб необхідні документи в нотаріальній справі в електронному режимі тощо. Крім того, з метою забезпечення конфіденційної інформації щодо осіб, які звертаються до нотаріуса і щодо яких здійснюються нотаріальні дії, в нотаріальних конторах мають працювати спеціалісти, які слідкуватимуть за програмним забезпеченням та вирішуватимуть проблеми, які виникатимуть в електронному зв'язку.

Висновки. Системний аналіз положень Закону України «Про нотаріат», Цивільного кодексу України, а також інших нормативно-правових актів у сфері спадкування засвідчує наявність у ньому прогалин, які не можуть бути усунуті внаслідок застосування аналогії закону чи аналогії права (стаття 8 Цивільного кодексу України), чи шляхом прийняття підзаконних норма-

тивно-правових актів, а відтак деякі норми Закону України «Про нотаріат», Цивільного кодексу України не відповідають вимогам щодо якості закону в контексті верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Беручи до уваги задекларований Україною європейський напрямок розвитку нотаріату, зважаючи на міжнародну практику у сфері забезпечення спадкових прав громадян, усвідомлюючи складність та багатоетапність спадкового процесу, пропонуємо вдосконалити порядок оформлення прав на спадщину в органах місцевого самоврядування в сільських населених пунктах, де немає нотаріусів.

Список використаних джерел:

1. Веб-портал Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
2. Бондарєва М. Нотаріальне процесуальне правовідношення: теоретичний аспект Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2010. Випуск. 83. С. 51.
3. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав у цивілістичному процесі: дисертація на здобуття доктора юридичних наук. Спеціалізація 12.00.03. К., 2013. С. 253.
4. Теорія нотаріального процесу: Науково-практичний посібник / За заг. ред. С.Я. Фурси. К.: Алерта; Центр учбової літератури. 2012. 920 с.
5. Стрілько В.Ю. Нотаріальні правовідносини в сучасному міжнародному приватному праві України: дисертація на здобуття кандидата юридичних наук. Спеціалізація 12.00.03. К., 2017. 244 с.
6. Кармаза О.О. Особливості оформлення прав на спадщину в органах місцевого самоврядування: проблеми застосування норм закону. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 75–80.

УДК 347.121 (477)

МАРЧЕНКО О.О.

НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРИДБАННЯМ МАЙНА НА ПРИЛЮДНИХ ТОРГАХ

У статті розглядаються основні проблемні питання, пов'язані з набуттям права власності за результатами прилюдних торгів, недоліки українського законодавства в цій сфері. Аналізується судова практика щодо визнання торгів недійсними. Запропоновано способи вдосконалення законодавства.

Ключові слова: *прилюдні торги, публічні торги, іпотека, застава, колізія правових норм, переможець прилюдних торгів.*

В статье рассматриваются основные проблемные вопросы, связанные с приобретением права собственности по результатам публичных торгов, недостатки украинского законодательства в данной сфере. Анализируется судебная практика по признанию торгов недействительными. Сделан правовой анализ норм, регулирующих вопросы публичных торгов по реализации арестованного имущества. Предложены способы совершенствования законодательства.

Ключевые слова: *публичные торги, ипотека, залог, коллизия правовых норм, победитель публичных торгов.*

The article is dedicated to the main problems of acquiring the right of ownership based on the results of public auction, disadvantages of Ukrainian legislation in this sphere. Analysis of judicial practice for the recognition of public auction results invalid. Proposals for improving legislation in this sphere.

Key words: *public auction, mortgage, collateral, collision of legal norms, participant in public auction, public auction winner.*

Вступ. Придбання заставного майна з прилюдних торгів є одним зі способів набуття права власності.

Про актуальність теми свідчать дані про торги, здійснені на сучасному етапі реформування системи, тобто із жовтня 2015 року по лютий 2018 року: проведено 254 994 торги, з них 40 562 успішних, нині щомісячний обсяг торгів становить 100–160 млн. гривень, до бюджету перераховано 5 596 049 572,72 гривень, у торгах беруть участь 220 675 учасників [1].

Водночас статистика ДП «СЕТАМ» не дає відповіді на деякі питання: чому лише шоста частина торгів стала успішною, а лівова частка майна, що виставлена на торги, не продана, який відсоток результатів торгів був оскаржений боржниками, скільки результатів торгів скасовано за рішенням суду тощо? Водночас певним орієнтиром може слугувати той факт, що з початком функціонування вже нової системи, зокрема після створення ДП «СЕТАМ», на різних стадіях судового розгляду знаходиться близько 10 тис. справ, пов'язаних із торгами за участю згаданого ДП, а це четверта частина всіх успішних торгів.

У цьому контексті також становить інтерес щорічна доповідь Світового банку «Doing Business» (оцінювання бізнес регулювання) за 2017 рік, згідно з якою Україна перебуває на 76 місці зі 190 країн за рівнем легкості ведення бізнесу. Одним із 10 найважливіших показників, що впливає на рейтинг держави, є «вирішення проблеми неплатоспроможності». За останнім показником Україна перебуває на 149 місці у світі зі 190 країн рейтингу. За оцінкою Світового банку, в Україні кредиторі вдається стягнути з боржника лише 8,9 цента з долара (середній показник по регіону – 38 центів, у РФ (лідер у регіоні) – більше ніж 40 центів). Індекс ефективності нормативно-правової бази – 7,5 балів (максимальний бал – 16) [2].

Очевидно, що такі низькі показники не в останню чергу зумовлені недосконалістю законодавства та високими ризиками під час купівлі майна на прилюдних торгах.

З наведених вище даних очевидна актуальність проведення наукового дослідження з метою вдосконалення законодавства у сфері реалізації майна боржників з публічних торгів, мінімізації випадків визнання недійсними правочинів за результатами таких торгів.

Постановка завдання. У зв'язку з цим мета наукової публікації – дослідити законодавство України в галузі продажу заставного майна, визначити його недоліки та шляхи їх усунення.

Інститут реалізації майна з прилюдних торгів досліджувався О.О. Біляєвою, М.Й. Брагинським, В.В. Вітрянським, Л.М. Долгополовою, Р.А. Майдаником, В.В. Носіком, О.О. Погрібним, Л.І. Григор'євою, С.В. Павловською, Н.Р. Гуменюком, Д.С. Луценком, Я.М. Романюком та іншими. Водночас варто зазначити, що наукові дослідження українського законодавства після реформування, тобто після 2014 року, практично відсутні.

Результати дослідження. Отже, початком становлення чинної системи можна вважати 2014 рік, коли Наказом Міністерства юстиції України від 16.04.2014 № 656/5 був затверджений Тимчасовий порядок реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів.

У січні 2016 року система була знову реформована, втратили чинність:

- Тимчасовий порядок реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів, затверджений Наказом Міністерства юстиції України 16.04.2014 № 656/5;
- Інструкція про проведення виконавчих дій, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 15.12.1999 № 74/5;
- Тимчасове положення про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 27.10.1999 № 68/5;
- Порядок реалізації арештованого майна, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 15.07.1999 № 42/5.

На заміну законодавчих актів, що втратили чинність, у січні 2016 року набув чинності Порядок реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів, затверджений Наказом Міністерства юстиції України 22.12.2015 № 2710/5. Однак уже в жовтні 2016 року цей Порядок також утратив чинність.

29.09.2016 Наказом Міністерства юстиції України № 2831/5 затверджено новий, нині чинний Порядок реалізації арештованого майна.

Крім цього, варто згадати, що в рамках реформування в тому числі й системи прилюдних торгів у червні 2016 року втратив чинність Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606-XIV. Його замінив Закон № 1404-19 з такою самою назвою, що набрав чинності в жовтні 2016 року.

Зміни також уносилися й у чинні сьогодні законодавчі акти.

Отже, можна зробити висновок, що лише за останні 3 роки розглядувана система законодавства змінювалася декілька разів, постійно мінялися окремі елементи системи.

Станом на сьогодні ключовими нормативними правовими актами, які регулюють питання, пов'язані з прилюдними торгами, є Цивільний кодекс (далі – ЦК) України, Закон України «Про виконавче провадження», Закон України «Про іпотеку», Закон України «Про нотаріат», Положення про порядок проведення аукціонів (публічних торгів) з реалізації заставленого майна, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.1997 № 1448, Порядок реалізації арештованого майна, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2831/5 (далі – Порядок), Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5.

Принциповий вплив на систему прилюдних торгів здійснюють також постанови, правові висновки та правові позиції Верховного Суду України (далі – ВСУ) щодо прилюдних торгів.

Перш ніж почати, власне, аналіз законодавства щодо прилюдних торгів, з метою уникнення протиріч під час використання термінів «**прилюдні торги**», «електронні торги», «публічні торги», «аукціони» варто вказати на особливості національного законодавства в питанні термінології.

Уперше в українському законодавстві термін «прилюдні торги» з'явився в Тимчасовому положенні про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна, затвердженому Наказом Міністерства юстиції України від 27.10.1999 № 68/5 (утратив чинність 18.01.2016). Визначення подається в пунктах 1.2 та 2.2.

У пункті 1.2 зазначено: «Прилюдні торги з реалізації арештованого нерухомого майна за заявкою державного виконавця організовує і проводить спеціалізована організація, з якою органом державної виконавчої служби укладено відповідний договір».

У пункті 2.2 вказано: «Прилюдні торги – продаж майна, коли його власником стає учасник, який під час торгів запропонував за нього найвищу ціну» [3].

Імовірно, через недосконалість вищезгаданого визначення Судова палата у цивільних справах ВСУ в ухвалі від 27.08.2003 дала своє тлумачення, яке, схоже, в подальшому і стало основоположним, і закрила прогалину в законодавстві. Отже, згідно з визначенням ВСУ, прилюдні торги – це продаж майна, на яке звернуто стягнення та яке підлягає реалізації. Під час проведення прилюдних торгів укладається угода про передачу майна у власність, сторонами якої, з одного боку, є покупець – учасник прилюдних торгів, котрим може бути фізична чи юридична особа, а з другого – продавець – відділ державної виконавчої служби в особі спеціалізованої організації, яка організовує та провадить ці прилюдні торги за договором із Державною виконавчою службою. Визнання угоди недійсною можливе з підстав, передбачених ЦК України [4].

Варто звернути увагу на те, що в ЦК взагалі відсутній термін «прилюдні торги», натомість у цьому значенні використовуються термін «публічні торги (аукціони)», однак визначення цього терміна ЦК України не дає. У статті 388 згадується «майно ... продане у порядку, встановленому для виконання судових рішень».

Важливо звернути увагу, що 18.01.2016 втратив чинність законодавчий акт, у якому дається визначення терміна «прилюдні торги» (Тимчасове положення про порядок проведення прилюдних торгів). Визначення, яке нині використовується, дане ВСУ у 2003 році на основі законодавства, що діяло до 2004 року. Примітно, що в цьому визначенні міститься положення: «Під час проведення прилюдних торгів укладається угода про передачу майна у власність ... Визнання угоди недійсною можливе з підстав, передбачених Цивільним кодексом України». Водночас у 2004 році набув чинності ЦК України, де зазначається: «Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача, якщо воно було продане у порядку, встановленому для виконання судових рішень». Отже, у зв'язку з цим виникла колізія в питанні щодо можливості витребування майна від переможця прилюдних торгів, що є ключовим для ефективності системи прилюдних торгів.

Термін «прилюдні торги» також уживається в Законах України: «Про іпотеку», «Про виконавче провадження», «Про нотаріат», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», у Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України тощо.

У чинному Порядку реалізації арештованого майна також немає визначення, що таке «прилюдні торги», натомість подано такі визначення:

«арештоване майно (далі – майно) – рухоме або нерухоме майно боржника, на яке звернено стягнення і яке підлягає примусовій реалізації».

«**електронні торги** – продаж майна за принципом аукціону засобами системи електронних торгів через Веб-сайт, за яким його власником стає учасник, який під час торгів запропонував за нього найвищу ціну» [5].

Використання в чинному Порядку терміна «електронні торги» призвело до іншого протиріччя, коли майно готується до продажу з використанням терміна «прилюдні торги», продається на «електронних торгах» згідно з Порядком, але оформляється (закони про нотаріат, про реєстрацію майна, про іпотеку тощо) знову з використанням терміна «прилюдні торги».

Квінтесенцією цієї плутанини є частина 8 розділу X Порядку: «Акт про проведені електронні торги є документом, що підтверджує виникнення права власності на придбане майно, у випадках, передбачених законодавством».

У випадку придбання нерухомого майна документом, що підтверджує виникнення права власності на придбане майно, є **свідцтво про придбання нерухомого майна з прилюдних торгів**, яке видається нотаріусом на підставі **акта про проведені електронні торги**» [6].

Так, можна зауважити, що в законі про іпотеку внесено доповнення, що прилюдні торги можуть бути проведені у формі електронних торгів. Але ж це доповнення не охоплює інші види майна, тобто неіпотечне майно, яке продається на прилюдних торгах у рамках Закону України «Про виконавче провадження» та Порядку.

Варто зазначити, що після введення в дію нового Порядку в низку законодавчих актів новий термін «електронні торги» додали на додаток до чинного «прилюдні торги», однак у самому Порядку цей термін згадується лише у вищевказаному розділі.

Далі розглядаються головні ризики для переможця прилюдних торгів, пов'язані з придбанням майна на торгах:

1. Ризик позбавлення права власності на майно, придбане на прилюдних торгах.

У частині 2 статті 388 ЦК України вказано: «Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача, якщо воно було продане у порядку, встановленому для виконання судових рішень».

У статті 48 «Оскарження результатів прилюдних торгів» Закону України «Про іпотеку» зазначено: «Іпотекодержатель, іпотекодавець, боржник та будь-який учасник прилюдних торгів вправі протягом трьох місяців з дня проведення торгів оскаржити їх результати в суді за місцем знаходження нерухомого майна».

Із Закону України «Про іпотеку» незрозуміло, до яких наслідків призводить скасування результатів торгів за результатами їх оскарження, передбачених статтею 48.

Примітно, що для неіпотечного майна можливість оскарження торгів у законодавстві не передбачена.

Згідно з Я.М. Романюком, положення частини 2 статті 388 ЦК України переважно дотримувалися до 2010 року, переможці торгів мали імунітет від витребування майна, як це й передбачено законом.

Однак ситуація змінилася у 2010 році, коли ВСУ запровадив інші принципи і практику.

Я.М. Романюк у дослідженні інформує, що практика розгляду судами цивільних справ про визнання недійсними прилюдних торгів останніми роками не відзначалася послідовністю. У 2003 році ВСУ в одній із розглянутих ним цивільних справ висловив правову позицію із цього питання. У подальшому в судовій практиці, яку схвалювала й Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України як суд касаційної інстанції в цивільних справах, переважала точка зору, що закон не передбачає такого способу захисту, як визнання торгів недійсними, а тому суди в задоволенні таких позовів стали відмовляти.

Далі Я.М. Романюк зазначає, що після тривалих дискусій ВСУ змінив своє бачення вирішення справ зазначеної категорії й висловив правову позицію, викладену в Ухвалі від 24 листопада 2010 р. у справі за позовом П.П. до П.М., закритого акціонерного товариства «Комерційний банк «ПриватБанк», Я.Л., відділу ДВС Івано-Франківського міського управління юстиції, спеціалізованого державного підприємства «Укрспецюст» про визнання недійсними договорів поруки та застави, прилюдних торгів і виселення. Залишаючи без змін ухвалене в цій справі рішення Тисменицького районного суду від 01.07.2009, яким суд відмовив у задоволенні позову, Апеляційний суд Івано-Франківської області в ухвалі від 29.10.2009 наголосив, що законом не передбачено такого способу захисту, як визнання торгів недійсними. Скасовуючи зазначені судові рішення з передачею справи на новий розгляд до суду першої інстанції, колегія суддів ВСУ як суд касаційної інстанції вказала, що **за результатами прилюдних торгів укладається договір купівлі-продажу, який, як і будь-який інший договір, може бути визнано недійсним із передбачених законом підстав** [7].

З урахуванням дослідження Я.М. Романюка можна зробити висновок, що із цього часу дія статті 388 ЦК України була скасована. До яких наслідків це призвело?

У разі укладення звичайного договору купівлі-продажу право власності на майно переходить миттєво. Майно не може бути витребуване у власника, за винятком обмежених, чітко прописаних у законодавстві випадків. Отже, новий власник майна зразу, без побоювань і ризиків може користуватися майном. Навіть у разі обставин, що чітко передбачені законодавством, майно в нього витребується, відбувається реституція.

Абсолютно інша ситуація з арештованим майном. Для стягнення майна з боржника кредитор повинен виграти справу в суді, що займає в середньому від 6 місяців до трьох років і більше. Далі, відповідно до логіки і практики ВСУ, переможець торгів може відчутти себе власником майна лише в разі відсутності оскаржень торгів. Про терміни оскарження буде йтися далі, зараз варто зауважити лише те, що цей термін становить для іпотеки – 3 місяці, для неіпотеки – 3 роки. До цього також варто додати термін розгляду справи в суді, що займає ще близько трьох років. Отже, з урахуванням запровадженого ВСУ порядку, по суті, перехід права власності на арештоване майно від боржника до переможця торгів, коли ним можна користуватися без побоювання витребування, становить від 6 до 9 років. Увесь цей час майно часто не може використовуватися, знаходиться під арештом, знецінюється, стає непридатним для використання тощо.

Наприклад, справа від 03.12.2015 № 6-2677цс16 (через 2 роки після проведення торгів): рішенням суду першої інстанції, що залишене без змін апеляційною та касаційною інстанціями, визнано недійсними прилюдні торги з реалізації арештованого нерухомого майна – земельної ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку; скасовано протокол та акт проведення прилюдних торгів; скасовано свідоцтво про придбання нерухомого майна з прилюдних торгів; повернуто у власність позивача земельну ділянку [8].

Інша ситуація, коли на торгах продається майно, що не належить боржнику. Один із таких випадків розглядався ВСУ. Зокрема, йшлося про те, що на торгах продане майно, тоді як право

власності боржника на це майно оскаржувалося в суді, причому ця скарга була задоволена на користь позивача. У результаті справжній власник оскаржив також результати торгів і суд виніс рішення на його користь, тобто йому повернуто право власності на це майно, тоді як переможець торгів позбавлений права власності на нерухоме майно й реституція в рішенні суду не передбачалася.

Зокрема, у правовому висновку ВСУ від 21.12.2016 у справі за № 6-2233цс16 зазначається таке.

Положення статті 388 ЦК України застосовується як підстава позову про повернення майна від добросовісного набувача, якщо майно вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно, не з їхньої волі іншим шляхом, яке було відчужене третій особі, якщо між власником і володільцем майна не існує жодних юридичних відносин.

Вибуття майна з володіння власника на підставі судового рішення, ухваленого щодо цього майна, але в подальшому скасованого, вважається таким, що вибуло з володіння власника поза його волею [9].

2. Ризик втрати й майна, придбаного на прилюдних торгах, і коштів, виплачених за його придбання, у разі скасування результатів торгів.

Для підтвердження цієї тези знову ж таки можна вказати на Постанову ВСУ по справі № 6-2677цс16.

Як указувалося вище, через 2 роки після проведення торгів рішеннями трьох інстанцій повернуто у власність позивача земельну ділянку.

У цьому випадку в Постанові ВСУ зазначено, що порушені положення статей 215, 216 ЦК України: «Вирішуючи питання про недійсність договору купівлі-продажу, оформленого у вигляді протоколу про результати прилюдних торгів, суди, застосовуючи реституцію, мали повернути сторони договору, а саме продавця і покупця, до первинного стану. Однак суди це положення проігнорували, поновивши лише порушене право позивача шляхом повернення у його власність спірної земельної ділянки. При цьому питання про повернення ОСОБА_2 (переможцю торгів) коштів, сплачених за договором купівлі-продажу, судами вирішено не було» [10].

3. Співрізність права власності на майно мінімум протягом 3 місяців (для придбаного предмета іпотеки) і 3 років для іншого заставного майна, а в разі оскарження результатів торгів термін невизначеності залежить від терміну розгляду в судах і може варіюватися від 1 до 6 років і більше.

Ця невизначеність і ризик впливають із можливості оскарження результатів торгів протягом 3 років, а для об'єктів іпотеки – 3 місяців.

Згідно з правовим висновком ВСУ у справі за № 6-1375цс16, загальна позовна давність встановлюється тривалістю в три роки (стаття 257 ЦК України).

До вимог про оскарження прилюдних торгів з реалізації іпотечного майна застосовується спеціальна позовна давність. Згідно зі статтею 48 Закону України «Про іпотеку», іпотекодержатель, іпотекодавець, боржник і будь-який учасник прилюдних торгів вправі протягом трьох місяців з дня проведення торгів оскаржити їх результати в суді за місцезнаходженням нерухомого майна [11].

4. Тривалий строк розгляду справ щодо оскарження результатів торгів, який може становити від 6 місяців до 4 років і більше.

Показовою є справа № 6-2677цс16, по якій 22.02.2017 ухвалена постанова ВСУ.

26 листопада 2013 року відбулися торги з продажу земельної ділянки, призначеної для будівництва.

29 листопада – 5 грудня 2013 року відбулося оформлення майна у власність переможця торгів.

У березні 2015 року (тобто через 2 роки) боржник, майно якого реалізовано, звернувся до суду з позовом про визнання недійсним протоколу й акта проведення прилюдних торгів, свідомства про придбання нерухомого майна з прилюдних торгів.

3 грудня 2015 року позов задоволено рішенням районного суду, а 10 березня 2016 року його залишено без змін ухвалою Апеляційного суду; 28 вересня 2016 року Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ рішення судів залишено без змін.

22 лютого 2017 року (тобто через 3,5 роки після торгів) Постановою ВСУ ухвали та рішення першої, апеляційної та касаційної інстанцій скасовано, справа направлена на новий розгляд до суду першої інстанції.

Отже, прилюдні торги оскаржені через 2 роки, судовий процес продовжується вже більше ніж 4 роки й досі не завершився, а з моменту набуття права власності переможцем торгів минуло

вже 4 роки, причому через 3 роки його право власності скасоване, а через 3,5 роки – відновлено, відповідно, скасовано право власності тепер уже боржника [12].

Висновки. По жодній опрацьованій судовій справі щодо оскарження результатів торгів вини переможця торгів не було, основною підставою скасування торгів були дії державного виконавця або організатора. Водночас усі ризики й негативні наслідки покладаються саме на переможця торгів, добросовісного набувача (позбавлення права власності, втрата часу на судовий процес, можливість арешту майна на період судового процесу, моральна шкода, втрата коштів, виплачених за майно, або суттєве їх зменшення (у разі повернення) внаслідок знецінення національної валюти). Разом із тим жодних негативних наслідків для порушників – Державної виконавчої служби (ДВС) чи організатора торгів – у такому випадку не передбачено.

Також видно, що трирічний термін оскарження прилюдних торгів (3 місяці для іпотеки) створює ситуацію невизначеності для набувача, по суті, в цей період власник не може далі інвестувати в майно.

Отже, з проаналізованих справ видно, що переможець торгів, добросовісний набувач, заплативши кошти за майно, протягом 3 років або 3 місяців для іпотеки залишається в невизначеності, чи будуть оскаржені результати торгів, чи загрожує йому судовий процес, який у середньому продовжується від 3 років (тобто період невизначеності в разі оскарження торгів уже сягає від 3 до 6 років), за результатами якого виключно через порушення державного чи приватного виконавця або помилки державного організатора торгів у нього можуть забрати майно й не повернути кошти, які виплачені за купівлю цього майна, на прилюдних торгах.

З метою вдосконалення системи прилюдних торгів убачається за доцільне вжити такі заходи:

1. Повернути в судову практику чинність і пріоритет частини 2 статті 388 ЦК України: «Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача, якщо воно було продане у порядку, встановленому для виконання судових рішень». Скасувати тлумачення судів, що порушують цю норму.

2. Скасувати можливість оскарження результатів торгів як для іпотеки (вилучити статтю 48 Закону України «Про іпотеку»), так і для неіпотечного майна.

Варто виходити з того, що майно передається на реалізацію за рішенням суду, а отже, всі питання щодо майна, в тому числі щодо належності майна, повинні бути з'ясовані під час розгляду справи. Після ухвалення рішення суду про реалізацію майна боржника з прилюдних торгів боржник не має прав на майно, впливати на процес його реалізації, набуття права власності переможцем торгів.

Разом із цим доцільно ввести вимогу до виконавців та організаторів торгів перевіряти належність, існування спорів щодо майна, запровадити сувору відповідальність суддів, організаторів і виконавців за продаж майна, що не належить боржнику. Водночас доцільно передбачити механізм реституції для таких випадків. Також потрібно надати доступ учасників торгів до документів виконавців, пов'язаних із майном, що продається, для їх уважного вивчення й перевірки.

3. З метою прискорення розгляду справ у судах щодо майна, придбаного з торгів, доцільно затвердити або внести зміни в чинні процедури розгляду судових справ для обмеження розгляду таких справ 6 місяцями, наприклад, запровадити розгляд таких справ на основі спрощеного позовного провадження, доповнивши статтю 274 Цивільного процесуального кодексу України.

4. виправити неузгодженості, пов'язані з термінологією, а саме: 1) скасувати визначення терміна «прилюдні торги», подане Ухвалою ВСУ в 2003 році; 2) унести в чинне законодавство (ЦК України, або Закон України «Про виконавче провадження», або в Порядок) визначення терміна «прилюдні торги» або іншого терміна, що даватиме визначення цього процесу. Варто зауважити, що в іноземному законодавстві найчастіше використовується термін «публічні торги»; 3) уніфікувати термінологію з цього питання в національному законодавстві.

Список використаних джерел:

1. ДП «СЕТАМ». URL: <https://stats.setam.net.ua/>.
2. Всемирный банк. Doing Business. Оценка бизнес регулирования. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomics/ukraine#resolving-insolvency>.
3. Тимчасове положення про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 27 жовтня 1999 р. № 68/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0745-99>.
4. Ухвала Судової палати у цивільних справах ВСУ від 27.08.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0112700-03>.

5. Порядок реалізації арештованого майна, затверджений Наказом МЮУ 29.09.2016 № 2831/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1301-16>
6. Там само.
7. Романюк Я.М. Особливості визнання недійсними договорів, укладених на прилюдних торгах. Вісник Верховного Суду України. 2011. № 12 (136). С. 40–41.
8. Правова позиція ВСУ від 22 лютого 2017 року у справі за № 6-2677цс16.
9. Правовий висновок ВСУ від 21 грудня 2016 року у справі за № 6-2233цс16.
10. Правова позиція ВСУ від 22 лютого 2017 року у справі за № 6-2677цс16.
11. Правова позиція ВСУ від 5 квітня 2017 року у справі за № 6-1375цс16.
12. Правова позиція ВСУ від 22 лютого 2017 року у справі за № 6-2677цс16.

ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТА ПІД ЧАС НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано актуальні питання цивільно-правової відповідальності за порушення надання медичних послуг. Досліджено юридичний конфлікт як передумову застосування цивільно-правової відповідальності. Визначено класифікацію способів захисту прав пацієнта.

Ключові слова: *цивільно-правова відповідальність, інформаційна згода пацієнта, шкода, вина, причинно-наслідковий зв'язок між діянням і шкодою.*

В статье проанализированы актуальные вопросы гражданско-правовой ответственности за нарушение предоставления медицинских услуг. Исследован юридический конфликт как предпосылка применения гражданско-правовой ответственности. Определена классификация способов защиты прав пациента.

Ключевые слова: *гражданско-правовая ответственность, информационное согласие пациента, вред, вина, причинно-следственная связь между деянием и вредом.*

The article analyzes the actual questions of civil liability for violating the provision of medical services. The legal conflict has been investigated as the prerequisites of civil liability appliance. The classification of a patients' rights protection means has been defined.

Key words: *civil liability, Patient Informed Consent, pity, guilt, causal relationship between the act and harm.*

Вступ. Притягнення до відповідальності лікаря (лікувального закладу) є однією з найбільш актуальних проблем упровадження доказової медицини в рамках «медичної реформи». Вона здійснюється, як правило, у судовому порядку, але сьогодні позасудові способи захисту порушених прав набувають все більшого поширення.

Проблеми, що виникають під час дослідження умов, видів, підстав цивільно-правової відповідальності як загалом, так і за ненадання або неналежне надання медичних послуг зокрема, були предметом дослідження низки науковців. Серед учених, які досліджують окремі аспекти цього питання, доцільно виокремити праці Г. Шершеневича, Г. Матвєєва, М. Агаркова, О. Іоффе, В. Грибанова, М. Брагінського, В. Вітрянського, Н. Кузнєцової, О. Дзери, С. Шевчук, О. Тихомирова, І. Сенюти, О. Прасова, С. Стеценка, О. Крилової, І. Венедиктової, А. Герц, С. Антонова, Н. Давидової, А. Савицької, Р. Стефанчука, В. Галай, Л. Красицької та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз цивільно-правової відповідальності під час надання медичних послуг і способів захисту прав пацієнтів.

Результати дослідження. Здоров'я і життя людини є найвищою соціальною цінністю, а право на захист порушених прав є основоположним правом будь-якої людини й обов'язком держави. Це стосується й сфери надання медичних послуг.

Повага до пацієнтів і медичних працівників є основною ідеєю сучасної системи охорони здоров'я, згідно з якою забороняється за деякими винятками примусове надання медичної допомоги без добровільно одержаної згоди належним чином поінформованого пацієнта. Зокрема, у невідкладних випадках, за наявності реальної загрози життю фізичної особи, медична допомога надається без згоди фізичної особи або її батьків (усиновлювачів), опікуна, піклувальника (п. 5 ст. 284 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України).

Підписання договору про надання медичних послуг має розв'язати проблему належного надання й виконання медичних послуг.

Цивільно-правова відповідальність у разі порушення умов договору про надання медичних послуг є своєрідною гарантією відновлення порушених прав.

Розглядаючи питання, які стосуються окремих аспектів цивільно-правової відповідальності, пропонуємо зупинитися на передумовах її застосування. Логічним у цій ситуації є запитання: чому виникає така необхідність? Що є причиною? Нею є юридичний конфлікт.

Юридичний конфлікт у сфері медичної діяльності може виникати, оскільки, як слушно зазначає Р. Майданик, метою договору про надання медичних послуг є надання самої послуги, а не досягнення результату з видужання [4, с. 88].

Це призводить до того, що на практиці для лікаря об'єктом правовідносин є сам процес надання медичної допомоги (послуг), тоді як для пацієнтів – їхнє здоров'я, а інколи й життя.

Передумовою виникнення юридичного конфлікту на практиці є також те, що під час укладання договору про надання медичних послуг пацієнт, який перебуває у незвичному для себе психологічному стані, що нерідко спотворений хворобою, забуває, що медичний працівник не несе відповідальності за початок хвороби пацієнта, і не усвідомлює факту неможливості лікарів гарантувати стовідсоткове видужання або поліпшення якості життя чи збільшення його тривалості для невиліковно хворих [12, с. 94–98] незалежно від країни, де буде надаватися медична допомога, її вартості, років досвіду роботи самого лікаря.

Суб'єктами юридичного конфлікту у сфері медичної діяльності можуть бути як фізичні (пацієнт, лікар, що займається приватною практикою), так і юридичні особи (лікувальна установа, орган управління охорони здоров'я).

Прикладом може слугувати ситуація, яка склалася на практиці. Пацієнт А звернувся до стоматологічної клініки «Б» зі скаргою на біль у щелепі. Разом із тим у пацієнта А були певні особливі умови, оскільки він знаходився в цей час на стаціонарному лікуванні в іншому відділенні, про що він повідомив лікарів-стоматологів. Йому була запропонована операція, з якою він погодився (було роз'яснено хід операції, її можливі наслідки та необхідність дотримання певних вимог після операції), внаслідок чого була оформлена інформаційна згода.

У контексті застосування цивільно-правової відповідальності важливим є питання про правову природу цього документа.

У 2002 році в Римі прийнята Європейська хартія прав пацієнтів. Відповідно до ст. 4, кожен має право на отримання будь-якого виду інформації, яка допоможе йому/їй активно брати участь у прийнятті рішень щодо свого здоров'я; ця інформація є обов'язковою попередньою умовою проведення будь-якої процедури й лікування, включаючи участь у наукових дослідженнях [3].

Приписами ст. ст. 281, 284 ЦК України встановлюється, що підставою виникнення правовідносин з надання медичної допомоги є воля пацієнта, його усвідомлена згода [13]. Майже ідентичне правило містять й ст. ст. 39, 43 Основ законодавства України про охорону здоров'я [9].

Отже, необхідною умовою для формування правовідносин між лікарем (лікувальною установою) і пацієнтом є інформована згода останнього на медичне втручання. Саме це й створює передумови для захисту лікаря (лікувальної установи) від юридичних конфліктів, які можуть виникнути внаслідок невиправданих очікувань пацієнта, наприклад, якщо не відбулося стовідсоткового видужання або мали місце ускладнення.

Оформлення інформаційної згоди саме по собі є юридичним фактом, що створює цивільні правовідносини між пацієнтом і лікувальною установою. Варто зазначити, що інформаційна згода пацієнта має бути обов'язково письмовою. Письмова форма може виражатися як у підписанні договору про надання медичних послуг, так і в безпосередньому підписанні інформованої згоди як окремого документа, й у фіксації шляхом проставлення підпису на історії хвороби пацієнтом або уповноваженими представниками, опікунами, піклувальниками.

Визначення інформованої згоди як рішення взяти участь у клінічному випробуванні, яке має бути складено в письмовій формі, датоване та підписане, що приймається добровільно після належного поінформовування про характер клінічного випробування, його значення, вплив і ризик, відповідним чином документально оформляється особою, яка спроможна дати згоду, або її законним представником (винятком є випадок, коли відповідна особа неспроможна писати, тоді дається усна згода в присутності щонайменше одного свідка, який засвідчує згоду суб'єкта дослідження в письмовій інформованій згоді) [6], або добровільного, компетентного прийняття пацієнтом запропонованого варіанта лікування, що ґрунтується на одержанні ним повної, об'єктивної й усебічної інформації з приводу майбутнього лікування, можливих ускладнень та альтернативних методів лікування [5, с. 200–201], дає підстави виділити функції інформованої згоди. Ними є інформативна (як впливає із самої назви – завдання інформувати пацієнта про стан його

здоров'я, процедуру лікування, наслідки та можливі ускладнення) і захисна (призначенням якої є захист як лікаря, так і пацієнта в разі виникнення юридичного конфлікту).

Не зупиняючись на інших актуальних питаннях інформаційної згоди, повернемося до нашого прикладу. Перебуваючи в стаціонарі, пацієнт як до, так і після проведення операції (не беручи до уваги той факт, що операція пройшла успішно) відчував сильний біль, запаморочення, підвищення тиску та інші нездужання.

Хоча лікар, відповідно до вимог законодавства, зібрав дані анамнезу пацієнта (на відміну від анестезіолога), протягом доби після операції ні він, ні хірург не поцікавився самопочуттям пацієнта. Звернувшись наступного дня з усною скаргою, А вимагав протокол операції, який йому не надали з тієї причини, що його не вели.

Відсутність протоколу операції є порушенням вимог п. 1.18 Наказу Міністерства охорони здоров'я від 14.02.2012 № 110 (далі – Наказ), у преамбулі якого вказується на обов'язковість використання форм первинної облікової документації, та Інструкції щодо їх заповнення, що, у свою чергу, повинні використовуватись у всіх закладах охорони здоров'я незалежно від форм власності й підпорядкування. Крім того, оскільки в пацієнта А є алергія на деякі компоненти, післянаркозний стан був важким. Як стало відомо пізніше, анестезіолог мав, відповідно до Інструкції щодо заповнення форми первинної облікової документації «Передопераційний огляд анестезіологом та протокол загального знеболення» № 003-3/о [8], за добу до операції провести передопераційний огляд і зафіксувати, окрім загальних даних (ПІБ хворого, його вік, дані анамнезу життя, захворювання, наявність шкідливих звичок), специфічні дані, такі як алергологічний анамнез і наявність/відсутність хронічного прийому деяких медикаментів. Аналіз фактичних обставин дає підстави для висновку про порушення умов договору з боку лікувального закладу.

Цілком природно, що між сторонами договору виник конфлікт. Його наслідком може бути притягнення лікувального закладу до юридичної відповідальності. За своїм характером відповідальність лікувального закладу буде договірною, оскільки медичні послуги надавалися на договірних засадах. Пацієнт, якому неналежним лікуванням заподіяна шкода, вправі вимагати її компенсації.

Не зупиняючись на характеристиці кримінально-правової та адміністративно-правової відповідальності, зосередимо увагу передусім на реалізації цивільно-правової відповідальності шляхом застосування тих або інших способів захисту прав пацієнта.

Питання способів захисту прав пацієнтів було предметом дослідження багатьох науковців, до сих пір не має єдиної думки щодо них.

Наприклад, В. Галай розрізняє адміністративний, судовий та альтернативний способи захисту прав пацієнтів [1, с. 67]. На противагу їй, С. Стеценко виділяє юрисдикційну й неюрисдикційну форми захисту та досудовий і судовий способи захисту прав [12, с. 185].

На відміну від усіх інших, Р. Стефанчук ділить способи захисту на превентивно-припиняючі, адміністративно-припиняючі, компенсаційні [11, с. 187–190].

О. Дроздова диференціює їх шляхом виділення можливості звернення до відповідного органу в адміністративному порядку; Омбудсмана; медіатора; Управління захисту прав споживачів; недержавних організацій; до Європейського суду з прав людини; третейського суду; з позовом до суду загальної юрисдикції [2, с. 110].

Отже, обираючи юрисдикційну або неюрисдикційну форми захисту порушених прав, пацієнт може притягнути винну сторону до цивільно-правової відповідальності, використовуючи декілька способів:

1. Судовий, який включає можливість захисту порушеного права в адміністративному судочинстві, звернення до судів загальної юрисдикції, а також у разі вичерпання всіх можливостей захисту у вітчизняній правовій системі можна звернутися до Європейського суду з прав людини.

2. Альтернативний, до якого входять переговори; медіація; звернення до третейського суду; звернення до адміністрації лікарні; якщо були надані платні медичні послуги до Управління захисту прав пацієнта; звернення до громадських організацій, професійних асоціацій; звернення до юридичних клінік, які існують при національних університетах, що надають безкоштовну юридичну допомогу. Реалізацією останніх двох способів захисту є надання усних і письмових консультацій, складання різних процесуальних документів і/або звернень до уповноважених органів.

Зазначимо, що цивільно-правова відповідальність є найбільш поширеним видом відповідальності, яка зазвичай застосовується у відповідних конфліктах. Умовами притягнення до неї традиційно визнаються протиправність поведінки, шкода, причинно-наслідковий зв'язок між діями і шкодою, вина.

Основною умовою для притягнення особи до цивільно-правової відповідальності є протиправність поведінки, яка полягає в недотриманні або порушенні стороною умов договору про оплатне надання медичних послуг, вимог закону чи інших вимог, які висуваються до медичних дій.

Шкода, у свою чергу, може мати матеріальний і/або моральний характер, залежно від негативного впливу на здоров'я та особистий статус пацієнта. Оскільки здоров'я є специфічним об'єктом, порушення особистих немайнових прав фізичних осіб у цій сфері в більшості випадків заподіюють як матеріальну, так і моральну шкоди. Логічно, що з такою складною категорією, як здоров'я, дуже складно встановити розмір заподіяних збитків. Тим не менше до них зараховують витрати на придбання ліків, протезів, медичних матеріалів, реабілітацію, спеціальних засобів, вартість платного лікування тощо.

Причинно-наслідковий зв'язок між протиправною поведінкою й заподіяною шкодою означає, що одна причина передуює наслідку та породжує його.

Інститут вини відомий ще римському праву, яке розрізняло умисел, грубу й легку необережність, абстрактну й конкретну вину [10, с. 116]. Радянська цивілістична наука виходила з позиції особистої позиції правопорушника, яка мала полягати у зневажливому ставленні до чинного правопорядку [12, с. 115–116].

Сучасна наука цивільного права розрізняє суб'єктивну та об'єктивну вину, де перша – це психічне ставлення правопорушника до вчиненого діяння і його наслідків, а друга – це форма поведінки правопорушника, тобто вжиття чи невжиття всіх необхідних і можливих заходів для належного виконання ним обов'язку [4, с. 85].

Підсумовуючи, варто зазначити, що процес притягнення до цивільно-правової відповідальності доволі витратний за часом, беручи до уваги особливі умови, зміст, механізм і докази.

Викликає певні сумніви висловлена в літературі думка, що досудовий спосіб не користується популярністю, зважаючи на поточну ситуацію в країні, де, окрім фінансової кризи, зростання безробіття і трудової міграції, додається підвищення цін на комунальні послуги для населення та ситуація на Сході України. Усі ці обставини стають приводом для пошуків серед пацієнтів альтернативних, менш фінансово витратних, способів урегулювання конфліктів, які виникають у сфері медичної діяльності.

Тим не менше кожен із цих способів, незважаючи на свої переваги та недоліки, має право на існування, а їх значна кількість свідчить про право вибору кожним пацієнтом прийнятного для себе варіанта захисту своїх порушених прав.

Повертаючись до нашого прикладу, змоделюємо механізм захисту прав пацієнта А. Оскільки під час надання медичних послуг унаслідок недбалості лікарів йому була заподіяна шкода, він вправі звернутися або до суду, або до інших компетентних установ, які забезпечують захист інтересів пацієнтів.

У зв'язку з цим важливо дати оцінку інформаційній згоді пацієнта на лікування. Чи може лікувальний заклад покладатися на її укладення як на підставу звільнення від відповідальності?

Оскільки пацієнт А доводить, що лікування проведено з порушенням установлених правил і внаслідок цього в нього виникли (з вини лікарів, які проводили операцію) ускладнення, відповідальність має наставати незалежно від підписаної згоди.

Якщо пацієнт А не задоволений результатом лікування (він очікував більш позитивного ефекту), ймовірно, лікувальний заклад не несе ризику 100% позитивного результату. Саме про це був проінформований пацієнт і дав згоду на такі умови. Це виключає порушення договору з боку лікувального закладу.

Висновки. У літературі до сих пір питання, які стосуються медичної діяльності, є дискусійними. Серед науковців відсутня єдина точка зору щодо поняття медичної допомоги й медичної послуги, їх характерних ознак, захисту прав пацієнтів і лікарів, належного оформлення необхідних юридичних документів, додає також проблем недостатня кодифікованість галузі охорони здоров'я.

Основний нормативно-правовий акт у цій сфері є доволі застарілим, з великою кількістю прогалин, які старанно намагаються закрити наші вчені. Це породжує різне регулювання між законодавством і юридичною наукою, що, у свою чергу, позначається на практиці застосування норм закону медичними закладами різних власності. Нерідко такий важливий документ, як Інформована згода пацієнта на медичне втручання, залишається чистою формальністю, яку пацієнти якщо підписують, то не роздумуючи, що найчастіше породжує невдоволення як з боку них самих, так і лікарів зокрема. Вона має слугувати однією з підстав захисту прав сторін під час надання як медичної допомоги, так і медичних послуг.

Що стосується захисту прав пацієнтів, незважаючи на різноманіття їх способів, останнім часом хоча й спостерігається тенденція до врегулювання юридичних конфліктів у судовому порядку, все ж позасудовий захист порушених прав, на нашу думку, є більш вигідним з огляду на зручність (не всі пацієнти з огляду на стан здоров'я фізично можуть йти до суду), оперативність вирішення спору, економічність з фінансового погляду та можливості компенсації шкоди без бюрократії (лікувальним закладам вигідніше інколи компенсувати матеріально завдану шкоду, ніж вступати в судовий процес, що, окрім так званої «тяганини», ще негативно відобразиться на репутації закладу охорони здоров'я).

Підсумовуючи, хочеться ще раз зазначити, що медична діяльність за своєю сутністю творча й ризикова водночас, її неможливо «вписати» в інструкції або протоколи чи стандарти. Це обґрунтовується передусім тим, що в кожній людині свій, так би мовити, «ексклюзивний» організм з неповторним імунітетом. Саме тому неможливо для всіх пацієнтів запровадити одні стандарти і протоколи лікування.

Це твердження зовсім не означає, що стандарти або протоколи не потрібні, навпаки, вони необхідні, але за умови, коли є можливість відступати від них за медичними показаннями конкретного хворого й це не буде вважатися порушенням законодавства у сфері охорони здоров'я.

Цивільно-правова відповідальність була й залишається єдиним найбільш ефективним способом притягнення до відповідальності винної сторони під час надання медичної допомоги або послуг, це підтверджується більшою кількістю судових спорів, пов'язаних зі стягненням оплати за надану допомогу/послуги та/або відшкодуванням завданої неналежним лікуванням шкоди.

Водночас адміністративна відповідальність не дуже поширена, оскільки навіть рішення клініко-експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України [7, п. 24] мають лише рекомендаційний характер, тому жодних дієвих наслідків для порушників не мають.

Список використаних джерел:

1. Галай В.О. Захист прав пацієнтів у правозахисному механізмі в Україні. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції, 19–20.04.2007, м. Львів. Львів, 2007.
2. Дроздова О.В. Диференціація способів і засобів захисту прав пацієнта. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Том 1. С. 109–113.
3. Європейська хартія прав пацієнтів. Активна громадська мережа у співпраці з громадськими організаціями з 12 різних країн ЄС. Рим, листопад 2002 р. URL: http://meduniv.lviv.ua/files/press-centre/2014/n180414/evropejska_hartiya_prav_pacientiv.pdf.
4. Майданік Р. Питання цивільно-правової відповідальності за договором про надання медичних послуг. Право України: юридичний журнал: науково-практичне фахове видання / Нац. акад. правових наук України; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» та ін. Київ, 2011. № 11/12. С. 82–90.
5. Медико-правовий тлумачний словник / за ред. І.Я. Сенюти. Львів: Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2010. 540 с.
6. Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісії з питань етики: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2009 № 690 (у редакції Наказу Міністерства охорони здоров'я України від 12.07.2012 № 523). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09>.
7. Про організацію клініко-експертної оцінки якості надання медичної допомоги та медичного обслуговування: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 05.02.2016 № 69. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0285-16#n19>.
8. Про затвердження форм первинної облікової документації та Інструкцій щодо їх заповнення, що використовуються у закладах охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.02.2012 № 110. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0661-12/paran8#n8>.
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
10. Примак В. Визначення вини як умови цивільно-правової відповідальності. Право України. 2002. № 10. С. 115–117.
11. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): монографія / відп. ред. Я.М. Шевченко. Київ: КНТ, 2007. 626 с.

12. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. С.Г. Стеценка. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с.

13. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40–44. Ст. 356.

ПРИНЦИП НЕПРИПУСТИМОСТІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ ЯК ОДНА З НОВЕЛ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті аналізуються зміни в цивільному процесуальному законодавстві у зв'язку з нормативним закріпленням принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами, дається визначення поняття «зловживання процесуальними правами», наводяться характерні ознаки таких дій, окреслюються дії, які можуть бути кваліфіковані судом як зловживання учасниками справи та їх представниками своїми процесуальними правами, досліджуються практичні проблеми, які виникають у зв'язку із запровадженням механізму протидії зловживанням процесуальними правами, та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: цивільне судочинство, принципи цивільного судочинства, учасники справи, принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами.

В данной статье анализируются изменения в гражданском процессуальном законодательстве в связи с нормативным закреплением принципа недопустимости злоупотребления процессуальными правами, дается определение понятия «злоупотребление процессуальными правами», приводятся характерные признаки действий, определяются действия, которые могут быть квалифицированы судом как злоупотребление участниками дела и их представителями своими процессуальными правами, исследуются практические проблемы, возникающие в связи с введением механизма противодействия злоупотреблениям процессуальными правами, и пути их решения.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, принципы гражданского судопроизводства, участники дела, принцип недопустимости злоупотребления процессуальными правами.

This article analyzes changes in civil procedural law in connection with the normative consolidation of the principle of inadmissibility of abuse of procedural rights, defines the concept “abuse of procedural rights”, main features of such actions, outlines actions that can be qualified by the court as abuse of procedural rights, investigates the practical problems that arise in connection with the introduction of a mechanism in Civil Procedural Code to counteract the abuse of procedural right and finds ways of to solve this problems.

Key words: civil justice, principles of civil justice, participants of case, principle of inadmissibility of abuse of procedural rights.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена ухваленням Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актів» 3 жовтня 2017 р. Даним Законом серед основних засад цивільного судочинства, визначених у ч. 3 ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), закріплено принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами [3]. Зазначена новела зумовила низку інших змін і гарантій для учасників цивільного процесу, які становлять особливий науковий і практичний інтерес.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати зміни в цивільному процесуальному законодавстві у зв'язку з нормативним закріпленням принципу неприпустимості зловживання

процесуальними правами, визначити поняття «зловживання процесуальними правами», характерні ознаки, дії, які можуть бути визнані судом як зловживання учасниками справи та їх представниками своїми процесуальними правами, дослідити практичні проблеми, які виникають у зв'язку із запровадженням механізму протидії зловживання процесуальними правами, та шляхи їх вирішення.

Результати дослідження. Невід'ємним конституційним правом кожного є право на судовий захист своїх законних прав та інтересів. У ст. 12 ЦПК України встановлено, що учасники справи мають рівні права щодо здійснення всіх процесуальних прав та обов'язків, передбачених законом. У ст. 44 ЦПК України визначено, що учасники судового процесу та їх представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Загалом добросовісність – це властивість, що передбачає чесне, старанне і сумлінне виконання своїх обов'язків за належного і сумлінного здійснення наданих прав. Невиконання особою, яка бере участь у справі, обов'язку добросовісно здійснювати свої процесуальні права має кваліфікуватися як зловживання ними [9; 12]. Зловживання процесуальними правами не допускається, оскільки є доволі негативним явищем, яке суперечить основним засадам цивільного судочинства, а саме справедливому, неупередженому та своєчасному розгляду і вирішенню цивільних справ із метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Так, зокрема, до наслідків зловживань учасниками справи та їх представниками своїми процесуальними правами можна віднести підвищену навантаженість суду та затягування процесу розгляду справи, і, як наслідок, порушення принципу розумності строків вирішення справи. Варто погодитися з думкою Н.О. Чечіної про те, що добросовісна поведінка кожної сторони в процесі забезпечує нормальну діяльність суду і всіх осіб, які беруть участь у справі, надає змогу встановити об'єктивну істину в кожній справі і водночас є гарантією реалізації процесуальних прав другою стороною, забезпечує правильний і швидкий розгляд справи [7; 32]. Соціальна небезпека зловживання процесуальними правами полягає в тому, що загалом дії особи вчиняються в межах правового поля, а насправді такими діями завдається шкода інтересам правосуддя та інтересам учасників цивільного судочинства [5; 4]. Зловживання процесуальними правами загалом суперечить завданню цивільного судочинства, визначеному в ст. 2 ЦПК України, яке полягає в справедливому, неупередженому і, що дуже важливо, своєчасному розгляді і вирішенні цивільних справ, оскільки дії учасника справи, який зловживає процесуальними правами, унеможливають виконання завдань цивільного судочинства. І хоча вимоги щодо правильного, справедливого і своєчасного розгляду і вирішення справ ставляться не до учасників справи, а до суду, на учасників справи покладається обов'язок не перешкоджати виконанню даних завдань.

У ст. 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. зловживання правом визначається як діяльність або дії, спрямовані на скасування прав і свобод, визначених у Конвенції, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в Конвенції [1]. В Україні на законодавчому рівні не визначено поняття «зловживання процесуальними правами». Якщо ж звернутися до наукових праць вчених-процесуалістів із даного питання, то можна знайти такі підходи до розуміння зловживання процесуальними правами. А.В. Юдін визначає зловживання процесуальним правом як нічим не обмежену можливість порушення цивільних процесуальних прав, а як приклад такої поведінки вказує пред'явлення завідомо безпідставних позовів, оскарження судових рішень за цілковитого усвідомлення їхньої правильності, порушення перед судом безцільних клопотань із метою затягування процесу [5]. Д.Д. Луспеник зазначає, що зловживання процесуальними правами зазвичай розуміють не як порушення судових актів, а як односторонні недобросовісні дії сторін, наприклад, подання необґрунтованих клопотань, заяв тощо [4, с. 151]. І.О. Журба в розкритті терміна «зловживання процесуальними правами» виходить із того, що особа може перевищувати надані їй законодавцем повноваження для досягнення своєї мети. В основі зловживання лежить саме свідоме їх перевищення особою, яка бере участь у справі [6, с. 103].

На нашу думку, основою зловживання процесуальними правами є умисна, свідомо діяльність учасника справи чи його представника, спрямована на затягування процесу чи на інші наслідки, які унеможливають здійснення судочинства в порядку, встановленому нормами цивільного процесуального законодавства. Умисел є важливою ознакою, оскільки здебільшого зловживання правами здійснюється цілеспрямовано, щоб затягнути розгляд справи шляхом неподання або приховування доказів, заявлення клопотань про проведення безпідставних додаткових експертиз чи клопотань про відкладення розгляду справи тощо.

Можна виокремити такі ознаки зловживання процесуальними правами: 1) належне особі суб'єктивне процесуальне право здійснюється всупереч його призначенню; 2) відсутня реальна

підстава для дій, що виконуються; 3) цим діям властива певна штучність; 4) неприродність виявляється, наприклад, у непослідовній і суперечливій позиції в справі, що з урахуванням інших обставин може зумовити висновок суду про допущене особою зловживання [5, с. 11].

Отже, зловживання процесуальними правами необхідно розуміти як особливу форму цивільного процесуального правопорушення, яке полягає в умисних недобросовісних діях учасників процесу, що супроводжується порушенням умов реалізації суб'єктивних процесуальних прав, здійснюється з метою обмеження можливості реалізації прав іншими учасниками процесу, перешкоджання діяльності суду із правильного, справедливого і своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ, наслідком таких зловживань є можливість суду застосувати заходи процесуального примусу до порушника.

Можна цілком погодитися з позицією Д.Д. Луспенника, який зазначає, що складність визначення зловживання процесуальними правами полягає і в тому, що суд повинен у кожному конкретному випадку визначити межу між добросовісним використанням своїх процесуальних прав і зловживанням ними. Недобросовісність у реалізації свого права – оціночна категорія. Але водночас суд повинен оцінювати правову ситуацію в справі, а не ставлення сторін до спору і процедури судочинства.

На нашу думку, проблемним питанням є порядок виявлення та встановлення таких зловживань, а також порядок накладення санкцій за такі дії, оскільки можна припустити, що такі зловживання можуть бути двох видів:

- 1) умисні, тобто особа усвідомлює, що порушує вимоги закону для затягування процесу;
- 2) пов'язані з юридичною необізнаністю учасників процесу.

У першому разі зловживання процесуальними правами можна розглядати як обман, спробу ввести суд і учасників справи в оману [8, с. 111]. Постає проблема, яким чином і хто саме має встановлювати та доводити свідому недобросовісність у діях учасника процесу, встановлювати цілі та мотиви особи в разі вчинення нібито правомірних процесуальних дій. Варто зазначити, що в цивільному судочинстві діє презумпція добросовісності осіб, які реалізують свої процесуальні права та можливості, тобто загалом діють в межах ЦПК України. Проте, виходячи з новел ЦПК України, зокрема, п. 5 ч. 5 ст. 12 ЦПК України, суд, зберігаючи об'єктивність і неупередженість, запобігає зловживанню учасниками судового процесу їхніми правами та вживає заходів для виконання ними їхніх обов'язків. Відповідно до ст. 44, суд може визнати певні процесуальні дії учасника зловживанням наданими йому правами. Суд зобов'язаний запобігти зловживанню процесуальними правами шляхом застосування процесуальних заходів, визначених ЦПК України. Отже, можемо зробити висновок, що кваліфікацію дій учасника справи здійснює саме суд. З іншого боку, хто саме ставитиме перед судом питання щодо зловживання одним з учасників справи своїми процесуальними правами та доводитиме такі дії перед судом, оскільки, виходячи із ч. 2 ст. 13 ЦПК України, збирання доказів не є обов'язком суду. Д.Д. Луспенник зауважує, що процес зловживань є нічим іншим як правопорушення, а отже, протидія зловживанням процесуальними правами є завданням публічного характеру, тобто завданням суду, хоча і учасники процесу можуть ініціювати питання про відповідальність осіб, які зловживають своїми правами [4, с. 154].

Не можна не погодитися з позицією Д.Д. Луспенника, однак переконані, що саме учасники процесу повинні звертати увагу суду на зловживання процесуальними правами і наводити суду факти таких зловживань. А вже питання кваліфікації та застосування санкцій повинно бути віднесено до виключної компетенції суду.

Щодо другого виду зловживань, а саме внаслідок юридичної необізнаності, то варто звернути увагу на позицію І.О. Журби, яка зазначає, що юридично необізнані особи не здатні зловживати правом, оскільки їхні правочини можуть відрізнятися некомпетентністю, що має враховуватися для розуміння сутності такого явища, як зловживання правом. Тому в разі звернення юридично необізнаної особи до неналежного суду або з необґрунтованим позовом необхідно констатувати помилку, а не зловживання правом [6, с. 103].

У зв'язку із запровадженням в Україні «адвокатської монополії» ризик зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами через юридичну необізнаність знижується, оскільки українське законодавство наближується до моделі, де основну роль у процесі відіграватимуть адвокати, які на високому рівні повинні володіти юридичними знаннями. Також може скластися ситуація, коли висока обізнаність у праві дозволить адвокатам спритно використовувати юридичні механізми для затягування процесу чи введення суду в оману шляхом приховування доказів, несвоєчасного їх подання тощо. Однак чинним ЦПК України передбачено

відповідальність і для адвокатів за зловживання процесуальними правами. Так, у ч. 2 ст. 263 ЦПК України встановлено, що суд може постановити окрему ухвалу в разі зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (зокрема, якщо підписана адвокатом позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом. Окрема ухвала щодо адвоката надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності. Таким органом сьогодні, відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», є кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури. Дисциплінарне провадження щодо адвоката здійснюється відповідною комісією за адресою робочого місця адвоката, зазначеного в Єдиному реєстрі адвокатів України [2].

У результаті аналізу ч. 2 ст. 44 чинного ЦПК України можна визначити такі дії, які можуть бути визнані судом зловживанням процесуальними правами:

- 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана);
- 2) подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин;
- 3) заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, що спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;
- 4) подання декількох позовів до того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та на тих самих підставах або подання декількох позовів з аналогічним предметом і підставами;
- 5) вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між судьями;
- 6) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або в спорі, який має очевидно штучний характер;
- 7) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог із метою зміни підсудності справи;
- 8) завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з метою зміни підсудності справи;
- 9) укладення мирової угоди, спрямованої на шкоду правам третіх осіб;
- 10) умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі в справі.

Виходячи із положень п. 1 ч. 2 ст. 44 ЦПК України, вважаємо, що даний перелік не є вичерпним, оскільки й інші дії учасників процесу можуть бути визнані зловживанням процесуальними правами, якщо вони будуть спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення.

Окрім законодавчого закріплення переліку дій, які можуть бути визнані судом зловживанням процесуальними правами, законодавець також закріпив у ЦПК України санкції за такі дії.

Так, у ст. 148 ЦПК України зазначено, що суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету з відповідної особи штрафу в сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (сьогодні це від 510 грн. до 5 100 грн.) за зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинства. У разі повторного або неодноразового зловживання процесуальними правами з урахуванням конкретних обставин справи суд може вже стягнути штраф у сумі від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (на 1 січня 2018 р. такий штраф може становити від 1 700 до 17 000 грн). Навіть більше, суд має право стягнути штраф як з учасника справи, так і з його представника. Ухвала про стягнення штрафу може бути оскаржена апеляційним порядком, але таке оскарження не перешкоджає розгляду справи. Окрім того, така ухвала може бути скасована самим судом, який її постановив, якщо особа, щодо якої її постановлено, виправила допущене порушення та (або) надала докази поважності причин невиконання відповідних вимог суду чи своїх процесуальних обов'язків.

Ухвала про стягнення штрафу є виконавчим документом і стягувачем у такому разі буде Державна судова адміністрація.

Процесуальна поведінка учасників справи і добросовісність реалізації ними своїх процесуальних прав також може вплинути на розподіл судових витрат між сторонами, оскільки, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 141 ЦПК України, під час вирішення питання про розподіл судових витрат суд враховує поведінку сторони під час розгляду справи, зокрема таку, що призвела до

затягування розгляду справи шляхом подання стороною явно необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення стороною певних обставин, які мають значення для справи, безпідставне завищення позивачем позовних вимог. Якщо судом буде встановлено зловживання стороною чи її представником процесуальними правами або якщо спір виник внаслідок неправильних дій сторони, суд має право покласти на таку сторону судові витрати цілком або частково незалежно від результатів вирішення спору.

Ще одним способом попередження зловживання позивачем своїми процесуальними правами, який передбачений у ЦПК України після внесення змін Законом України від 3 жовтня 2017 р., є положення п. 10 ч. 3 ст. 175 ЦПК України. Даним положенням передбачено, що під час подання позовної заяви до суду позивач зобов'язаний у такій заяві підтвердити, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього ж відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та на тих самих підставах. Вважаємо, якщо в майбутньому буде встановлено, що всупереч підтвердженню про відсутність звернень позивача з тотожними позовами до відповідача, він все-таки скоїв зазначені дії, це може бути безумовною підставою для застосування до позивача санкцій за зловживання процесуальними правами, передбаченими ЦПК України.

Висновки. У результаті аналізу однієї з новел ЦПК України, а саме принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами, можна зазначити, що нормативне закріплення дій, які можуть кваліфікуватися судом як зловживання, а також відповідальності за такі дії є безумовно позитивним кроком на шляху до унеможливлення недобросовісної поведінки учасників процесу.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р., зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/page3>.
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/page>.
4. Луспенник Д.Д. Зловживання процесуальними правами: законодавча регламентація, способи виявлення та шляхи протидії. Часопис цивільного і кримінального судочинства. 2015. № 6. С. 150–171.
5. Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс». СПб., 2009. 47 с.
6. Журба І.О. Зловживання процесуальними правами у цивільному процесі. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 4. С. 102–106.
7. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1962. С. 32.
8. Юдин А.В. Категория «добросовестность» в гражданском процессуальном праве. Університетські наукові записки. 2007. № 1 (21). С. 104–113.
9. Бичкова С.С., Чурпіта Г.В. Зловживання цивільними процесуальними правами. Криміналістичний вісник. 2015. № 2 (24). С. 12–18.

**ПОРЯДОК ВИДАЧІ СВІДОЦТВА ПРО ПРАВО НА СПАДЩИНУ:
ТЕОРІЯ, ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА**

У статті досліджено законодавство України щодо видачі нотаріусом свідоцтва про право на спадщину. Проаналізовано наукові висновки щодо підстав, порядку та суб'єктів вчинення нотаріальної дії щодо видачі свідоцтва про право на спадщину в Україні. Розроблено теоретичну модель видачі свідоцтва про право на спадщину. Здійснено аналіз судової практики. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення спадкового законодавства України.

Ключові слова: *спадкування, спадкове право, спадкові відносини, нотаріальні процес, нотаріальний акт.*

В статье исследовано законодательство Украины относительно выдачи нотариусом свидетельства о праве на наследство. Проанализированы научные выводы относительно оснований, порядка и субъектов совершения нотариального действия по выдаче свидетельства о праве на наследство в Украине. Разработана теоретическая модель выдачи свидетельства о праве на наследство. Осуществлен анализ судебной практики. Сформулированы предложения по совершенствованию наследственного законодательства Украины.

Ключевые слова: *наследование, наследственное право, наследственные отношения, нотариальные процесс, нотариальный акт.*

The article deals with the legislation of Ukraine concerning the issuance of the certificate of the right to inheritance by the notary. The scientific conclusions regarding the grounds, order and subjects of the notarial act on the issuance of the certificate of the right to inherit in Ukraine have been analyzed. A theoretical model of the issuance of the certificate of the right to inheritance has been developed. The analysis of judicial practice has been carried out. Proposals on improvement of inherited legislation of Ukraine are formulated.

Key words: *inheritance, inheritance law, inheritance relations, notarial process, notarial act.*

Вступ. У теорії нотаріального процесу під час класифікації нотаріальних проваджень більшість учених виділяють в окрему групу нотаріальні провадження у сфері спадкування, або нотаріальні провадження, пов'язані з видачею свідоцтва про право на спадщину [1, с. 169, 181]. Крім того, як слушно доводять дослідники, зазначені нотаріальні провадження належать до нотаріальних проваджень, які мають тривалий період розгляду (інколи тривають роками, адже кінцевий термін видачі свідоцтва про спадщину не визначено законом України) та найвищий рівень складності, оскільки охоплюють відносини, пов'язані з оформленням права на спадщину, яка може складатись із рухомого та/або нерухомого майна, бути обтяженою іноземним елементом тощо. Отже, ці та інші обставини вказують на актуальність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття теоретичної моделі нотаріального провадження щодо видачі свідоцтва про права на спадщину.

Ступінь розробленості проблеми. Фундаментом для правової доктрини є праці українських учених, у яких досліджуються проблеми та окреслюються перспективи розвитку спадкового права й законодавства України. Зокрема, можна згадати роботи М. Бондаревої, В. Баранкової,

Ю. Заїки, Л. Грінєнко, В. Косака, В. Комарова, О. Кармази, Л. Козловської, Р. Майданика, О. Печеного, З. Ромовської, Є. Рябоконя, Т. Федоренко, С. Фурси, Є. Фурси, Є. Харитонова та інших авторів. Водночас для розвитку правової доктрини комплексного дослідження сучасних проблем спадкового права крізь призму порядку вчинення нотаріальних дій бракує.

Результати дослідження. Відповідно до узагальнення нотаріальної практики, здійсненої в Тернопільській області впродовж 2015 р., та станом на 1 січня 2016 р. нотаріусами області заведено 12 598 спадкових справ, у тому числі 7 625 спадкових справ заведено державними нотаріусами, 4 973 справи – приватними нотаріусами. Також нотаріусами області видано 21 786 свідоцтв про право на спадщину, при цьому за законом – 10 879 свідоцтв (державними нотаріусами – 6 935, приватними нотаріусами – 3 944), за заповітом – 10 907 свідоцтв (державними нотаріусами – 6 838, приватними нотаріусами – 4 069). Нотаріусами області видано 291 свідоцтво про право на спадщину на ім'я малолітніх осіб та неповнолітніх осіб (державними нотаріусами – 212, приватними нотаріусами – 79). Свідоцтва про право на спадщину, видані державними нотаріусами області, недійсними в судовому порядку не визнавалися, лише 3 свідоцтва визнані частково недійсними, проте це не було пов'язано з порушенням законодавства з боку нотаріусів [2]. Тобто нотаріальні провадження щодо видачі свідоцтва про право на спадщину є поширеними провадженнями, які здійснюють відповідно до ст. 34 Закону України «Про нотаріат» як державні, так і приватні нотаріуси в порядку, межах і в строки, встановлені Законом України «Про нотаріат».

Аналіз Закону України «Про нотаріат» дав змогу дійти висновку, що нотаріальні провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину на території України ведуть не лише державні та приватні нотаріуси, а й посадові особи органів місцевого самоврядування. Так, ст. 37 цього закону передбачено, що в сільських населених пунктах посадові особи органу місцевого самоврядування вчиняють, зокрема, таку нотаріальну дію, як видача свідоцтва про право на спадщину. Не акцентуючи увагу на проблемах, що виникають у посадових осіб під час видачі свідоцтва про право на спадщину, зазначимо, що ми підтримуємо українських науковців, які розкривають не тільки позитивні, а й проблемні аспекти застосування на практиці норм ст. 37 Закону України «Про нотаріат» [3]. За межами території України нотаріальні провадження, пов'язані з видачею свідоцтва про право на спадщину громадянам України, відповідно до ст. 38 Закону України «Про нотаріат» ведуть посадові особи консульських установ України.

Звертаємо увагу на те, що на території України до 2008 р. тільки державні нотаріуси мали право вести зазначені нотаріальні провадження, а з 2008 р. це право надано також приватним нотаріусам. До 2017 р. в Україні ведення спадкових справ та видача свідоцтва про право на спадщину перебували у виключній підсудності нотаріусів. Водночас із 1 січня 2017 р. ст. 37 Закону України «Про нотаріат» було зміно підсудність. Відтак у сільських населених пунктах нотаріальні провадження в порядку, спосіб і в межах, визначених цим законом, вчиняють посадові особи органів місцевого самоврядування.

Отже, у теорії нотаріального процесу за територіальною ознакою нотаріальні провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину доцільно поділяти на нотаріальні провадження, які здійснюються на території України, та нотаріальні провадження, які здійснюються щодо громадян України за кордоном.

Акцентуємо увагу на тому, що Закон України «Про нотаріат», як і будь-який інший закон України, не використовує правову конструкцію «нотаріальне провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину», ця дефініція є науковим доробком, який вживається лише в доктрині та інколи в нотаріальній практиці. На нашу думку, у майбутньому варто було б прийняти окремий закон, який охопив би процесуальні норми нотаріального процесу та, можливо, використав би запропоновану вченими дефініцію.

Загальновідомо, що підстави, порядок і межі здійснення досліджуваних нотаріальних проваджень визначено національним законодавством України та чинними міжнародними договорами України [4].

Так, до національного законодавства України належать Конституція України, закони України «Про нотаріат», «Про міжнародне приватне право», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Цивільний кодекс України, Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами в Україні, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р., Порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 11 листопада 2011 р., Положення про порядок учинення нотаріальних дій в дипломатичних представництвах та кон-

сульських установах України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ України від 27 грудня 2004 р., тощо.

До чинних міжнародних договорів України належать, наприклад, двосторонні міжнародні договори України у сфері правових відносин із цивільних і сімейних справ із Польщею (ст. ст. 36–41), Чехією (ст. ст. 37–47), Македонією (ст. ст. 33–40), Латвією (ст. ст. 36–41), В'єтнамом (ст. ст. 34–39) та іншими державами.

Беручи до уваги теоретичну модель нотаріального провадження, запропоновану С. Фурсою і Є. Фурсою та підтриману М. Бондарєвою, О. Кармазою, а також іншими вченими, зазначимо, що нотаріальне провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину складається з декількох стадій, є багатоетапним, одно-, дво- чи багатосуб'єктним провадженням, а також належить до довготривалих проваджень (не може становити менше 6 місяців із моменту відкриття спадщини, а кінцевий термін законом не визначено).

Так, відкриття провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину тісно пов'язане з відкриттям спадщини та заведенням нотаріусом спадкової справи на підставі поданої спадкоємцями письмової заяви. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про нотаріат» на майно, що переходить за правом спадкоємства до спадкоємців чи держави, нотаріусом або в сільських населених пунктах посадовою особою органу місцевого самоврядування, яка вчиняє нотаріальні дії, за місцем відкриття спадщини видається свідоцтво про право на спадщину.

Статтею 67 Закону України «Про нотаріат» встановлено, що свідоцтво про право на спадщину видається за письмовою заявою спадкоємців, які прийняли спадщину в порядку, встановленому цивільним законодавством, на ім'я всіх спадкоємців або за їх бажанням кожному з них окремо. Спадкоємці, які пропустили строк для прийняття спадщини, можуть бути за згодою всіх інших спадкоємців, які прийняли спадщину, включені до свідоцтва про право на спадщину як такі, що прийняли спадщину. Така згода спадкоємців повинна бути викладена в письмовій формі та подана нотаріусу або посадовій особі органу місцевого самоврядування до видачі свідоцтва про право на спадщину.

Тобто в разі, коли нотаріальне провадження вже відкрите, наприклад, на підставі заяви про прийняття спадщини, для видачі свідоцтва про право на спадщину спадкоємцям необхідно подати окрему заяву про видачу свідоцтва про право на спадщину після закінчення шестимісячного строку для прийняття спадщини. Таким чином, нотаріальне провадження складається з взаємопов'язаних та взаємообумовлених законом процесуальних дій суб'єктів нотаріального процесу, тобто є багатоетапним.

Важливо також зазначити, що строк подачі заяви про видачу свідоцтва про право на спадщину, на відміну від заяви про прийняття спадщини або заяви про відмову від спадщини (упродовж 6 місяців із моменту відкриття спадщини), законом не зумовлюється, однак українське законодавство містить імперативний припис – після закінчення 6 місяців із дня відкриття спадщини, а у випадках, передбачених ч. 2 ст. 1270 та ст. 1276 Цивільного кодексу України, – не раніше зазначених у цих статтях строків (ст. 67 Закону України «Про нотаріат»).

Варто зазначити, що в Казахстані (ст. 1073 Цивільного кодексу) та Грузії (ст. 1500 Цивільного кодексу), а також в інших іноземних державах, на відміну від України, свідоцтво про право на спадщину може бути видане спадкоємцям до закінчення 6 місяців, встановлених для відкриття спадщини, у випадку, коли нотаріус має достатньо доказів того, що, крім осіб-спадкоємців, які звернулися із заявою про отримання свідоцтва, інших спадкоємців немає. На нашу думку, подібну норму може бути внесено також до Цивільного кодексу України за умови, що нотаріус матиме достатньо доказів, які свідчать про право на спадщину за спадкоємцем та про відсутність спору про право на проживання між спадкоємцями. Тобто пропонуємо ввести дострокове закриття нотаріального провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину у випадках, визначених законом, за умови достатності, незаперечності й обґрунтованості доказів у спадковій справі.

Наступна стадія провадження – підготовка до вчинення нотаріальних дій із видачі свідоцтва про право на спадщину. На цій стадії нотаріус зобов'язаний встановити умови вчинення провадження та прийняти рішення про можливість вчинення або відмову у вчиненні нотаріального провадження.

Так, наприклад, ст. 68 Закону України «Про нотаріат» встановлено, що нотаріус або в сільських населених пунктах посадова особа відповідного органу місцевого самоврядування, уповноважена на вчинення нотаріальних дій, під час видачі свідоцтва про право на спадщину за законом перевіряє факт смерті спадкодавця, час і місце відкриття спадщини, наявність підстав для закликання до спадкоємства за законом осіб, які подали заяву про видачу свідоцтва, та склад спадкового майна.

Крім того, системний аналіз наукових досліджень, а також норм законодавства у сфері нотаріату дає можливість дійти висновку про те, що нотаріальне провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину може бути зупинене до вирішення справи в суді та набрання чинності рішенням суду тощо. У такому разі нотаріусу доцільно прийняти вмотивоване письмове рішення про зупинення або відкладення нотаріального провадження, вказавши строки й підстави зупинення чи відкладення провадження.

Останньою стадією провадження є видача нотаріального акта – свідоцтва про право на спадщину за законом та/або свідоцтва про право на спадщину за заповітом. Крім того, у разі, коли до складу спадщини входить нерухоме майно, нотаріус вчиняє адміністративні дії щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно. Однак, на нашу думку, це адміністративне провадження, яке слідує за нотаріальним провадженням і тісно з ним пов'язане. Варто вказати на те, що в науковій літературі також звертається увага на різну правову природу цих проваджень [5].

Зауважимо, що в правовій науці бракує єдності стосовно юридичної природи свідоцтва про право на спадщину. Так, Ф. Медвідь, В. Усенко та Я. Медвідь вважають, що свідоцтво не створює жодних нових прав у спадкоємців на майно, а тільки підтверджує вже існуюче право на нього, оскільки право на спадкове майно в них виникає з моменту відкриття спадщини [6, с. 113]. М. Бондарева доводить, що свідоцтво про право на спадщину є актом державного управління; легітимативним, правостановлюючим і правопідтверджуючим документом, що існує у визначеній законом формі (нотаріальний акт); засобом охорони цивільних прав осіб; юридичним фактом; правоперетворюючим або правоприпиняючим актом [7, с. 124–126]. Тобто свідоцтво про право на спадщину як нотаріальний акт має юридичну силу та зумовлює правові наслідки.

Свідоцтво визнається недійсним за рішенням суду у випадках, визначених законом (ст. 1301 Цивільного кодексу України). Такі випадки, на жаль, є непоодинокими [8].

Висновки. Для відкриття нотаріального провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину законом встановлено договірну територіальну компетенцію, якщо це не стосується вчинення нотаріальних дій у сфері спадкування в органах місцевого самоврядування або за кордоном. Ведення провадження здійснюється лише в порядку, межах та в спосіб, встановлені законом. Законом визначається коло заявників – суб'єктів, на підставі звернення яких може бути відкрито провадження, а також встановлюється обов'язковий суб'єкт ведення таких проваджень (нотаріус тощо). Ця група нотаріальних проваджень характеризується багатоетапністю та має три стадії провадження.

Список використаних джерел:

1. Кармаза О. Концепції охорони та захисту житлових прав в Україні: матеріальний та процесуальний аспекти: монографія. Миронівка: ПрАТ «Миронівська друкарня», 2013. 400 с.
2. Узагальнення нотаріальної практики у Тернопільській області щодо дотримання нотаріусами законодавства з видачі свідоцтва про право на спадщину. URL: <http://terjust.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Узагальнення-спадщина.doc>.
3. Кармаза О. Особливості оформлення прав на спадщину в органах місцевого самоврядування: проблеми застосування норм закону. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 75–80.
4. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada>.
5. Кармаза О. Державна реєстрація прав на житло та їх обтяжень нотаріусами в Україні. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 9. С. 16–20.
6. Медвідь Ф., Усенко В., Медвідь Я. Нотаріальний процес в Україні: навч. посібник. К.: Атіка, 2006. 324 с.
7. Бондарева М. Сутність свідоцтва про право на спадщину. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 124–126.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>.

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО,
ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 346:330:341:1

БІЛОУСОВ Є.М.

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено вивченню питань формування та реалізації державної політики у сфері господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави. Автором проаналізовано доктринальні джерела, які досліджують ці питання, та зроблено висновки стосовно головних напрямів розробки та реалізації такої політики, а також визначено її основні механізми.

Ключові слова: економічна безпека, державна політика, господарсько-правове забезпечення економічної політики.

Статья посвящена изучению вопросов формирования и реализации государственной политики в сфере хозяйственно-правового обеспечения экономической безопасности государства. Автором проанализированы доктринальные источники, которые исследуют эти вопросы, и сделаны выводы относительно основных направлений разработки и реализации такой политики, а также определены ее основные механизмы.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственная политика, хозяйственно-правовое обеспечение экономической политики.

The article is devoted to the study of issues of formation and implementation of state policy in the field of economic and legal provision of economic security of the state. The author analyzes doctrinal sources that investigate these issues and draw conclusions regarding the main directions of the development and implementation of such a policy, as well as its main mechanisms.

Key words: economic security, state policy, economic and legal support of economic policy.

Вступ. Теоретико-методологічні засади організації процесу забезпечення економічної безпеки органічно формують необхідний рівень праворозуміння та правосприйняття у законодавця та у суспільства з метою максимально ефективного втілення у правову дійсність засадничих положень досягнення та збереження бажаного безпекового стану. Державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки є елементом загальнодержавної економічної політики та одночасно політики у сфері національної безпеки. Тому досягнення цілей такої політики відбувається одразу за двома напрямками та двома підсистемами органів державного управління, перша з яких забезпечує реалізацію окремо суто економічних функцій, а друга – функцій, пов'язаних із забезпеченням належного стану економічної безпеки держави.

Дослідженню питань формування та реалізації державної політики у сфері господарювання, у тому числі й у сфері забезпечення економічної безпеки, свої праці присвятили С.І. Бевз, Д.В. Задахайло, О.В. Ставицький, В.В. Шмаков, В.С. Щербина та ін., однак детального опрацювання зазначеної проблематики у працях указаних учених не було.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки України та основних напрямів її реалізації.

Результати дослідження. Генеза появи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки в історичному аспекті, насамперед пов'язана з кризовими економічними процесами, що відбувалися в окремих державах світу. Так, уперше державну політику у сфері забезпечення економічної безпеки проголошено 32-м Президентом США Ф.Д. Рузвельтом за наслідками економічної кризи 1930-х рр., що отримала назву «Велика депресія». Соціально-економічні наслідки кризового стану у промисловості США того періоду наочно продемонстрували тісний зв'язок між економічними процесами та соціальною стабільністю у суспільстві. Відтак, держава на той час мала розв'язати цілий комплекс завдань – забезпечити нормальне функціонування промислового виробництва та економічного сектору у цілому і вирішити проблеми соціального характеру, зменшуючи соціальну напругу у суспільстві, які й були у кінцевому результаті успішно реалізовані, що призвело до подолання державою економічної кризи.

Сьогодні таке поєднання – синтез декількох підсистем державно-управлінського впливу – лише значно розширився, оскільки заходи та засоби державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки охоплюють не лише суто економічні, соціальні процеси, а й повинні враховувати наявні процеси глобалізації, інтернаціоналізації міжгосподарських зв'язків, міграції та ін. Таким чином, говорячи про державну політику у цій сфері, слід розуміти, що це складне явище та надто складний процес, що охоплює декілька окремих напрямів, одним з яких є державна політика у сфері господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави.

Цей напрям, на нашу думку, по суті, є первинним та має забезпечувальний характер щодо основних заходів із забезпечення економічної безпеки будь-якої держави у цілому. Пов'язуючи державну політику у цій сфері із теоретико-методологічними засадами організації процесів із забезпечення економічної безпеки, слід звернути увагу на те, що державна політика формується, виходячи із доктринальних положень та ґрунтується на концептуальних принципах, що покладаються на основу її змісту та подальшої її реалізації.

Цікавою, у зв'язку із вище зазначеним, видається позиція Х. Мола, який вказує на те, що державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки хоча і є явищем комплексним, однак вона має єдину вихідну точку та базове підґрунтя, на якому поступово нарощується та створюється інструментарій забезпечення економічної безпеки. Таким базисом є державна політика у сфері правового забезпечення економічної безпеки у всіх без винятку секторах: приватному та публічному [1, с. 212]. Схожої позиції у своїх дослідженнях дотримується М.В. Макарейко, який зазначає, що держава має забезпечити не лише реалізацію політики у сфері економічної безпеки, але створити таку якість правового регулювання, яка дасть можливість впроваджувати окремі заходи глобальної безпекової політики на всіх рівнях економічної організації суспільства. Держава створює лише умови та рамки для втілення засад економічної безпеки на практиці [2, с. 300-301]. Фактично обидва дослідники дотримуються тієї точки зору, що держава має створити умови для того, щоб стан економічної безпеки досягався не лише засобами державного примусу, але і втілювався самостійно суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства тощо. Разом з тим, наприклад, М.В. Макарейко не виключає втілення і засобів державного примусу, але, на нашу думку, такі заходи повинні реалізовуватися у межах створеного та запровадженого законодавства.

Убачається, що держава має формувати підґрунтя для створення системи господарсько-правового забезпечення економічної безпеки, розробляючи та запроваджуючи державну політику у сфері забезпечення економічної безпеки. І саме політика держави у цьому напрямі формуватиме систему державно-управлінського впливу на безпекові процеси. Реалізація такої політики повинна покладатися, насамперед на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а правозастосовна діяльність судової гілки влади виступатиме додатковою гарантією неухильності дотримання учасниками цих відносин, встановлених державою правил функціонування економічної безпеки у контексті забезпечення її сталого стану та розвитку.

Господарсько-правове забезпечення економічної безпеки у будь-якій державі, у тому числі й в Україні, саме по собі розкривається через активну діяльність системи органів державної влади. Метою такої діяльності є створення законодавчо закріплених засад для функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які максимально забезпечуватимуть функціональну спроможність економічної системи до свого розвитку, а також створення системи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою у процесі реалізації ними функцій, спрямованих на досягнення та дотримання певного належного стану економічної безпеки держави.

Слід зазначити, що складність політики господарсько-правового забезпечення економічної безпеки в Україні є об'єктивно обумовленою, оскільки у державі на даний час, на нашу думку,

відсутній ефективний методологічний інструментарій її реалізації. При цьому саме від того, якої якості буде ця політика, залежатимуть рамки та межі практичного втілення основних напрямів забезпечення економічної безпеки держави та власне залежатиме сам процес досягнення цілей встановлення такої безпеки.

У цьому контексті слід підтримати точку зору Ю.Є. Атаманової, яка зазначає, що «складність застосування господарсько-правових засобів пов'язують із відсутністю їх системного викладення на законодавчому рівні» [3, с. 155]. З одного боку, господарсько-правове забезпечення є базою для практичної діяльності органів державної влади у сфері забезпечення економічної безпеки, а з іншого – сама система такого забезпечення потребує певних засадничих принципів та положень, закріплених у законодавстві. Це ще раз підтверджує тезу, що наукова доктрина економічної безпеки тісно пов'язана з її господарсько-правовим забезпеченням, оскільки виступає тим фундаментом, на якому ґрунтується система законодавства, що створюється та запроваджується щодо цієї сфери.

На нашу думку, політика господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави втілюється у наступних елементах:

- система зобов'язальних засобів примусового характеру, що формують та визначають обов'язкові межі державного втручання в економічні процеси та господарську діяльність суб'єктів цих відносин. Вона втілюється в обмеженнях, що накладаються державою стосовно певних видів господарської діяльності з метою встановлення контролю з боку держави за рухом певних товарів, робіт, послуг;

- система державного позитивного примусу, що втілюється через елементи дозвільної та регуляторної підсистем. Такий позитивний примус пов'язаний із необхідністю гарантування рівних умов та правил конкуренції і господарювання на всіх без винятку ринках та в усіх секторах економіки. У цьому контексті, наприклад, державна реєстрація суб'єктів господарювання є одночасно і умовою їх функціонування і додатковим засобом гарантування відповідальності таких суб'єктів;

- система державного дозволу, що втілюється у свободі ринку, конкуренції, форм і способів діяльності суб'єктів господарювання в економічній системі держави. Сутність та призначення такої системи полягає у тому, що держава визначає умови та бажані межі й стандарти економічної безпеки на макро-, мезо- та мікрорівнях. При цьому учасники досліджуваних відносин, розуміючи необхідність досягнення певного сталого стану власної економічної безпеки, функціонують у межах та у способи, визначені законодавцем як базовий стандарт моделі їх економічної поведінки.

Таким чином, політика господарсько-правового забезпечення економічної безпеки уособлюється у тому, що держава самостійно визначає декілька, так би мовити, напрямків правового регулювання, виконання вимог кожного з яких є необхідною передумовою для учасника цих відносин стосовно розширення меж його власних можливостей, брати участь у господарському обороті.

У зв'язку із вище зазначеним, логічним вбачається висновок, зроблений В. Щербинюю, що в основу господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави «мають бути покладені функції держави в економічній сфері, до яких слід віднести господарсько-організаційну (організація виробництва, планування, управління і самоврядування, програмування тощо); господарсько-стимулюючу (створення умов для розвитку виробництва, захист різних форм власності тощо)» [4, с. 17-18]. Отже, держава повинна бути не лише розпорядником та координатором економічних процесів, вона може і мусить брати активну участь в економічній діяльності через створювану систему суб'єктів господарювання державної форми власності, а також через спеціальні органи та інституції, уповноважені на виконання функцій держави по здійсненню ефективного регулювання, контролю та моніторингу економічних процесів з метою своєчасного виявлення криз та ризикових явищ в економічній системі, їх ефективного подолання та уникнення настання негативних наслідків у майбутньому.

Слід зазначити, що чинний Господарський кодекс України (ст. 12) містить правило, за яким «держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності» [5]. Однак ця норма, на нашу думку, не розкриває всієї сутності господарсько-правового забезпечення, на чому слушно наголошує й С.І. Бевз. Зокрема, дослідник акцентує увагу на тому, що, «зважаючи на потребу відходу від державного управління господарської діяльності, при цьому розуміючи необхідність здійснення всіх його

функцій у цій сфері, слід говорити про перехід від державного управління до державного регулювання господарської діяльності, але вкладаючи у зміст цієї діяльності всі функції державного управління» [6, с. 117]. Тобто, фактично державна політика господарсько-правового забезпечення економічної безпеки має виходити із засад регуляторного механізму, відмовляючись при цьому від надмірного імперативного впливу на економічні процеси, що відбуваються у державі.

Що стосується України, то тут слід зауважити, що сучасна державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки цілком вписується у рамки політики неолібералізму, яка притаманна більшості демократичних держав світу. Політика неолібералізму у цілому заперечує участь держави як активного суб'єкта управління економічними процесами, але необхідності досягнення стану економічної безпеки потребує від державного апарату розробки та реалізації заходів, спрямованих на підтримання належного стану економічної системи, який характеризується як безпековий.

Можна стверджувати, що Україна після здобуття незалежності перетворилася на активного учасника глобальних торгово-економічних процесів, що й обумовило необхідність трансформації адміністративно-командної моделі управління суспільними процесами у ліберальну. Подальший рух у бік європейської спільноти та входження в орбіту економічно розвинених держав потребує від України прийняття нової парадигми побудови публічно-політичних процесів. Тому важливим, на нашу думку, є те, щоб система господарсько-правового забезпечення державної політики у всіх сферах вибудовувалася на основі нової системи ціннісних орієнтирів та програмних вимог. Все це може призвести до появи нової якості управлінської діяльності ліберального спрямування, коли безпекова система перетвориться не лише на об'єкт управління, але і на безпечне й ефективне середовище функціонування суб'єктів господарювання, які є першоосновою економічної системи будь-якої держави світу.

У цьому зв'язку дослідник І.Л. Бачило зазначає, що держава – не сторонній предмет, а інструментарій, засіб вибору адекватних прийомів організаційної дисципліни суспільства [7, с. 132]. Ця теза найбільш влучно та повноцінно відображає зміст політики господарсько-правового забезпечення економічної безпеки – створення умов функціонування економічної системи держави у спосіб, який з мінімальним імперативним втручанням забезпечить максимальний рівень стану безпеки внаслідок синергетичного ефекту від поєднання державно-управлінського впливу, ініціативної діяльності суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, спрямованих на досягнення цілей господарського правопорядку, орієнтиром якого є певний належний стан забезпечення економічної безпеки.

Сьогодні держава як певне організаційне інституціалізоване утворення має змогу забезпечувати власну політику у сфері економічної безпеки сукупністю методів та форм правового й організаційно-розпорядчого впливу, який утворюють інструментарій державного регулювання. Утім, слід підкреслити, що така політика оформлюється у вигляді відповідних програм та нормативно-правових актів, затверджених та легітимізованих різними органами державної влади, що засвідчує про комплексність державної політики у сфері економічної безпеки [8, с. 245]. Тобто механізм господарсько-правового забезпечення економічної безпеки включає у себе розгалужену структуру, яка засновується на економічних законах, способах виробництва та організації функціонування економіки держави, розміщенні продуктивних сил тощо. Однак вихідним слід вважати правове забезпечення, створення належного рівня законодавчого закріплення основних засад функціонування економічної системи та меж впливу держави на суб'єктів господарювання у процесі досягнення визначених же державою стандартів економічної безпеки.

Тобто, як слушно зауважує Д.В. Задихайло, «держава повинна створити умови для розвитку економічної підсистеми. Ці умови мають дотримуватися всіма учасниками економічних процесів, у тому числі і самою державою. При цьому державна політика не обмежується встановленням стандартів та вимог, вона повинна бути утилітарною та практичною з точки зору того набору механізмів і засобів, які нею передбачаються» [9, с. 140]. Фактично держава у сфері забезпечення економічної безпеки має домагатися безперервного вдосконалення способів господарювання, підвищення вимог до стандартів функціонування галузей економіки, тобто забезпечити ситуацію, за якої економічна безпека перетвориться не лише на бажаний стан, а й на якісну характеристику, притаманну всім учасникам досліджуваних відносин.

У цьому контексті цікавою вбачається точка зору О.В. Ставицького, що «правова регламентація господарської діяльності повинна спрямовуватись на закріплення у законодавстві економічно і морально обґрунтованих принципів її функціонування в умовах конкуренції, тобто виходячи з принципу рівності форм власності та суб'єктів господарювання. Досвід свідчить, що на

саморегульований механізм ринку не можна повністю покладатися, без контролю та допомоги з боку держави він не є дієвим» [10, с. 959]. Держава не «допомагає» буквально, але формує таку архітектуру господарських та економічних процесів, яка максимально об'єктивує необхідність еволюціонування суб'єктів господарювання і їх власного прагнення до підвищення стандартів діяльності. Крім того, держава засобами стимулювання та мотивації також спрямовує діяльність суб'єктів господарювання у такому напрямку, який дає змогу говорити про перманентність безпекового стану.

Висновки. Отже, розробка й реалізація державної політики у досліджуваній сфері передбачає можливість та необхідність (не абсолютну) втручання держави в економічні процеси з метою створення системи забезпечення економічної безпеки. Виконання цього завдання можливе лише за умови стратегічного планування та концептуалізації засад державно-управлінського впливу, що, власне, і є змістом та сутністю державної політики загалом та державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки зокрема. При цьому господарсько-правове забезпечення економічної безпеки держави являє собою надзвичайне розмаїття та багатоаспектну сукупність елементів, що, поєднуючись, утворюють механізм, який з одного боку слід вважати механізмом державного регулювання, з іншого – елементом саморегульованої ринкової системи з мінімізації впливу на економічні процеси з боку держави.

Головним орієнтиром щодо здійснюваної державної політики є суспільний інтерес, охоронюваний державою, при цьому суспільним інтересом у даному випадку є досягнення певного сталого стану економічної безпеки, а держава через наявний у неї інструментарій скоріше не досягає цього інтересу як результату, а перетворює його на мейнстрім ринкових процесів з метою участі у них суб'єктів відповідних відносин, породжуючи тим самим конкурентне середовище та стимулюючи цих суб'єктів до здійснення господарської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Maul H. Raw materials, energy and Western security. L., 1984. 413 p.
2. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: дисс. ... д.ю.н. Нижний Новгород, 2016. 324 с.
3. Атаманова Ю.Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави: монографія. Харків: ФІНН, 2008. 424 с.
4. Щербина В. Поняття та види засобів державного регулювання господарської діяльності. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 94. С. 10-19.
5. Господарський кодекс України: Закон від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144
6. Бевз С.І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. Часопис Київського університету права. № 3. 2015. 117 с.
7. Административное и информационное право (состояние и перспективы развития) / под ред. Н.Ю. Хаменовой, И.Л. Бачило. Москва: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 2003. 178 с.
8. Шпаков В.В. Механізми державного регулювання господарської діяльності: постановка проблеми. Економічна теорія та право. № 3 (22). 2015. С. 240-252.
9. Задихайло Д.В. Державна економічна політика та завдання правового регулювання. Економ. теорія та право. 2014. № 1 (16). С. 138-147.
10. Ставицький О.В. Порядок та умови застосування окремих засобів державного регулювання господарської діяльності у державному секторі економіки. Форум права. 2013. № 1. С. 954-961.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЛОВЖИВАННЯ МОНОПОЛЬНИМ (ДОМІНУЮЧИМ) СТАНОВИЩЕМ

У статті розглянуто галузеву належність відповідальності за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем. Охарактеризовано основні заходи юридичної відповідальності, що застосовуються до суб'єктів господарювання. Запропоновано на основі зроблених висновків зміни до чинного законодавства України.

Ключові слова: зловживання монополюючим (домінуючим) становищем, суб'єкт господарювання, антимонопольно-конкурентне законодавство, відповідальність, Антимонопольний комітет.

В статье рассмотрена отраслевая принадлежность ответственности за злоупотребление монополюющим (доминирующим) положением. Охарактеризованы основные меры юридической ответственности, которые применяются к субъектам хозяйствования. Предложены на основе сделанных выводов изменения в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: злоупотребление монополюющим (доминирующим) положением, субъект хозяйствования, антимонопольно-конкурентное законодательство, ответственность, Антимонопольный комитет.

The article considers the sectoral affiliation of the responsibility for abuse of a monopoly (dominant) position. The main activities of legal responsibility applied to economic entities are described. Based on the conclusions made, amendments are proposed to the current legislation of Ukraine.

Key words: abuse of monopoly (dominant) position, economic entity, antitrust and competition law, responsibility, Antimonopoly Committee.

Вступ. Очевидним є те, що без ефективного механізму юридичної відповідальності норми права, які визначають суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, матимуть лише декларативний характер. Окрім встановлення прозорих правил поведінки на товарному ринку, потрібним є також вироблення чітких критеріїв притягнення до відповідальності за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства, в тому числі і за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем на ринку, яке, згідно з річними звітами Антимонопольного комітету України, є найбільш поширеним видом правопорушень.

У цілому дослідження проблеми відповідальності за правопорушення у сфері захисту економічної конкуренції займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: С. Валітов, І. Туйськ, О. Стороженко, Т. Султонова, Н. Клейн та інші. Разом із тим окремого дослідження потребує відповідальність за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем суб'єктами господарювання на ринку.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та характеристика відповідальності за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем, внесення пропозицій щодо вдосконалення антимонопольно-конкурентного законодавства.

Результати дослідження. Так, на думку Т. Султонової, за зловживання домінуючими суб'єктами господарювання своїм становищем передбачається диференційоване застосування різних видів відповідальності, таких як цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність, кожна з яких може бути застосована в залежності від змісту правовідносин, розміру шкоди, ступеня тяжкості та суспільної небезпеки [1, с. 90]. Такий різний галузевий харак-

тер відповідальності, застосовуваної за зловживання монопольним (домінуючим) становищем, Н. Клейн пояснює тим, що конкурентне законодавство є комплексним, яке містить як адміністративні, так і цивільно-правові норми [2, с. 90].

Дана особливість відповідальності за зловживання монопольним (домінуючим) становищем, яка виражається в різному галузевому характері, породжує можливість відступу від класичного розуміння складу правопорушення при кваліфікації даного виду монополістичної діяльності, що становить іншу специфічну особливість досліджуваного правопорушення.

На думку О. Стороженко, аналіз вітчизняного законодавства показує, що зловживання монопольним (домінуючим) становищем сьогодні є предметом двох видів юридичної відповідальності: господарсько-правової та адміністративної [3, с. 98].

Аналіз чинного законодавства і правозастосовної практики показує, що особливістю відповідальності за порушення конкурентного законодавства, як і господарсько-правової відповідальності в цілому, є те, що вона настає незалежно від вини правопорушника і що саме вчинення правопорушення суб'єктами господарювання є єдиною підставою відповідальності.

Юридична відповідальність за зловживання монопольним (домінуючим) становищем має такі основні ознаки:

- 1) ґрунтується на державному примусі у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- 2) це конкретна форма застосування до правопорушника санкцій, передбачених нормами права за порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- 3) настає за вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час встановлення складу правопорушення і пов'язана із суспільним і державним осудом;
- 4) виражається в певних негативних для правопорушника наслідках майнового або іншого характеру;
- 5) реалізується в певній процесуальній формі [4, с. 87].

Виходячи з вищенаведеного, можна говорити, що в цілому відповідальність за порушення норм законодавства про захист економічної конкуренції має різний галузевий характер (адміністративна, господарсько-правова тощо), але за конкретний вид правопорушення, такий як зловживання монопольним (домінуючим) становищем, настає адміністративно-господарська відповідальність, навіть якщо, наприклад, під час розгляду конкретної справи щодо зловживання монопольним (домінуючим) становищем суб'єкт господарювання не надасть органам Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) відповідь на інформаційний запит, то поведінка даного типу буде розглядатися як окремий вид правопорушення.

Згідно із законодавством України про захист економічної конкуренції за зловживання монопольним (домінуючим) становищем до правопорушників можуть застосовуватися такі заходи юридичної відповідальності, як штраф, примусовий поділ, відшкодування збитків, вилучення незаконно одержаного прибутку (доходу).

У цілому правові основи юридичної відповідальності за зловживання монопольним (домінуючим) становищем суб'єктів господарювання на ринку регламентуються Господарським кодексом України (далі – ГКУ) та Законом України «Про захист економічної конкуренції» [5].

Слід зазначити, що найбільш розповсюдженою санкцією за порушення конкурентного законодавства є накладення штрафів на суб'єктів господарювання антимонопольними органами України.

Згідно з класифікацією господарських санкцій, передбаченою в ст. 217 ГКУ, вищевказаний штраф слід віднести до адміністративно-господарських санкцій, оскільки вони застосовуються у встановленому законом порядку не за ініціативою учасників господарських відносин, а уповноваженими органами державної влади.

Адміністративно-господарський штраф відповідно до ГКУ – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету в разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності.

Згідно із ч. 1 ст. 52 Закону «Про захист економічної конкуренції» органи АМКУ накладають штрафи на об'єднання, суб'єктів господарювання; на юридичних, фізичних осіб; групу суб'єктів господарювання юридичних чи фізичних осіб, що відповідно до ст. 1 вказаного Закону визнається суб'єктом господарювання.

Розміри штрафів у законодавстві про захист економічної конкуренції диференційовано в залежності від виду правопорушення.

Аналіз прийнятих антимонопольними органами рішень виявив, що розміри накладених штрафів за зловживання монопольним (домінуючим) становищем суб'єктами господарювання

однієї галузі, як правило, значно різняться. Наприклад, на водоканали в різних областях накладалися штрафи в розмірі від 1 тисячі грн. до 40 тисяч грн. і вище, тепломережі – в розмірі від 1500 грн. до 100 тисяч грн. [6, с. 258].

Під час розгляду справ відносно порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу органи АМКУ враховують різні обтяжливі та пом'якшуючі обставини, керуючись відомчим інформаційним листом за № 47/01.

Згідно із зазначеним листом основними обставинами, що повинні враховуватися під час визначення розміру штрафу за порушення законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктами господарської діяльності, зокрема, є: наслідки порушення (обмеження, усунення, перекручування конкуренції на конкретному ринку); розмір незаконно отриманого прибутку, якщо він має значення для визначення розміру штрафу; повторність порушення; здійснення порушення суб'єктом господарювання після притягнення його до відповідальності за попередні порушення (зазначається час кожного з порушень); тривалість порушення, що визначається роками, місяцями, днями; здійснення суб'єктом господарювання послідовно чи одночасно декількох (вказується кількість) порушень законодавства про захист економічної конкуренції; поведінки суб'єктів господарювання після вчинення порушення: визнання (невизнання) факту порушення; припинення (продовження) порушення до прийняття розпорядження про початок розгляду справи перед ухваленням рішення за справою; добровільне відшкодування потерпілим шкоди (збитків); співробітництво з органами Комітету, сприяння розслідуванню чи створення перешкод; фінансове становище відповідача [6, с. 259].

Слід підкреслити, що в законодавстві України про захист економічної конкуренції визначена тільки верхня межа штрафу. Кожен Антимонопольний орган самостійно визначає базову межу розміру штрафу, на яку потім впливають ті чи інші обставини.

Чинне конкурентне законодавство України не містить логічно вибудованої системи критеріїв визначення розмірів штрафів, що накладаються на суб'єктів господарювання.

Слід погодитися з думкою С. Валітова, що правова невизначеність із визначенням розмірів штрафів під час порушення конкурентного законодавства створює проблему забезпечення захисту прав відповідача в справі, не дозволяє судам повною мірою визначити об'єктивність прийнятих Антимонопольними органами рішень про штрафи [6, с. 260].

Виходячи з вищевказаного, доцільним було б доповнити ст. 52 Закону «Про захист економічної конкуренції» нормою, яка б визначала критерії, що впливають на визначення розміру штрафу. Ними можуть бути: серйозність і тривалість порушення [7, с. 100], поведінка суб'єкта на стадії проведення розслідування і після встановлення самого факту вчинення ним правопорушення, тяжкість наслідків діяння тощо. Адже, наприклад, від таких дій, як встановлення монополю високих цін, наслідки і кількість постраждалих осіб можуть істотно відрізнятися, від наслідків такого правопорушення, як обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою не стосуються предмета договору. Отже, відповідно, і розмір штрафу повинен бути різним.

Варто також зазначити, що, як вказувалося раніше, органи АМКУ під час визначення розміру штрафу керуються відомчим інформаційним листом, але більш правильним і доцільним було б обтяжливі та пом'якшуючі обставини визначати на законодавчому рівні.

Наступним видом відповідальності згідно з антимонопольно-конкурентним законодавством є примусовий поділ. Відповідно до ст. 53 Закону «Про захист економічної конкуренції», якщо суб'єкт господарювання зловживає монополюючим (домінуючим) становищем на ринку, органи АМКУ мають право ухвалити рішення про примусовий поділ суб'єкта господарювання, який займає монополююче (домінуюче) становище.

Примусовий поділ монополюючих утворень у літературі називають специфічною санкцією за порушення антимонопольного законодавства, видом господарсько-організаційних санкцій за порушення законодавства про захист економічної конкуренції або адміністративною санкцією.

Уявляється, що примусовий поділ суб'єктів господарювання, які займають монополююче (домінуюче) становище, можна вважати мірою господарсько-правової відповідальності та адміністративно-управлінською санкцією.

Застосування примусового поділу органами АМКУ не є обов'язковим за вказане правопорушення, що підтверджується нормами закону про те, що органи АМКУ мають право ухвалювати рішення про примусовий поділ. Проте такі рішення застосовуються не у всіх випадках.

Застосування примусового поділу зв'язується не з відсутністю яких-небудь елементів складу правопорушення або обліком врахування систематичності або грубості порушення, сту-

пеня вини правопорушника, а з певними організаційно-технічними причинами. Примусовий поділ не застосовується у випадках неможливості організаційного або територіального відокремлення підприємств, структурних підрозділів або структурних одиниць або наявності тісного технологічного зв'язку підприємств, структурних підрозділів або структурних одиниць (якщо обсяг продукції, споживаної суб'єктом господарювання, перевищує тридцять відсотків валового обсягу продукції підприємства, структурного підрозділу або структурної одиниці).

Рішення про примусовий поділ ухвалюють органи АМКУ, проте виконує рішення, тобто реалізує його, сам правопорушник. Пунктом 4 ст. 53 Закону «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що реорганізація суб'єкта господарювання, який підлягає примусовому поділу, здійснюється на його розсуд за умови усунення монопольного (домінуючого) становища цього суб'єкта господарювання на ринку.

У даному випадку примусовий поділ як різновид примусової реорганізації має на меті захист публічних інтересів, і процес реалізації цієї мети опосередкований спеціальним правовим регулюванням.

У діяльності вітчизняних і зарубіжних антимонопольних органів примусовий поділ суб'єкта господарювання – юридичної особи – використовується як виняткова міра.

Слід також зазначити, що безпосередню відповідальність під час розгляду справ про зловживання монопольним (домінуючим) становищем можуть також нести працівники суб'єкта господарювання, наприклад, за правопорушення, передбачені п. 16 ст. 50 Закону «Про захист економічної конкуренції» працівники суб'єктів господарювання, об'єднань несуть адміністративну відповідальність.

Розмір відповідальності (у вигляді штрафів або іншого) вказаних осіб за дані правопорушення Законом «Про захист економічної конкуренції» не передбачений, а чинні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення не містять норм, що передбачають адміністративну відповідальність посадових і інших осіб за такі правопорушення, як створення перешкод співробітникам АМКУ, його територіальних відділень у проведенні перевірок, огляді, вилученні або накладенні арешту на майно, документи, предмети або інші носії інформації (п. 16 ст. 50 Закону «Про захист економічної конкуренції»), що виключає можливість реалізації на практиці ст. 54 Закону «Про захист економічної конкуренції», в частині притягнення посадових і інших осіб до адміністративної відповідальності за передбачені п. 16 ст. 50 цього Закону порушення.

Тому, виходячи з того, що ч. 3 ст. 54 Закону «Про захист економічної конкуренції» є бланкетною нормою, доцільним було б встановити в Кодексі України про адміністративні правопорушення норму, яка закріпила б відповідальність за правопорушення передбачені пунктом 16 статті 50 Закону «Про захист економічної конкуренції», а саме адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу на працівників суб'єктів господарювання, об'єднань у розмірі до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на осіб, які займаються підприємницькою діяльністю, – до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (за аналогією зі ст. 1661 «Зловживання монопольним становищем на ринку» КпАП) [8].

Одним із різновидів відповідальності за зловживання монопольним або домінуючим становищем є санкція у вигляді відшкодування шкоди. Вона закріплена в ст. 255 Господарського кодексу (збитки, заподіяні зловживанням монопольним становищем, підлягають відшкодуванню за позовами заінтересованих осіб у порядку, встановленому законом) та ст. 55 Закону «Про захист економічної конкуренції». Особи, яким заподіяно шкоду внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, можуть звернутися до господарського суду із заявою про її відшкодування.

Слід зазначити, що законодавством АМКУ та його органам не надано повноваження щодо відшкодування збитків, завданих порушенням антимонопольно-конкурентного законодавства.

Збитки відшкодовуються особою, яка їх спричинила, в подвійному розмірі, якщо вони заподіяні зловживанням монопольним (домінуючим) становищем [9, с. 421].

Відшкодування шкоди є мірою компенсаційного характеру, і задоволення таких вимог проводиться в добровільному порядку або за рішенням суду.

Практика застосування Закону про захист економічної конкуренції свідчить про незначне застосування відшкодування шкоди як міри відповідальності за порушення конкурентного законодавства. Такий стан речей пов'язаний, перш за все, як свідчить аналіз розгляду справ антимонопольними органами, з недостатнім обґрунтуванням сум матеріальної шкоди в ухвалених рішеннях.

Четвертим різновидом відповідальності за зловживання монополюючим або домінуючим становищем на ринку можна вважати вилучення незаконно одержаного прибутку (доходу).

Згідно зі статтею 253 ГКУ прибуток (доход), незаконно одержаний суб'єктами підприємницької діяльності в результаті порушення статей 29, 30 і 32 цього Кодексу, стягується за рішенням суду до Державного бюджету України.

Прибуток, одержаний суб'єктом господарювання внаслідок порушення норм антимонопольно-конкурентного законодавства, є незаконним, а тому підлягає стягненню судом або господарським судом у державний бюджет за позовом АМК або його територіальних відділень (ст. 25 ЗУ «Про АМК», п. 5 Положення про територіальне відділення АМК). Розмір незаконно одержаного прибутку (доходу) може бути підрахований таким чином: суми фактично одержаних прибутків (доходів) внаслідок незаконних дій слід зменшити на суму прибутку (доходу), яку одержав би суб'єкт господарювання в разі утримання від правопорушення, а також на суму сплачених податків та обов'язкових платежів та суму повернутих коштів.

У разі потреби розмір доходу (виручки) може бути визначений органами АМК на підставі адміністративної інформації з інших джерел (ч. 5 ст. 52 ЗУ «Про захист економічної конкуренції» [9, с. 420]).

Слід також відмітити, що згідно з антимонопольно-конкурентним законодавством, суб'єкти природних монополій за порушення умов і правил здійснення підприємницької діяльності можуть бути притягнуті до відповідальності (у вигляді накладення штрафів) як Антимонопольним комітетом України, так і національними комісіями регулювання природних монополій. Подібне дублювання повноважень на практиці може мати негативні наслідки для діяльності суб'єктів природних монополій, наприклад, застосування за одне і теж правопорушення штрафів різними органами державного контролю.

Отже, доцільним було б доповнити статтю 49 Закону України «Про захист економічної конкуренції» ще однією підставою закриття розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, якщо: справу вже розглянуто, чи вона розглядається національними комісіями регулювання природних монополій із тих же підстав щодо того самого відповідача.

Процесуально приводом для закриття справи може слугувати відповідь на інформаційний запит відповідного державного органу (Антимонопольного комітету України, його територіальних відділень чи національних комісій регулювання природних монополій).

Дане положення стосується справ, які знаходяться як на розгляді АМК, його територіальних відділень, так і національних комісій регулювання природних монополій.

Висновки та пропозиції. На основі вищевикладеного можна зробити висновки.

В юридичній науці склалися різноманітні підходи як щодо характеристики юридичної відповідальності в цілому, так і безпосередньо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а саме за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем.

Згідно із законодавством України про захист економічної конкуренції за зловживання монополюючим (домінуючим) становищем до правопорушників можуть застосовуватися такі заходи юридичної відповідальності, як штраф, примусовий поділ, відшкодування збитків, вилучення незаконно одержаного прибутку (доходу).

Як свідчить практика, серед зазначених заходів юридичної відповідальності найбільш поширеним є штраф, а примусовий поділ застосовується як виняткова міра.

Відшкодування шкоди є можливим лише за умови звернення особи до господарського суду з відповідним позовом, або правопорушник може в добровільному порядку компенсувати завдані збитки. Таким чином, органи АМК не мають повноважень щодо прийняття рішення про відшкодування шкоди потерпілій стороні.

Незаконно одержаний прибуток правопорушником стягується за рішенням суду до Державного бюджету України.

Список використаних джерел:

1. Султонова Т.И. Злоупотребление хозяйствующими субъектами доминирующим положением на рынке в Республике Таджикистан: вопросы теории и законодательства: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.03. Душанбе, 2007. 154 с.
2. Конкурентное право Российской Федерации: [учеб. пособие для вузов] / под ред. Н.И. Клейн, Н.Е. Фонаревой. М.: Логос, 1999. 715 с.
3. Стороженко О.М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживання монополюючим (домінуючим) становищем на ринку: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 184 с.

4. Туйськ І.І. Антимонопольні правоохоронні засоби: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2003. 179 с.
5. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-14. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.
6. Валитов С.С. Правовое регулирование конкуренции в Украине: монографія. Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2009. 307 с.
7. Валитов С.С. Застосування штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2006. № 1. С. 92–100.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 21220): Закон Верховної Ради УРСР від 7 грудня 1984 р. № 8073. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
9. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / За заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. [2-е вид.; перероб. і доп.]. К.: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.

УДК 346.13+347.113

ПОПАДИНЕЦЬ Г.О.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Статтю присвячено проблемам правового режиму використання природних ресурсів у сфері господарювання. Проаналізовано законодавчу базу та нормативно-правові акти, які регулюють правовий режим використання природних ресурсів суб'єктами господарювання. Визначено основні недоліки й запропоновано способи покращення використання природних ресурсів у господарській діяльності.

Ключові слова: природні ресурси, суб'єкти господарювання, право власності, право природокористування, господарська діяльність.

Статья посвящена проблемам правового режима использования природных ресурсов в сфере хозяйствования. Проанализирована законодательная база и нормативно-правовые акты, регулирующие правовой режим использования природных ресурсов субъектами хозяйствования. Определены основные недостатки и предложены способы улучшения использования природных ресурсов в хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: природные ресурсы, предприятия, право собственности, право природопользования, хозяйственная деятельность.

The article is devoted to the problems of the legal regime of the use of natural resources in the field of management. The legal base and normative legal acts regulating the legal mode of using natural resources by economic entities are analyzed. The main disadvantages are identified and ways of improving the use of natural resources in economic activity are proposed.

Key words: natural resources, subjects of management, ownership, right of nature use, economic activity.

Вступ. На сучасному етапі розвитку цивілізації людство все більше й більше розуміє небезпечність наслідків недбалого, споживацького використання природних ресурсів. Аналіз міжнародного законодавства, конвенцій, рішень ООН, самітів, вищих органів влади держав, світо-

вої громадськості свідчить про те, що проблемі використання природних ресурсів суб'єктами господарювання та збереження навколишнього природного середовища загалом приділяється особлива увага.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу режиму використання природних ресурсів у сфері господарювання.

Результати дослідження. Сьогодні з урахуванням стану економіки та набранням із 2011 року чинності нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI [1], відповідно до якої половина зборів за забруднення навколишнього середовища залишається на місцях, ми можемо констатувати, що питанням раціонального використання природних ресурсів у сфері господарювання справді приділяється значна увага.

Це проблемне питання неодноразово розглядалося провідними вченими-юристами, такими як Н.Р. Малишева, В. І. Семчик, Б.Г. Розовський, Ю.С. Шемшученко, М.І. Єрофєєв, М.В. Краснова, Г.А. Бобкова, С.В. Кузнецова та інші. Проте надалі існує потреба в його подальшому дослідженні й вирішенні.

Світовий досвід показує, що економічна і юридична інфраструктура країн з ринковою економікою базується на двох формах власності: публічній і приватній. Проведення в Україні економічної реформи, спрямованої на формування засад ринкової економіки, закономірно зумовило необхідність упровадження світового досвіду в систему відносин власності [2, с. 69].

Стаття 148 Господарського кодексу України (далі – ГК України) зазначає, що, відповідно до Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності українського народу відповідно до закону [3].

З прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ІІ (далі – Закон) [4] законодавчо визначено дві основні форми використання природних ресурсів (форми належності ресурсів суб'єктам): а) на титулі права власності; б) на титулі права постійного й тимчасового природокористування.

Тобто система юридичних засад використання природних ресурсів загалом визначена в указаному вище природоресурсному Законі. Особливості реалізації повноважень власника природних ресурсів суб'єктами господарювання установлені в ст. 150, а повноважень природокористувача – у ст. 151 ГК України [3]. Тобто ці статті є деталізацією норм екологічного законодавства щодо спеціального кола суб'єктів природокористування – господарюючих суб'єктів.

Варто зазначити, що, згідно з ч. 2 ст. 55 ГК України [3], суб'єктами господарювання є господарські організації – юридичні особи, створенні відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Правовий статус суб'єктів господарської діяльності щодо використання природних ресурсів розкривається через їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, а реалізація повноважень власності на природні ресурси має здійснюватися з дотриманням певних імперативів, незалежно від форми власності на природні ресурси (державної, муніципальної, приватної).

Згідно з ч. 1 ст. 149 ГК України, суб'єкти господарювання використовують у господарській діяльності природні ресурси в порядку спеціального або загального природокористування [3]. Зазначена стаття встановлює загальний порядок здійснення природокористування суб'єктами господарювання, є загальною стосовно ст. ст. 150–151 ГК України [3].

Разом із тим порядок загального і спеціального використання природних ресурсів передбачає й ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4].

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам та організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку за плату, для здійснення виробничої й іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством, – на пільгових умовах.

За чинним визначенням, спеціальним дозволом на природокористування є документ, який засвідчує право відповідних суб'єктів на використання природних ресурсів. Тобто спеціальний дозвіл є правоустановчим документом, із яким пов'язується виникнення права природокористування. Однак таку саму роль виконують й інші документи (договір оренди, державний акт на

право постійного землекористування тощо), без прийняття яких право на природокористування може не виникнути. Тому вплив на виникнення цього права в спеціальних дозволів є особливим. Вони не підміняють собою інші документи, що визначають статус природокористувача (власник, орендар, постійний чи тимчасовий користувач), умови користування природними ресурсами (цільове призначення наданого в користування природного ресурсу, термін користування тощо), а виконують певні функції, завдяки яким чинять суттєвий вплив на організацію та здійснення природокористування. До таких функцій належать контрольна, координуюча, еколого-економічна, санкціонуюча.

Дозволи на спеціальне природокористування можна класифікувати за різними ознаками: за типом природного об'єкта, який надається в користування відповідно до спеціального дозволу; за суб'єктами надання дозволів на спеціальне природокористування; за формою надання; за процедурою надання; за строками дії. Як підстава виникнення права природокористування розрізняються дозволи, що є єдиним документом на право природокористування (наприклад, відстрільна картка – на право полювання), і спеціальні дозволи, що входять до складу документів, які породжують право природокористування.

Особливістю спеціальних дозволів як документів, що породжують право природокористування, є різноманітність їх форм. Ними, як уже зазначалося, можуть бути власне спеціальні дозволи, лісорубний квиток (ордер), лісовий квиток, ліцензія, відстрільна картка. За всієї своєї зовнішньої розбіжності ці документи мають єдині ознаки: констатують визнання державою необхідності відповідної діяльності, її легітимності; впливають на правосуб'єктність осіб, котрі отримали відповідні дозвільні документи; є передумовою виникнення права природокористування; установлюють умови природокористування з урахуванням особливостей певної діяльності. Різноманітність же форм дозвільних документів у цій сфері зумовлена певними традиціями в їх застосуванні, які склалися протягом певного часу й впливають на сучасне законодавство.

Однією з найважливіших вимог у структурі правовідносин щодо використання природних ресурсів є вимога їх цільового використання, що є напрямом і способом отримання користі від експлуатації їх якостей для задоволення матеріальних та інших потреб суб'єктів природокористування. Юридичний зміст такої вимоги полягає в тому, що природний ресурс, який перебуває у володінні будь-якого суб'єкта, має використовуватись відповідно до того призначення, яке визначено законодавством та обліково-кадастровою документацією і правостановлювальними документами на цей природний ресурс.

У цьому плані екологічно та юридично значущими документами є Державні кадастри природних ресурсів, які містять сукупність необхідних, достовірних та об'єктивних відомостей про кількісний і якісний стан природних ресурсів, реєстрацію власників і користувачів, про природні, екологічні та юридичні властивості природних ресурсів.

В Україні здійснюється ведення земельного, водного, лісового кадастрів, кадастрів тваринного світу й родовищ і проявів корисних копалин, що передбачено, відповідно, Земельним, Водним, Лісовим кодексами України, Кодексом про надра та Законом України «Про тваринний світ» (Порядок ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря від 13.12.2001, Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011, Порядок ведення державного водного кадастру від 08.04.1996, Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів від 20.12.2007, Порядок державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин від 31.01.1995, Порядок ведення державного кадастру тваринного світу від 15.11.1994).

Поряд із правом природокористування поширеною формою належності природних ресурсів є право власності на природні ресурси. Особливості реалізації права власності на природні ресурси суб'єктами господарювання встановлює ст. 150 ГК України [3].

Право власності на природні ресурси є системою юридичних норм та інших правових засобів, які регулюють правовідносини щодо землі, надр, вод, лісів, рослинного і тваринного світу, об'єктів природно-заповідного фонду й забезпечують реалізацію повноважень власників щодо володіння, користування та розпорядження цими ресурсами. Зміст права власності на природні ресурси становить сукупність повноважень суб'єктів права власності щодо володіння, користування та розпорядження належними їм природними ресурсами.

Право володіння суб'єктів права власності на природні ресурси є юридично гарантованою стабільністю права власності на природні ресурси, їх невід'ємністю від власників без особистого волевиявлення, визнанням виключності й абсолютності цих прав.

Право користування суб'єктів приватної власності на природні ресурси – це юридично гарантована можливість їх самостійного господарювання та ефективного використання природних ресурсів, експлуатації корисних властивостей для задоволення різноманітних потреб власників.

Право розпорядження суб'єктів приватної власності природними ресурсами є юридично забезпеченою можливістю самостійного використання природних ресурсів відповідно до їх цільового призначення, надання у використання й відчуження іншим суб'єктам на договірних засадах.

Зазначена стаття передбачає лише право власності суб'єктів господарювання на землю як один із природних ресурсів, виходячи саме з виключної важливості земель для здійснення господарської діяльності, оскільки земля виконує поліфункціональну роль: є територією держави України, є природним ресурсом, основним засобом сільськогосподарського виробництва, є територіальним базисом життєдіяльності людини, здійснення господарювання.

Особливості права власності на землю визначені в Земельному кодексі України (далі – ЗК України). Відповідно до ст. 78, право власності на землю – це право володіти, користуватися й розпоряджатися земельними ділянками. Земля в Україні може перебувати в приватній, комунальній і державній власності [5].

Наприклад, юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України) можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності в разі:

- придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- унесення земельних ділянок її засновниками до статутного капіталу;
- прийняття спадщини;
- виникнення інших підстав, передбачених законом.

Іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення:

- у межах населених пунктів – у разі придбання об'єктів нерухомого майна і для спорудження об'єктів, пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності в Україні;
- за межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна [6, с. 285].

Разом із тим землі сільськогосподарського призначення, отримані в спадщину іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року.

Відповідно до ст. 90 ЗК України, власники земельних ділянок мають право:

- продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину;
- самостійно господарювати на землі;
- використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі;
- споруджувати жилі будинки, виробничі й інші будівлі та споруди [5].

Власники земельних ділянок мають право власності на посіви й насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену сільськогосподарську продукцію. Вони також мають право на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом.

Порушені права власників земельних ділянок підлягають відновленню в порядку, встановленому законом.

Стаття 91 ЗК України формулює низку обов'язків власників земельних ділянок:

- використовувати їх за цільовим призначенням;
- додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля;
- своєчасно сплачувати земельний податок;
- не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок і землекористувачів;
- підвищувати родючість ґрунтів і зберігати інші корисні властивості землі;
- своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом;
- дотримуватися правил добросусідства й обмежень, пов'язаних із установами земельних сервітутів та охоронних зон;
- зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних та осушувальних систем [5].

Згідно зі ст. 56 ЗК України, землі *лісового фонду* можуть перебувати в державній, комунальній і приватній власності. Громадянам і юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися у

власність замкнені земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 га в складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Громадяни та юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення.

Відповідно до ст. 59 ЗК України, громадянам і юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 га). Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні й інші штучні водойми.

Згідно з п. «г» ч. 1 ст. 90 ЗК України, власники земельних ділянок мають право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі [5]. Принцип, за яким власник земельної ділянки автоматично визнається власником корисних копалин під площею земельної ділянки, у юриспруденції отримав назву акцесії. В Україні принцип акцесії застосовується лише до так званих загальнопоширених корисних копалин. Перелік корисних копалин, які належать до загальнопоширених, наведено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12.12.1994. Корисні копалини місцевого значення власне і є загальнопоширеними, що випливає з п. «з» ч. 1 ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4].

Суб'єкти господарювання, здійснюючи господарську діяльність, мають право:

- експлуатувати корисні властивості наданих їм природних ресурсів;
- використовувати для господарських потреб у встановленому законодавством порядку корисні копалини місцевого значення, водні об'єкти, лісові ресурси, що знаходяться на наданій їм земельній ділянці;
- одержувати доходи від результатів господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів;
- одержувати пільгові короткострокові та довгострокові кредити для реалізації заходів щодо ефективного використання, відтворення й охорони природних ресурсів, а також користуватися податковими пільгами під час здійснення зазначених заходів;
- вимагати компенсації шкоди, завданої належним їм природним ресурсам іншими суб'єктами, а також усунення перешкод у здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів.

Обов'язки суб'єктів господарювання щодо використання природних ресурсів загалом ґрунтуються на вимогах ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], відповідно до якої використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами й організаціями здійснюється з додержанням обов'язкових екологічних вимог:

- раціонального й економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій;
- здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища;
- здійснення заходів щодо відтворення відновлюваних природних ресурсів;
- застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища й безпеку здоров'я населення;
- збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснення господарської й іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб.

Викладене вище дає розуміння того, що одним із основних завдань держави повинна бути охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів. Разом із тим стимулювання раціонального природокористування й охорони довкілля потребує комплексного підходу, який передбачає систему різних форм впливу на природокористувачів, що залежить від характеру виробництва, ресурсів підприємств, галузі та елементів природного середовища, в якому вони функціонують [7].

Одним із дієвих державних інструментів є акумуляція внутрішніх фінансових ресурсів у вигляді екологічного оподаткування, яке виконує водночас фіскальну й компенсаційну функції та введення якого почалося з 2014 року. Проте збір за забруднення навколишнього середовища

передбачає цільове використання коштів, тому впровадження екологічного оподаткування має гарантувати прозорий механізм розподілу бюджетних коштів та ефективного податкового регулювання.

Ефективним інструментом фінансового забезпечення природоохоронних заходів є встановлення податкових пільг і надання субсидій, які мають довготривалий ефект гарантування сталого розвитку.

Світовий досвід підтверджує те, що система екологічного менеджменту залежить від ефективності економічного механізму природокористування, який ґрунтується на поєднанні регуляторів примусово-обмежувального і стимулювально-компенсаційного характеру. Це забезпечує створення екологічно безпечних технологій і способів господарювання [8].

У країнах ЄС створені організаційні структури й діє механізм правового регулювання охорони природних ресурсів і їх раціонального використання.

В Україні сьогодні практично не діє економічний механізм екологічного регулювання, внаслідок чого не функціонують механізми кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення екологічної діяльності. Водночас потребують удосконалення механізми надання субсидій для створення екологічної інфраструктури 2 національного ринку екологічних послуг.

Висновки. Отже, особливістю правового режиму використання природних ресурсів суб'єктами господарювання є цільове використання природних ресурсів, проблема раціонального використання, відтворення та охорони довкілля й економічне стимулювання такої діяльності суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 50–51. Ст. 572.
2. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. 2-е видання. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-12. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3–4. Ст. 27.
6. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін.; за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. 3-тє вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 776 с.
7. Федорищева А., Бутрин О. Техногенно-екологічна ситуація в Україні та управління рівнем її безпеки. Економіка України. 2008. № 5. С. 75–79.
8. Веклич О.І. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання. Економіка України. 2008. № 10. С. 62–66.

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ

У статті досліджується діяльність уповноважених державою суб'єктів, які забезпечують функціонування та діяльність господарських судів. Звертається увага на особливості таких суб'єктів і здійснюється їх класифікація.

Ключові слова: господарські суди, специфічна діяльність, суб'єкти судової системи, класифікація.

В статье исследуется деятельность уполномоченных государством субъектов, обеспечивающих функционирование и деятельность хозяйственных судов. Обращается внимание на особенности таких субъектов и осуществляется их классификация.

Ключевые слова: хозяйственные суды, специфическая деятельность, субъекты судебной системы, классификация.

The article deals with the activities of state-authorized entities, which ensure the functioning and operation of economic courts. Attention is paid to the features of such entities and their classification is carried out.

Key words: economic courts, specific activity, subjects of the judicial system, classification.

Вступ. Господарські суди посідають особливе місце в судовій системі України. Відзначаючи вагоме значення господарських судів у здійсненні правосуддя, варто підкреслити, що великий вплив на ефективність їхньої діяльності мають визначені нормативно-правовими актами суб'єкти судової системи, які забезпечують функціонування та діяльність господарських судів.

Як слушно підкреслює Н.Д. Квасневська, суди всіх інстанцій і видів спеціалізації є стрижнем судової системи України, навколо якого утворюються та функціонують інші структури. Ученя до таких структур зараховує органи суддівського самоврядування; Державну судову адміністрацію та її територіальні управління; апарати судів; Вищу кваліфікаційну комісію суддів; Вищу раду юстиції; Національну школу суддів [1, с. 44–45].

Наведена структура судової системи України включає в себе не тільки суди всіх ланок і рівнів, а й допоміжні органи і структури [1, с. 45].

Постановка завдання. Узявши за основу наведену структуру, з метою з'ясування впливу суб'єктів судової системи на діяльність господарських судів, здійснимо дослідження їхньої діяльності.

Результати дослідження. Аналіз нормативно-правових актів у досліджуваній сфері дає підстави визнати, що провідним суб'єктом судової системи України є Вища рада правосуддя, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності суспільству, формування доброчесного й високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції та законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [2].

Організаційну, правову, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу щодо забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя здійснює секретаріат, у складі секретаріату діє служба інспекторів Вищої ради правосуддя, керівник служби інспекторів, який підпорядковується Голові Вищої ради правосуддя.

Державна судово адміністрація України здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, у своїй діяльності цей державний орган підзвітний Вищій

раді правосуддя [3]. Відповідно до норм указанного Закону, підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів і членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснює служба судової охорони.

Діяльність Державної судової адміністрації нерозривно пов'язана з організаційним забезпеченням роботи суду, яке здійснює його апарат, який очолює керівник апарату. У своїй діяльності служба персоналу підпорядковується безпосередньо керівнику апарату суду. У кожному суді діє служба судових розпорядників, які забезпечують додержання особами, які перебувають у суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні.

Державним органом суддівського врядування є Вища кваліфікаційна комісія суддів (далі – ВККС) України. Статус, повноваження, склад, порядок формування ВККС регулюється нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема вона вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді; визначає потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді в Національній школі суддів України [3].

Організаційне забезпечення діяльності ВККС України здійснює секретаріат, а також служба інспекторів ВККС, які діють виключно за дорученням члена ВККС відповідно до актів, що регулюють діяльність ВККС.

Секретаріат ВККС України здійснює організаційне, правове, аналітичне, кадрове, документальне, інформаційне, матеріально-технічне, фінансово-економічне, господарське та інше забезпечення діяльності ВККС. Для здійснення членами ВККС своїх повноважень діє служба інспекторів у кількості сорока двох інспекторів. Інспектори ВККС призначаються на посади та звільняються з посад Головою ВККС за пропозицією відповідного члена ВККС. З метою сприяння ВККС у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики й доброчесності з метою кваліфікаційного оцінювання діє Громадська рада доброчесності.

Недоліком Громадської ради доброчесності є те, що, по-перше, її висновки мають рекомендаційний характер, а по-друге, як уважають експерти GRECO у Звіті «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів», який присвячений четвертому раунду оцінювання України, ухваленому на 76-му пленарному засіданні (Страсбург, 19–23 червня 2017 року), роль Громадської ради доброчесності (відповідно до нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів») є спірною [4].

Для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань судьями. Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, Рада суддів України, з'їзд суддів України.

Найвищим органом суддівського самоврядування є з'їзд суддів України, який:

1) заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів;

2) заслуховує інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність;

3) заслуховує інформацію Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади;

4) призначає суддів Конституційного Суду України відповідно до Конституції й законів України;

5) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх з посади члена Вищої ради правосуддя відповідно до Конституції й законів України;

6) обирає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та приймає рішення про звільнення їх з посади відповідно до цього Закону;

7) звертається з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їхніх посадових осіб;

8) обирає Раду суддів України;

9) розглядає інші питання суддівського самоврядування відповідно до закону.

З'їзд суддів України приймає рішення, що є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування й усіх суддів [3].

Отже, кожен із указаних суб'єктів наділений різноманітними повноваженнями, тому варто погодитися з думкою, що під час характеристики суб'єкта адміністративно-правових відносин

доцільно врахувати статус суб'єктів таких відносин, правоздатність і дієздатність особи, визнану законом, галузеву належність, оскільки комплекс прав та обов'язків суб'єкта адміністративних правовідносин у різних галузях управління наділений різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [5, с. 207].

До суб'єктів, які мають вплив на функціонування й діяльність господарських судів і загалом судової системи України, варто зарахувати:

1. Вищу раду правосуддя:
 - 1) секретаріат Вищої ради правосуддя;
 - 2) службу інспекторів Вищої ради правосуддя (допоміжні органи, що сприяють організації та функціонуванню Вищої ради правосуддя).
2. Вищу кваліфікаційну комісію суддів України:
 - 1) секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
 - 2) службу інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; (допоміжні органи, що сприяють організації та функціонуванню Вищої кваліфікаційної комісії суддів України);
 - 3) Національну школу суддів України;
 - 4) Громадську раду доброчесності.
3. Державну судову адміністрацію України:
 - 1) службу судових розпорядників;
 - 2) службу судової охорони;
 - 3) апарат суду (допоміжні органи, що сприяють організації, функціонуванню та діяльності судів України).
4. Суддівське самоврядування (діє для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні):
 - 1) збори суддів;
 - 2) Раду суддів України;
 - 3) з'їзд суддів України.

Незважаючи на наявність різноманітних суб'єктів судової системи, що характеризуються специфічними ознаками, діяльність указаних суб'єктів публічної адміністрації, які наділені різноманітними повноваженнями, неможлива поза механізмом діяльності судів (суду).

Висновки. На основі проведеного дослідження суб'єктів судової системи можемо зробити висновок, що вказані суб'єкти забезпечують функціонування та діяльність господарських судів – це не механічне поєднання окремих суб'єктів публічної адміністрації судової системи, а регламентована й санкціонована державою організаційна та впорядкована цілісна система суб'єктів, які мають вирішальний вплив на функціонування діяльності господарських судів.

Основними ознаками, що вказують специфічну діяльність суб'єктів судової системи, є те, що вони виконують публічне управління відповідно до встановлених нормативно-правових актів; здійснюють свою діяльність у специфічній сфері суспільних відносин; наділені повноваженнями державно-владного характеру. Указані суб'єкти судової системи, які відрізняються між собою функційними повноваженнями, відображають правовий статус кожного, які, крім того, доповнюються й власними рисами, покликані державою забезпечити основну функцію господарського суду – здійснення правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Квасневська Н.Д. Особливості структури судової системи України. Наше право. 2016. № 1. С. 42–46.
2. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 7–8. Ст. 5.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Звіт «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів»: Ухвалено на 76-му пленарному засіданні (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grscoeval4rep-2016-9-p3-76-grsc-19-23-2017-/1680737206>.
5. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 205–217.

**ЕКОЛОГІЧНЕ МАРКУВАННЯ ТА ТОРГОВЕЛЬНА МАРКА:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ**

У статті розглядаються поняття маркування, екологічного маркування, позначень на упаковці, торговельних марок. Детально розглядаються вимоги до інформації про продукцію, яка повинна міститися на упаковці. Аналізується вплив на покупців різних позначень на упаковці. Зроблена спроба зіставити теоретичні поняття та практичне застосування різних позначень із позицій маркетингового впливу та безпеки продукції. Особлива увага приділена позначці «еко».

Ключові слова: екологічне маркування, позначення, торговельні марки, еко, екологічно безпечна продукція.

В статье рассматриваются понятия маркировки, экологической маркировки, обозначений на упаковке, торговых марок. Подробно рассматриваются требования к информации о продукции, которая должна размещаться на упаковке. Анализируется влияние на людей различных обозначений на упаковке. Предпринята попытка сопоставить теоретические понятия и практическое применение различных обозначений с позиций маркетингового воздействия и безопасности продукции. Особое внимание уделено обозначению «эко».

Ключевые слова: экологическая маркировка, обозначения, торговые марки, эко, экологически безопасная продукция.

The article deals with the notion of labeling, environmental labeling, labeling on the packaging, trademarks. The requirements for product information, which must appear on the package, are considered in detail. The influence of different labeling on the packaging is analyzed. An attempt has been made to put together theoretical concepts and the practical application of various designations from the standpoint of marketing influence and product safety. Particular attention is paid to eco-designation.

Key words: environmental labeling, designation, trade marks, eco, environmentally friendly products.

Вступ. Сучасне суспільство характеризують як суспільство споживання. У господарському обігу перебуває безліч товарів і кожного дня їх більше, але кількісний показник не гарантує якості. Серед величезної розмаїтості виробників, асортименту, назв та складу продукції споживачеві легко заплутатися, дуже складно зробити правильний вибір і придбати саме те, що потрібно. Об'єктивно виникає потреба в маркуванні, щоб виділити дійсно якісні товари із загальної маси.

Підприємці намагаються виділити свій товар і привернути увагу споживача різноманітними позначками. Набути прав на них можна, зокрема, шляхом реєстрації їх як торговельних марок. Якщо проаналізувати світовий досвід у цій сфері, то можна переконатися, що постійно збільшується розмаїття позначень, на які особа може набути права інтелектуальної власності як на засіб індивідуалізації своїх товарів та послуг. Так, поруч із такими традиційними позначками, як слово та графічне зображення, з'явилися невізуальні позначки, наприклад, звук, аромат, смак тощо.

Постановка завдання. Мета статті – порівняти два види маркування товарів, а саме екологічне маркування та торговельну марку. Таке порівняння проведено для з'ясування, чи зможе екологічне маркування витіснити торговельну марку.

Результати дослідження. Ст. 14 Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р., який втратив чинність, містить визначення знака відповідності національним стандартам. А саме, національний знак відповідності продукції національним стандартам – знак, який засвідчує відповідність позначеної ним продукції всім вимогам стандартів, які поширюються на цю продукцію. Сьогодні із цією метою використовують знак відповідності технічним регламентам – маркування, яким виробник підтверджує, що продукція відповідає вимогам, які висуваються до зазначеної продукції та визначені в технічних регламентах, якими передбачене нанесення цього маркування. Об'єкт оцінки відповідності – конкретний матеріал, продукція, установка, процес, послуга, система, особа чи орган, до яких застосовується оцінка відповідності.

Відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів», безпека продукції – відсутність будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища за звичайних умов використання, зберігання, транспортування, виготовлення й утилізації продукції.

Належна якість товару, роботи або послуги – властивість продукції, яка відповідає вимогам, встановленим для цієї категорії продукції в нормативно-правових актах і нормативних документах, та умовам договору зі споживачем;

У ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» визначене право споживача на інформацію про продукцію. Так, споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію, що забезпечує можливість її свідомого і компетентного вибору. Інформація повинна бути надана споживачеві до придбання ним товару чи замовлення роботи (послуги). Інформація про продукцію не вважається рекламою.

В інформації про продукцію має зазначатися таке: 1) назва товару, найменування або відтворення знака для товарів і послуг, за якими вони реалізуються; 2) дані про основні властивості продукції, номінальну кількість (масу, об'єм тощо), умови використання; 3) відомості про вміст шкідливих для здоров'я речовин, які встановлені нормативно-правовими актами, та застереження щодо застосування окремої продукції, якщо такі застереження встановлені нормативно-правовими актами; 4) позначка про наявність у складі продукції генетично модифікованих організмів; 5) дані про ціну (тариф), умови та правила придбання продукції; 6) виробник (продавець) у разі виявлення недостовірної інформації про продукцію (якщо вона не шкодить життю, здоров'ю або майну споживача) протягом тижня вилучає цю продукцію із продажу та приводить інформацію про неї у відповідність; 7) дата виготовлення; 8) відомості про умови зберігання; 9) гарантійні зобов'язання виробника (виконавця); 10) правила й умови ефективного і безпечного використання продукції; 11) строк придатності (строк служби) товару (наслідків роботи), відомості про необхідні дії споживача після їх закінчення, а також про можливі наслідки в разі невиконання цих дій; 12) найменування та місцезнаходження виробника (виконавця, продавця) і підприємства, яке здійснює його функції щодо прийняття претензій від споживача, а також проводить ремонт і технічне обслуговування.

Що стосується продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в державній системі сертифікації, то споживачеві повинна надаватися інформація про її сертифікацію.

Що стосується продукції, яка за певних умов може бути небезпечною для життя, здоров'я споживача та його майна, навколишнього природного середовища, то виробник (виконавець, продавець) зобов'язаний довести до відома споживача інформацію про таку продукцію і можливі наслідки її споживання (використання).

Нормативно-правовими актами, зокрема технічними регламентами, можуть бути встановлені додаткові вимоги до змісту інформації про продукцію.

У випадках, визначених у технічних регламентах, які передбачають застосування процедур оцінки відповідності, на продукцію та/або на інші об'єкти, що визначені такими технічними регламентами (табличку з технічними даними, пакування, супровідні документи тощо), повинен наноситися знак відповідності технічним регламентам.

Нанесенням знака відповідності технічним регламентам на продукцію вважається також нанесення цього знака на будь-який інший, ніж сама продукція, об'єкт, який визначений у відповідному технічному регламенті. Форма й опис знака відповідності технічним регламентам встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Окремими технічними регламентами може бути передбачено застосування знака відповідності технічним регламентам, що має іншу форму, ніж та, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. У цих випадках форма знака відповідності технічним регламентам встановлюється відповідними технічними регламентами.

Знак відповідності технічним регламентам застосовується згідно із загальними принципами маркування зазначеним знаком, якщо в технічних регламентах міститься посилання на такі загальні принципи маркування. У певних технічних регламентах можуть бути встановлені додаткові загальні принципи маркування знаком відповідності технічним регламентам.

Законодавством визначені загальні принципи маркування знаком відповідності технічним регламентам. Так, знак відповідності технічним регламентам повинен наноситися лише виробником або його уповноваженим представником.

Знак відповідності технічним регламентам повинен наноситися лише на продукцію, для якої його нанесення передбачене конкретними технічними регламентами, та не повинен наноситися на будь-яку іншу продукцію.

Виробник шляхом нанесення знака відповідності технічним регламентам ним самим або його уповноваженим представником вказує на те, що він бере на себе відповідальність за відповідність продукції всім вимогам, які висуваються до зазначеної продукції та визначені у відповідних технічних регламентах, якими передбачене нанесення знака відповідності технічним регламентам.

Для проведення процедури оцінки відповідності, передбаченої відповідним технічним регламентом, застосовуються модулі – комплекси уніфікованих процедур оцінки відповідності (модуль), які обираються згідно з вимогами п. 5 Технічного регламенту.

Модулі, визначені Технічним регламентом, застосовуються в разі посилання на них у відповідних технічних регламентах.

Коли міжнародні та регіональні стандарти, стандарти і технічні регламенти інших держав або відповідні їхні частини, на основі яких згідно із законом повинні розроблятися технічні регламенти, містять процедури (модулі) оцінки відповідності, у визначених технічних регламентах не допускається застосування посилання на цей Технічний регламент [3].

Останнім часом більшість людей дбає про екологію, і часто вибір певного продукту або виробу споживачем залежить від наявності певних знаків, які позначають екологічність продукту. Найвідоміший із таких знаків – точка, може бути зображена зеленим або навіть чорно-білим кольором. Це зображення означає, що упаковка може бути перероблена. Стрілочка, розташована трикутником, також означає екологічну упаковку – утилізацію відходів для подальшого використання. Чоловічок із кошиком означає прохання виробника викинути упаковку у відро для сміття. Цей знак наноситься на ті види товарів, використовувати які передбачається поза домом – різні фантики, обгортки тощо. Цей знак часто використовується виробниками некоректно – його можна побачити на упаковці прального порошку або зубної пасти. Розміщення символу на цих товарах просто не має сенсу.

Є маркування товарів певної групи, що позначає їх використання. Наприклад, латинська буква U в кружечку в усьому світі використовується на позначення кошерної їжі, а знак Vegan з ромашкою, виконаний у зеленому кольорі, застосовується для нанесення на продукти, які призначені тільки для вегетаріанської кухні, і показує, що продукт не містить тваринних інгредієнтів. Схематично намальований кролик із написом *Not tested on animals* говорить про те, що під час розроблення технології експерименти з тваринами не проводилися. Такі знаки, що несуть важливу інформацію, допомагають споживачеві зробити вибір на користь того чи іншого продукту або виробу.

Виробник, що має дозвіл на використання знаків якості, має велику перевагу в конкурентній боротьбі. Знак відповідності – це гарантія того, що, здійснюючи покупку, споживач не натрапить на продукцію низького сорту, що купується товар, який не завдасть шкоди здоров'ю або навколишньому середовищу [7].

Розглянемо поняття торговельної марки, тобто позначення, яке може міститися на упаковці товару. Відповідно до п. 2 ст. 5 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», об'єктом знака може бути будь-яка позначка або будь-яка комбінація позначок. Для позначення можуть використовуватися, зокрема, слова, зокрема власні імена, літери, цифри, зображувальні елементи, кольори та комбінації кольорів, а також будь-яка комбінація таких позначень.

Згідно із ч. 1 ст. 492 Цивільного кодексу України, торговельною маркою може бути будь-яке позначення або будь-яка комбінація позначень, які придатні для відрізнєння товарів (послуг), що виробляються (надаються) однією особою, від товарів (послуг), що виробляються (надаються) іншими особами.

Отже, торговельна марка – це власність юридичної чи фізичної особи. Інші виробники не мають права її використовувати без законних підстав для такого використання. Але для споживача важливі репутація торгової марки та наявність інших маркувань.

Цікаві висновки містяться у звіті Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) за 2017 р. щодо наявності на ринку продукції з позначеннями «Еко», «Есо», «Екологічний». Під час проведення дослідження Комітетом було виявлено, що в торговельних мережах України реалізується продукція з позначеннями «Еко», «еко», «Екологічна», «Екологічно чиста» тощо.

Обираючи серед аналогічних товарів, пересічний покупець сподівається отримати такий продукт, що відповідає його потребам, керуючись інформацією, заявленою виробником.

Під час придбання продукції увагу споживача можуть привернути позначки, які виробник розміщує на етикетках (упаковках) своїх товарів, зокрема й у вигляді позначень «Еко», «еко», «Екологічна», «Екологічно чиста». Саме такі написи на етикетках (упаковках) можуть скласти уявлення у споживача, що цей товар має більш екологічні властивості порівняно з іншими товарами такої самої категорії. Розміщення таких позначень виробниками на упаковках своїх продуктів може надавати їм переваги, зокрема перед іншими виробниками продукції такої самої категорії.

Оскільки окремі виробники товарів, маркованих позначкою «еко» (та схожими) не змогли надати доказів «екологічності» своїх товарів, АМКУ кваліфікував маркування товарів таких виробників як поширення на етикетках продукції неправдивої інформації. Антимонопольним комітетом було надано обов'язкові рекомендації відповідним виробникам припинити таке маркування. Вказаними рекомендаціями компаніям запропоновано припинити дії з поширення на етикетках продукції неправдивої інформації щодо її екологічних властивостей, зокрема, у результаті обраного способу її викладення, шляхом відображення на етикетці продукції інформації про дійсні властивості продукції та /або її виробництво й усунення причини виникнення цих порушень.

За результатами перевірок виробники вжили таких заходів. Перший виробник повідомив Комітет про виконання рекомендацій шляхом видалення з етикеток продукції напису «екологічно чиста та безпечна», видалення зазначеної інформації із власного сайту в мережі Інтернет, призначення відповідальної особи за дотримання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції. Другий виробник повідомив Комітет про виконання рекомендацій шляхом видалення з упаковок продукції напису «екологічні» шляхом випуску нової упаковки та припинення продажу продукції, на якій міститься напис «екологічні». Третій виробник повідомив про виконання рекомендацій шляхом припинення виробництва та реалізації відповідного товару та розроблення нової етикетки для фарби. Четвертий виробник повідомив Комітет про виконання рекомендацій шляхом припинення використання на етикетках продукції написів «екологічно» та «екологічно безпечна», також видано наказ про невикористання на продукції позначення «еко» та його похідних [8, с. 243].

Висновки. Отже, окремим різновидом порушень у сфері недобросовісної конкуренції є використання позначки «Еко» на товарах, екологічність яких не підтверджувалась відповідними документами. Тобто дане маркування не може бути вигаданим, безпідставно розміщеним на упаковці товару та потребує документального підтвердження. Дані ознаки зовсім не притаманні знакам для товарів і послуг.

Список використаних джерел:

1. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96.
2. Про затвердження форми, опису знака відповідності технічним регламентам, правил та умов його нанесення: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1184.
3. Про затвердження Технічного регламенту модулів оцінки відповідності: постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2003 р. № 1585.
4. Про захист прав споживачів: Закон України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.
6. URL: <http://books.br.com.ua/3351>.
7. URL: <http://faqur.ru/zakon/134036-znak-vidpovidnosti-zaporuka-jakosti-nacionalni-ta.html>.
8. Звіт Антимонопольного Комітету України за 2017 р. URL: www.amc.gov.ua.
9. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689–XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 7. Ст. 36 (зі змінами).
10. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40–44. Ст. 356 (зі змінами).

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

БОРТНИК С.М.

ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ ПРАВА НА ПРАЦЮ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНІЙ РОСІЇ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених розглянуто як розвивався інститут права на працю у дореволюційній Росії, до складу якої входила більша частина сучасних українських земель. Встановлено, що у дореволюційний період на території українських земель існували тільки зародки права на працю, оскільки реалізація особою своєї здатності до праці у той період ґрунтувалася, переважно, на примусі, навіть випадку, коли людина працювала за наймом, її трудові права зазнавали численних обмежень і утисків, які ставили наймита у практично повну залежність від пана.

Ключові слова: право, праця, працівник, буржуазна революція, кріпацтво, феодалний устрій, Дореволюційна Росія.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых рассмотрено как развивался институт права на труд в дореволюционной России, в состав которой входила большая часть современных украинских земель. Установлено, что в дореволюционный период на территории украинских земель существовали только «зародыши» права на труд, поскольку реализация лицом своей способности к труду в тот период основывалась преимущественно на принуждении. Даже в случае, когда человек работал по найму, его трудовые права существенно ограничивались и притеснялись, что ставило его в практически полную зависимость от господина.

Ключевые слова: право, работа, работник, буржуазная революция, крепостничество, феодальный строй, Дореволюционная Россия.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, considered as developed the Institute for the Right to Labor in Pre-Revolutionary Russia, which included most of the modern Ukrainian lands. It was established that in the pre-revolutionary period in the territory of Ukrainian lands there were only germs of the right to work, since the person's realization of his ability to work in that period was based mainly on coercion, even if the person was employed, his labor rights were subject to numerous limitations and harassment, which put the hired in practically complete dependence on the master.

Key words: law, labor, worker, bourgeois revolution, serfdom, feudal system, pre-revolutionary Russia.

Вступ. Праця є одним із тих ключових факторів, що сприяли становленню і розвитку людини та суспільства. Ф. Енгельс у своїй праці «Роль праці в процесі перетворення мавпи на людину» вказував, що праця – перша основна умова всього людського життя, до того ж такою мірою, що ми у певному розумінні повинні сказати: праця створила саму людину. Під впливом праці почала швидко розвиватися центральна нервова система, особливо півкулі головного мозку і їх кора, що складається з безлічі нервових клітин, які приймають сигнали зовнішнього і внутрішнього середовища, і завдяки цьому здатна відбивати дійсність у всіх її тонких зв'язках і відносинах з людиною [1, с. 28]. О.П. Сидоренко, С.С. Корлюк, М.С. Філянін з цього приводу пишуть, що історія становлення людини та формування її свідомості нараховує сотні тисяч років. Вона

© БОРТНИК С.М. – кандидат юридичних наук, декан факультету № 2 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

розпочалася з виготовлення і використання первісною людиною найпростіших знарядь праці та постійно розвивалася у процесі ускладнення праці та спілкування людей. Людина взаємодіяла з предметами природи, пізнавала їх властивості, порівнювала, виокремлювала загальне, суттєве, необхідне. Це сприяло розвитку мозку як органу свідомості. Тобто саме праця стала ключем до становлення і розвитку людини, її свідомості [2].

Окремі сторичні етапи розвитку права на працю в Україні у своїх наукових працях розглядали: В.А. Полінський, В.М. Іванов, Л.Ю. Величко, С.В. Венедіктов, С.В. Вишновецька, В.М. Іванов, П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак, Л.М. Бостан, С.К. Бостан, О.П. Сидоренко, С.С. Корлюк, М.С. Філянін та багато інших. Однак, єдиного комплексного дослідження того, як розвивався інститут права на працю у дореволюційній Росії, так проведено і не було.

Постановка завдання. Саме тому метою дослідження є розгляд того, як розвивався інститут права на працю у дореволюційній Росії, до складу якої входила більша частина сучасних українських земель.

Результати дослідження. У часи, коли пануючою формою організації праці стала наймана праця, коли робітничий клас організовано став вимагати від держави регулювання трудових відносин, остання змушена була піти на поступки і розпочати регулювання окремих питань трудових відносин. Усвідомивши себе як революційну силу і вступивши в організовану боротьбу за свої права, робітничий клас прагнув зайняти певні позиції в економіці. Це, у свою чергу, забезпечувало радикальну перебудову всіх суспільних відносин [3, с. 12]. Визначальною історичною подією у цьому контексті стала буржуазна революція у Франції. За радикальністю свого змісту і тими перетвореннями, котрі вона здійснила всередині країни, за своїм впливом на державно-правовий розвиток інших країн вона з повним правом має назву «Велика» і має світове значення. Вона дала могутній поштовх соціальному прогресу в усьому світі. Революція стала наслідком глибоких внутрішніх суперечностей між новим способом виробництва, ринковими відносинами буржуазного суспільства і системою феодалізму, абсолютистськими формами державного правління. Як і багато століть тому, лише феодалі мали монополієне право на землеволодіння. Прощарки буржуазії, підприємців зазнавали утисків внаслідок станово-корпоративних обмежень, свавілля і корупції у судово-адміністративній галузі. Французька революція розвивалася за умов, коли конфронтація буржуазії з феодальною монархією, дворянством і католицькою церквою була значно гострішою, ніж півтора століття тому в Англії. Усвідомлюючи свою економічну могутність, французька буржуазія вгоробливо сприймала політичну безправність і станове приниження. Економічна сила, готовність до політичних дій поєднувалися у буржуазії з її ідеологічною платформою, якою стали ідеї просвітників XVIII ст. (Руссо, Монтеск'є, Вольтера та ін.). За образним висловом Карла Маркса, революція у Франції зародилася «під черепом філософа». Мається на увазі, що задовго до початку революції склалася прогресивна ідеологія, що виражала основні антифеодальні вимоги і прагнення революційних верств [4].

У ході цих революційних подій була вперше проголошена свобода праці, чим було забезпечено свободу попиту і продажу робочої сили. Так, 25 лютого 1848 року був прийнятий Декрет про право на працю, в якому зазначалося, що Уряд Французької республіки зобов'язується гарантувати робітникові його існування працею, він зобов'язується забезпечити роботу для всіх громадян [5]. Однак, звільнивши працівника від кріпосницької залежності, держава одночасно звільнила його і від засобів виробництва, внаслідок чого створилася вільна робоча сила. Крім того, виникло правове становище, при якому працівник змушений був, але «вільно» і «за своїм розсудом», продавати власнику засобів виробництва єдиний належний йому товар – робочу силу. З моменту проголошення свободи праці трудові відносини склалися без порушення інтересів буржуазії, оскільки, залишившись без засобів виробництва, працівник змушений був погоджуватись на запропоновані йому умови. При цьому формально «права і обов'язки» визначались угодою сторін, тому державу трудові відносини не цікавили [3, с. 13; 7, с. 12]. При цьому відносини використання найманої праці регулювалися нормами цивільного права, оскільки відповідно до статті 1779 Кодексу Наполеона договір про наймання послуг являв собою різновид цивільно-правової угоди, предметом котрої виступав особливий товар – робоча сила [7, с. 509]. Зрозуміло, що такий стан справ не влаштовував робітничий клас, який почав тиснути на державу, зокрема влаштовуючи страйки, і вимагати посилення державних гарантій прав працюючих. Зокрема, однією із вимог нових демонстрацій було створення міністерства праці [5, с. 121]. Йдучи на поступки демонстрантам, Тимчасовий уряд заснував Урядову комісію по праці, яку повинні були очолити Луї Блан і Альбер. Комісії було виділене окреме приміщення, таким чином Луї Блан і Альбер були відокремлені від уряду [5, с. 121]. Також слід зазначити, що після розгрому червне-

вого повстання Установчі збори відновлюють обговорення нової конституції, яка була прийнята 4 листопада 1848 року. Вона була документом, який відбивав суперечності свого часу. Основний Закон містив численні «соціальні» декларації. Франція проголошувалася Республікою, принципами якої були свобода, рівність, братерство, а основами – сім'я, праця, власність, громадський порядок. Конституція гарантувала громадянам «свободу праці і промисловості», встановлювала «рівність у відносинах хазяїна і робітника», обіцяла організувати громадські роботи для безробітних (ст. 13) [5, с. 121].

Не менш важливе значення для забезпечення становлення і розвитку права на працю відіграло фабричне законодавство Англії, яке надалі склало основу її трудового права. Поява на історичній арені даного законодавства була викликана передусім соціальними чинниками – вимогами найманих працівників захистити свої трудові права, знизити рівень експлуатації їх праці [8, с. 11; 9, с. 27]. Адже примусове державне регулювання умов праці залишалося характерним для Англії протягом всього XVIII ст. Саме такою була суть численних законів парламенту про бродяжництво, актів про встановлення максимальної заробітної плати і т. п. З промисловою революцією і зміцненням економічних позицій підприємців державна регламентація трудових відносин не тільки втратила сенс для промисловців, але й стала для них обтяжливою. Тому в Англії на початку XIX ст. були скасовані старі закони про регулювання заробітної плати. Використовуючи «свободу договору», господарі диктували робітникам свої умови праці, які часто були нестерпними [10]. З'явилися чисельні заборони, обмеження, які встановлювались у зв'язку з появою та зростанням робочих об'єднань. Але поступове зростання організованості й активності робітничого класу протягом усього XIX ст. дозволило йому постійно впливати на позицію англійської держави у питаннях регулювання праці. Фабричне законодавство торкнулося насамперед жіночої та дитячої праці. Закони 1802, 1803 рр. регламентували робочий час дітей, умови його контролю, а у 1842 р. було заборонено підземну працю для жінок і дітей віком до 10 років [7, с. 510]. У 1834 р. англійський парламент скасував старі закони про бідність [10]. У другій половині XIX ст. з'явилися перші закони, які передбачали відшкодування збитків робітникам у разі виробничих травм. Важливою віхою у розвитку трудового законодавства став закон 1911 р., котрий поряд з соціальним страхуванням на випадок хвороби, інвалідності, пологів передбачив страхування по безробіттю [7, с. 510].

Окрім Франції та Англії, важливі зміни щодо забезпечення права громадян на працю у XIX столітті відбулися і у таких зарубіжних країнах, як Австрія, Німеччина, Норвегія, Швейцарія, Нова Зеландія, Австралія, США. У цілому, формування капіталістичного ладу і його зміцнення в усіх країнах проходило майже однаково [3, с. 13]. Однак, більш-менш послідовна лінія законодавчого врегулювання становлення і розвитку права на працю у даний період прослідковується тільки у Франції та Англії першої половини XIX ст. [11, с. 269].

З викладеного видно, що становлення ідеї права на працю відбувалося у контексті боротьби робітничого класу за свої соціальні та економічні права [12, с. 10]. Прагнучи захистити себе від тиску і свавілля з боку буржуазії, громадяни вимагали від держави посилення гарантій їх правового статусу як найманих працівників. Це, у свою чергу, поступово призвело до якісних змін у системі наявних суспільних відносин, а також сприяло оформленню трудового права як окремої, самостійної правової галузі.

Зазначені революційні події і становлення капіталізму у країнах Західної Європи не могли не позначитися на суспільно-державному житті Російської імперії. Слід зазначити, що до середини XIX ст. на території українських земель право на працю не віднайшло якогось суттєвого розвитку, оскільки за своїм характером праця була переважно примусовою. Наймана праця у даний період також існувала, однак сферою її застосування було, як правило, кустарне виробництво [13, с. 10]. Робітні люди, які з'явилися у містах України на початку XIX ст. як нова соціальна група, перебували поза міськими станами. Основним джерелом їхнього існування була праця за найманням, а соціальними ознаками – відсутність власного будинку і постійного місця проживання [14, с. 328]. Регламентувалися відносини між паном та найманим робітником в основному нормами звичаєвого права. А.Г. Бірюкова звертає увагу на те, що важливими надбаннями тогочасного аграрного суспільства, в якому основним засобом (способом, методом) регулювання суспільних відносин виступали норми релігії, трудові обряди, які були спрямовані на врегулювання питань робочого часу та часу відпочинку працівників. Виробничі календарні цикли утворювались із послідовних дат праці у полі і вдома та супроводжувались релігійними святами й обрядами, звичаями, повір'ями та прикметами [15, с. 113]. С.В. Венедіктов та С.В. Вишновецька пишуть, що вітчизняне дореволюційне цивільне законодавство було побудоване на римській кла-

сифікації договорів, і договір *locatio conductio operarum* було закріплено у цивільному уложенні як договір про особисте наймання, згідно з яким одна особа набуває за винагороду право тимчасового користування послугами іншої особи [16, с. 58; 17, с. 16]. С.В. Вишновецька підкреслює, що переважне регулювання відносин у трудовому процесі методами цивільного права дозволяло роботодавцям експлуатувати працівників у такій мірі, яка мало чим відрізнялась від феодальних умов праці холопа [16, с. 58].

Одним із перших нормативно-правових актів, що на державному рівні у той період регулював відносини найманої праці, було Положення про відносини між господарями фабричних закладів і робочими людьми, які вступають до них за найманням (1835 р.). У ньому встановлювалося, що всі особи, які мають паспорт, можуть найматися на фабрику на строк, що не перевищує строк паспорта. Причому до закінчення тривалості договору робітник не мав права ні звільнитися за власним бажанням, ні бути звільненим на вимогу уповноваженого органу, який видав паспорт, або наймача. Останній же мав право звільнити робітника до закінчення строку договору тільки з причини невиконання ним обов'язків або поганої поведінки за умови попередження про це за 2 тижні [18, с. 208]. Також, відповідно до положень даного документу, роботодавець повинен був встановлювати правила внутрішнього трудового розпорядку, зміст яких він визначав самостійно.

У пореформений період, тобто після скасування кріпацтва у 1861 році, відбувався процес кількісного зростання робітничого класу, до якого вливалися зубожілі селяни. Почали формуватися й постійні кадри робітників, насамперед серед металістів, шахтарів. Найбільш інтенсивно процес утворення робітничого стану відбувався у великих промислових районах на Донеччині, Криворіжжі. Через відсутність фабричного законодавства робітники до кінця XIX ст. перебували фактично у безправному становищі. Вони вважались податним станом, мусили нести військову повинність. Умови їхнього життя й праці були дуже важкими. Робочий день законодавчо не був врегульованим і тривав по 12–13 годин, заробітна плата не задовольняла життєвих потреб. Лише на початку 80-х років під впливом страйків робітників царський уряд став на шлях видання законодавчих актів, що регулювали трудові відносини [14, с. 328–329].

Так, у 1882 році було прийнято закон, який закріплював «Правила роботи малолітніх на заводах, фабриках і мануфактурах», в якому встановлювалося, що до фабричних робіт діти допускаються не раніше 12 років (ст. 108), малолітні 12–15 років не повинні працювати більше ніж 8 годин на добу і 4 години підряд (пізніше допущена робота до 9 годин на добу і 41/2 години підряд). Наступний «фабричний закон» від 3-го червня 1885 р. присвячувався нічній роботі підлітків до 17-ти років і жінок. Його поява викликала незадоволення не тільки серед хазяїв фабрик, але і багатьох робітників, оскільки поширилася думка, що заборона нічної роботи жінок і підлітків спричинить взагалі припинення нічних робіт і звільнення нічної зміни робочих [19, ст. 78; 20, с. 110].

У Законі про тривалість і розподіл робочого часу на підприємствах фабрично-заводської промисловості від 2 червня 1897 р. йшлося про те, що робочим часом або кількістю робочих годин на добу для кожного робітника вважається той час, протягом якого згідно з договором наймання робітник зобов'язаний перебувати у промисловому закладі й у розпорядженні завідуючого цим закладом для виконання роботи [21, с. 40–41; 22]. Однак, підкреслює А. Бірюкова, попри те, що закон встановлював добову норму часу, яку повинен відпрацювати робітник, він (закон) не передбачав жодних засобів чи методів контролю за використанням понадурочної роботи, чим і користувалися власники фабрик і заводів. Більше того, закон не містив і юридичної гарантії захисту прав робітників у вигляді відповідальності роботодавця. Утім, у 1903 р. були внесені виправлення, згідно з якими порушення правил продовження й розподілу робочого часу може бути підставою для залучення винних до відповідальності не в адміністративному, а у судовому порядку [21; 23].

Більш ретельна увага держави до питання врегулювання відносин найманої праці призвела до того, що на кінець XIX – початок XX ст. вітчизняне законодавство про особисте наймання розпадається на загальне і спеціальне. Перше повністю відповідало вимогам римської класифікації і принципам цивільного права, а друге, яке переважно регламентувало працю робітників на великих виробництвах, почало базуватись на нових принципах [16, с. 58]. У цілому ж, попри певні кроки держави на користь робочого класу, про належне забезпечення права громадян на працю у ті часи не йшлося. З цього приводу варто зазначити точку зору В.М. Догадова, який у «Нарисах трудового права» зазначає, що поява законів про працю у капіталістичних країнах пояснюється, як ми бачимо, прагненням буржуазії вчасно зробленими вчинками заспокоїти робочий клас, призупинити бурхливе зростання робочого руху, що загрожує самому існуванню капіталістичного устрою. Таким чином, буржуазія створює трудове право у своїх класових інтересах із метою

самозахисту у боротьбі з пролетаріатом. У цьому сенсі трудове право – таке ж класове буржуазне право, як і інші галузі права (кримінальне, цивільне, торговельне і т. д.). Буржуазне трудове право відрізняється своїм компромісним, половинчастим характером. Буржуазна законодавча влада під час видання законів про охорону праці обмежується поступками, мінімально необхідними за такого співвідношення сил у класовій боротьбі. Але і ці мінімальні поступки буржуазія намагається за можливості знешкодити шляхом штучного редагування законодавчих норм. Нерідко під зовнішнім виглядом поступків робочому класу вводяться положення, які на ділі призводять до ще більшої експлуатації робочого класу» [24, с. 10-11; 25, с. 61-62].

Висновок. Отже, у дореволюційний період на території українських земель існували тільки зародки права на працю, оскільки реалізація особою своєї здатності до праці у той період ґрунтувалася переважно на примусі, навіть у випадку, коли людина працювала за найманням, її трудові права зазнавали численних обмежень і утисків, які ставили наймита у практично повну залежність від пана. Така ситуація пояснюється насамперед тим, що на даному історичному етапі ще не сформувалося відповідне законодавче підґрунтя, яке б закріплювало гарантії прав і свобод найманих працівників. Однак, саме у дореволюційній Україні відбувалися процеси об'єктивного суспільного розвитку, які лягли в основу утворення трудової галузі прав, однак про появу трудового законодавства у той час говорити було ще зарано.

Список використаних джерел:

1. Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология. Учебное пособие. М.: Право и Закон, 1997. 320 с.
2. Філософія: підручник / О.П. Сидоренко, С.С. Корлюк, М.С. Філянін та ін.; за ред. О.П. Сидоренка. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: Знання, 2010. 414 с. URL: http://pidruchniki.com/12920522/filosofiya/rol_pratsi_movi_susplnogo_harakteru_zhittya_formuvanni_rozvitku_svidomosti.
3. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник. Х.: Консум, 1998. 480 с.
4. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. / Г.І. Трофанчук. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 448 с. URL: http://pidruchniki.com/1405100356585/pravo/burzhuazna_derzhava_frantsiyi.
5. Мудрак І.Д. Історія держави і права зарубіжних країн: курс лекцій. Ірпінь: Державна податкова адміністрація України, Академія державної податкової служби України, 2001. Ч. 1. Ірпінь: [б.в.], 2001. 232 с. URL: http://ukrknighta.org.ua/ukrknighta-text/books/_book-671.htm
6. Пурей М.М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2002. С. 173.
7. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посібник. 2-е вид. перероб. й доп. К.: Центр учбової літератури, 2008. 730 с.
8. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2009. 624 с.
9. Трудове право України: Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка. К.: Ін Юре, 2004. С. 536.
10. Жидков О.А., Крашенинникова Н.А. История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. 712 с. URL: <http://bibliograph.com.ua/teoria-gosudarstva-i-prava-5/156.htm>.
11. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 т. Издание третье, исправленное. Т. 2. М.: ТОН – Остожье, 2000. 496 с.
12. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: учебное пособие. Х.: Консум, 2006. 304 с.
13. Кожушко С.І. Становлення, сучасний стан та перспективи розвитку законодавства про дисципліну праці в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2006. С. 182.
14. Іванов В.М. Історія держави і права України: підручник. К.: КУП НАНУ, 2013. 892 с.
15. Трудове законодавство України у контексті становлення та розвитку / А. Г. Бірюкова. Наше право. 2013. № 10. С. 113-118.
16. Вишновецька С.В. Історичні аспекти формування і розвитку галузі трудового права. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 1. С. 57–61.
17. Венедіктов С.В. Правове регулювання трудових відносин: вітчизняний і зарубіжний досвід. К.: Алерта, 2012. 368 с.
18. Становлення правового регулювання розірвання договору найму з ініціативи роботодавця / Л. Ю. Величко. Публічне право. 2013. № 1. С. 207-212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_29.

19. Войтинский И.С. Новейшие течения в гражданском законодательстве о найме труда // В сб.: Вопросы обществоведения. Т. 1. СПб., 1908. 110 с.
20. Становлення та розвиток трудового права України / В.А. Полінський, В.М. Іванов. Збірник статей конференції, м. Івано-Франківськ, 20-21 березня 2015. С. 109-112.
21. Окремі питання становлення та розвитку трудового законодавства в Україні / А. Бірюкова. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 2. С. 66-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_2_13.
22. Трудовое право: учебник / под ред. О. Смирнова, И. Снигиревой. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 600 с.
23. Саєнко Ю. Становлення і подальший розвиток правового регулювання робочого часу в Україні. Актуальні проблеми політики. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/25676/%D1>.
24. Догадов В.М. Очерки трудового права: учеб. пособ. Л.: Прибой, 1927. 163 с.
25. Кисельова О.І., Семенова А.В. Історичні передумови формування сучасного трудового законодавства та його відповідність сучасного рівню розвитку трудових відносин в Україні. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Том 27 (66). № 4. С. 60-67.

МЕТА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті здійснюється спроба окреслити мету правового режиму трудового права України. Встановлено, що в нині чинному КЗпП у цілому ця мета визначена. Проте доводиться, що вона потребує модифікації в сучасних умовах, адже КЗпП вже не може охопити існуючі тенденції в розвитку трудових відносин. Висловлюється точка зору, що основний трудовий закон (в даному випадку – це Проект ТК) не обов'язково повинен містити означену мету, оскільки вона представляє собою ідеалістичну модель, яку доцільніше закріплювати в програмно-стратегічних документах загальнодержавного рівня.

Ключові слова: правовий режим, трудове право, мета, доктрина, фактори, виробнича солідарність.

В статье сделана попытка очертить цель правового режима трудового права Украины. Установлено, что в действующем на данный момент КЗоТе эта цель, в принципе, определена. Однако доказывается, что она все-таки требует модификации в современных условиях, поскольку КЗоТ уже не может охватить все тенденции в развитии трудовых отношений. Высказывается точка зрения, что основной трудовой закон (в данном случае – это Проект ТК) не обязательно должен содержать указанную цель, поскольку она представляет собой идеалистическую модель, которую целесообразнее закреплять в программно-стратегических документах общенационального уровня.

Ключевые слова: правовой режим, трудовое право, цель, доктрина, факторы, производственная солидарность.

The article attempts to define the purpose of the employment law legal regime in Ukraine. It was established that in the working Code of labour laws in general this aim has been determined. However, it is proved that it requires modifications in modern conditions, since the mentioned Code can no longer cover the existing trends in the labor relations development. It is argued that the fundamental employment law (in this case, the draft Labour Code) does not necessary have to contain the described purpose, since, in this case, the aim is an idealistic model, which it is more expedient to fix in the program-strategic documents of the national level.

Key words: legal regime, employment law, purpose, doctrine, factors, industrial solidarity.

Вступ. Останнім часом все більше науковців приділяють увагу у своїх наукових розвідках питанню правового режиму. Це пов'язано з низкою причин, серед яких слід у першу чергу назвати динамічний розвиток суспільних відносин, які ставлять нові виклики та завдання перед юридичною наукою. Правовий режим у даному контексті є найбільш вдалим, точним, правовим поняттям, оскільки, як вірно стверджує Е.К. Утяшов, «правовий режим – це основна (причому комплексна) складова ланка правової матерії; зо всіх явищ правової дійсності, зі всього правового інструментарію лише він один має всі необхідні елементи самостійного існування та ефективного функціонування» [1, с. 256]. Разом із тим, попри дійсну значущість та важливість правового режиму в правовій дійсності, слід відзначити, що в трудовому праві проблема правового режиму ще не була висвітлена на достатньому рівні, точніше, навіть можливо стверджувати, що ця проблема поки-що несправедливо ігнорується. Але це, звісно, потребує виправлення, оскільки саме завдяки наявності правового режиму можливо говорити взагалі

про достатню обґрунтованість існування самої галузі трудового права, про що мова піде далі в нашому дослідженні.

Постановка завдання. Метою статті є визначити мету правового режиму трудового права України. Задля досягнення поставленої мети під час дослідження передбачається: 1) встановити значення правового режиму для формування та функціонування самостійної галузі права; 2) визначити мету правового режиму трудового права України.

Питанням правового режиму та його мети приділяли увагу вже неодноразово різні вчені (зокрема, С.С. Алексєєв, І.В. Жилінкова, Г.С. Беляєва, О.В. Мальков, І.В. Матузов, І.О. Соколова, Е.К. Утяшов та інші провідні вчені), проте мета правового режиму трудового права досі не була предметом окремого наукового дослідження.

Результати дослідження. З огляду на досліджувану нами проблему цікавим є наукове дослідження, проведене д. ю. н. Т.П. Мінкою, щодо розкриття поняття правового режиму адміністративного права України. У контексті нашої наукової розвідки варто відмітити те, що вчений підняв справедливе питання щодо того, яку роль відіграє правовий режим у формуванні та існуванні окремої самостійної галузі права.

Так, Т.П. Мінка, провівши аналіз юридичної літератури, дійшов висновку, що «в цілому в науці ведуться дискусії, що не тільки предмет та метод є визначальними компонентами для поділу права на галузі» [2, с. 639]. Він вказує, що «існують декілька концепцій поділу системи права на галузі: 1) теорія інтересу [3, с.40; 4, с. 36–46]; 2) концепція наявності двох основних методів правового регулювання – імперативного та диспозитивного [5]; 3) теорія захисту інтересу [6, с. 82; 4, с. 6–7]; 4) теорія примусу [7, с. 49–77]» [2, с. 639]. Далі вчений наводить приклад декількох дослідників, які в основу поділу права на галузі покладають не тільки предмет та метод, але й інші складові елементи. Так, Т.П. Мінка цитує О.І. Ющика, який «фактично запропонував відмовитися від ідеї поділу права на галузі, виходячи з предмета та метода правового регулювання. На його думку, основою утворення галузей права слід вважати певне коло вихідних прав, під якими розуміються суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що містяться в диспозиціях правових норм [8, с. 26–27]»; у той же час «В.С. Нерсисянц для визначення галузі права використав наукову тріаду: об'єкт – предмет – метод правового регулювання [9, с. 436]». Згодом вчений наголошує на тому, що використання лише предмету та методу сьогодні не є ефективним, натомість є більше штучним і не відповідає сучасним потребам розвитку науки: «Аналіз наукових дискусій стосовно критеріїв поділу права на галузі дозволив зробити висновок, що такі критерії, як предмет та метод галузі права, є формальними показниками, які в сучасних умовах розвитку існуючих галузей права, виникнення нових галузей не дають повної уяви про зміст тієї чи іншої галузі права. Під час характеристики галузей права слід враховувати, що для їх виділення недостатньо користуватись критерієм єдності предмета і методу правового регулювання. Цей критерій, який добре спрацьовує у сфері цивільного і кримінального права, не може штучно застосовуватись під час характеристики всіх галузей права, в тому числі й сучасного адміністративного права. Це також стосується й нових галузей права – підприємницького, екологічного, інформаційного, податкового, транспортного, космічного та інших...» [2, с. 639]. Отже, вчений цілком справедливо далі пише: «Постає питання, яке явище може розкрити вузлові сторони галузі права, охарактеризувати галузь як конкретний, самостійний елемент системи права?» [2, с. 640].

Відповідь на поставлене ним же питання вчений знаходить у працях В.Б. Ісакова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Скакун, Ю.М. Оборотова: таким явищем є саме правовий режим. Т.П. Мінка пише: «Галузі права найбільш укрупнені, центральні ланки системи права. Вони включають в себе основні, якісно особливі види суспільних відносин, які за своїм економічним, соціально-політичним змістом потребують особливої, притаманної саме відповідній групі суспільних відносин системи регулятивного впливу, яка має специфічні прийоми регулювання, особливий порядок виникнення та формування змісту прав та обов'язків, їх реалізації, специфіку санкцій, а також дію єдиних принципів, загальних засад, які мають вплив на дану сукупність норм. ... Дослідження системи права, не тільки як нормативного, але й як інституційно-функціонального утворення, дозволило зробити висновок, що правовий режим галузі права визначає, по-перше, наявність якісно особливих суспільних відносин; по-друге, – галузевий інструментарій (особливе поєднання способів, типів та методів правового регулювання), який у поєднанні з механізмом правового регулювання, галузевими нормами, галузевими принципами здійснюють вплив права на визначену групу суспільних відносин, що в цілому й досягає мети, напрямків регулювання» [2, с. 640]. У результаті дослідження Т.П. Мінка робить такий висновок: «правовий режим галузі права є правовою формою функціонування відносин, що складають предмет галузі права, які забезпечуються особливим поєднанням правових способів, типів та методів правового регулю-

вання, що створюють відповідний рівень динаміки цих відносин та визначають мету правового регулювання. Правовий режим відображає динаміку правовідносин, яка досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу: як правових засобів (норм права, актів реалізації та застосування, юридичних фактів тощо), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правового прецеденту), які у взаємодії досягають мети регулювання» [2, с. 641].

Поділяючи погляди відомого українського вченого Т.П. Мінки щодо сутності правового режиму та його ролі у функціонуванні самостійних галузей права, зазначимо, що з викладеного стає зрозумілою мета правового режиму: вона полягає в забезпеченні цілісності та єдності, оптимальності правового регулювання певної групи суспільних відносин задля досягнення ідеальної моделі існування таких відносин.

Продовжуючи висловлену Г.С. Беляєвою точку зору про те, що мета правового режиму – це передбачувана або закріплена державою ідеальна модель певного соціального явища (стану, процесу), яка досягається за допомогою реалізації правових засобів, що входять в його (правового режиму) склад; єдиною (комплексною) метою правових режимів, виходячи з їх сутності, є оптимальне регулювання певних груп суспільних відносин, подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення суб'єктами (правовими засобами та способами) своїх інтересів, створення сприятливого режиму для правомірних дій та несприятливого режиму – для протиправних [10, с. 16, 61], зазначимо, що, погоджуючись із вказаним, все ж вважаємо, що мета правового режиму є дещо глибшою.

На нашу думку, оптимальність не є єдиним критерієм мети правового режиму. Окрім оптимальності, також не менш важливими є і єдність правового регулювання, сконцентрованість, забезпечення динаміки правових відносин. Єдність правового регулювання проявляється в єдності у висхідному початку та збереженні цієї єдності стосовно певного об'єкту (суспільних відносин) на всіх етапах правового регулювання та правозастосування. Також єдність обумовлює системність, яка проявляється у взаємній узгодженості та взаємній пов'язаності його елементів, підпорядкуванні всього правового регулювання єдиній меті, зосередженні всіх правових засобів навколо цієї мети. Сконцентрованість розширено являє собою сконцентрованість правових норм навколо заданої тематики (правового регулювання конкретних суспільних відносин чи їх груп), що дозволяє чітко та струнко вибудовувати комплекси правових засобів, групувати правові норми, проектувати та впроваджувати нові правові механізми. Забезпечення динаміки правових відносин відбувається завдяки певним трансформаціям елементів правового режиму, рухливості правового режиму, можливості його зміни шляхом змін у поєднанні сукупності правових засобів, а також змін у правозастуванні, тобто можливості реалізації визначених правових засобів.

Видається, що визначена Г.С. Беляєвою мета правового режиму більше відображає мету механізму правового регулювання суспільних відносин (зокрема, мету механізму правового регулювання зазвичай визначають як забезпечення безперешкодного задоволення інтересів суб'єктів відповідних відносин). У цілому, розуміючи, що правовий режим є особливим порядком правового регулювання, неможливо оспорювати дійсну взаємну залежність мети механізму правового регулювання та мети правового режиму. Однак все ж, зважаючи на те, що правовий режим описує стан правового механізму у відповідний період часу чи у відповідних умовах, мета правового режиму дещо відрізняється від мети механізму правового регулювання, точніше є дещо уточненим відображенням мети останнього.

Отже, мета правового режиму, на нашу думку, полягає в такому упорядкуванні суспільних відносин, які виникають стосовно єдиного предмета (об'єкта), яке характеризується оптимальністю (оптимальним поєднанням застосовуваних та передбачуваних правових засобів та методів правового регулювання), сконцентрованістю навколо поставленої мети правового регулювання цих відносин у визначений період часу чи в певних умовах, досягненням і збереженням єдності правового регулювання на всіх його етапах та стадіях, а також забезпеченням динаміки правових відносин, що виникають у результаті такого правового регулювання. Причому всі ці характеристики є однаково важливими для констатації мети правового режиму, адже відсутність хоч однієї з них ставить під сумнів існування правового режиму.

Досліджуючи структуру правового режиму трудового права, ми дійшли висновку, що правовий режим трудового права (на підставі аналізу норм КЗпП) переслідує в якості своєї мети упорядковано впливати на сферу праці таким чином, щоб найбільш оптимально та ефективно сприяти зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва та піднесенню на цій основі матеріального та культурного рівня

життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни та поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Вказана ідеалістична мета правового режиму трудового права, що впливає з норм нині чинного законодавства про працю, визначає сенс розглядуваного правового режиму, що характеризує передумови функціонування цього режиму (позитивні передумови – існування особливих умов, обумовлюючих середовище для спільного функціонування суб'єктів режиму; негативні передумови – проблеми та ризики оптимальної взаємодії суб'єктів режиму), а також відображає об'єм та характер вимог до суб'єктів режиму з тим, щоб їх поведінка не порушувала законних інтересів один одного й інтересів суспільства та держави.

Вбачається, що сьогодня мета правового режиму трудового права України повинна бути сформульована дещо іншим чином, зважаючи на вимоги часу, реальні суспільні відносини, які складаються у сфері використання найманої праці, а також зважаючи на ті цілі, які ставить перед собою Україна в контексті євроінтеграційного руху.

Так, якщо звернутися до положень Проекту ТК України, то в них встановлено, що метою Трудового кодексу України є встановлення прав та обов'язків суб'єктів трудових відносин, забезпечення реалізації передбачених Конституцією України трудових прав і гарантій працівників, створення належних умов праці, забезпечення захисту прав та інтересів працівників і роботодавців. Порівнюючи мету, визначену в КЗпП та Проекті ТК, слід визнати, що в КЗпП вона більш «високорівнева», оскільки визначає не стільки мету трудового законодавства, скільки містить у собі стратегічні загальнодержавні цілі, які переслідує законодавець, врегульовуючи трудові відносини (тобто є дійсним виразом мети правового режиму трудового права); в той же час мета, визначена в Проекті, є «вузьким» переліком завдань правового регулювання відносин, що входять до предмета трудового права.

Водночас видається, що мета правового режиму трудового права і не повинна бути безпосередньо визначена в основному трудовому законі, оскільки, по-перше, на її формування здійснює вплив декілька чинників різного рівня – і міжнародного, і державного; по-друге, правовий режим характеризується певними проміжками часу, а тому на різних історичних етапах (навіть в межах декількох років) правовий режим трудового права однієї й тієї ж держави може відрізнятися, а мета трудового законодавства щодо правового регулювання трудових відносин може залишатися незмінною; по-третє, правовий режим під час зміни обставин може також піддаватися змінам (наприклад, очевидним є висновок про те, що під час проведення АТО правовий режим національного трудового права змінився в порівнянні з тим, який був до введення АТО на території нашої країни).

Так, серед міжнародних факторів впливу безсумнівно є євроінтеграційний курс України, який відповідним чином спрямовує правовий режим трудового права в русло «орієнтації на євростандарти та європейські цінності». У той же час на формування мети правового режиму трудового права в Україні здійснює вплив і діяльність та вимоги МОП щодо забезпечення гідної праці в нашій державі. Так, М.І. Іншин та В.І. Щербина переконливо доводять у своїй монографії «Ідеологічні основи сучасного трудового права України», що «гідна праця, її гарантування в державі – це ключова складова частина сучасного розуміння соціальної справедливості в демократичному суспільстві. В Україні на законодавчому рівні має бути затверджена Концепція державної політики гідної праці, безумовними складовими елементами якої мають бути: організації і правові основи забезпечення продуктивної зайнятості громадян, гідної оплати працюючим за добросовісну працю у гідних умовах, а також активізація соціального партнерства на усіх рівнях» [11, с. 292].

Також на формування мети правового режиму трудового права впливає і існуюча доктрина трудового права в державі (одноставного вибору якої, нажаль, сьогодні ще немає). Так, наприклад, обґрунтованою є точка зору В.І. Щербини та М.І. Іншина щодо того, що «для правового регулювання праці в сучасних умовах шкідливими є ліберальні ідеї, які підривають основи трудового права. Поглиблення процесу соціалізації трудового права – необхідна і вкрай важлива складова реалізації ідеї соціальної справедливості у трудовому праві. Ця ідея впливає із суспільної мети трудового права, яка полягає в консолідації суспільства через об'єднання зусиль працівників, роботодавців і державної влади, їх згуртування задля досягнення високого рівня добробуту громадян. Навпаки, вимивання з трудового права соціального змісту призведе до втрати ним соціальної цінності, а в самому гіршому випадку й до відмирання галузі» [11, с. 292]. Також вчені зазначають: «Навіть близькі нам сусідні держави, такі як Республіка Польща, обрали шлях соціальної справедливості, а не шахрайства національного рівня, як це було вчинено в Україні».

Подолання розриву між бідними і багатими, між тими, хто створює матеріальні та духовні цінності і отримує неадекватну плату за свою працю, і тими, хто не бере участі в процесі виробництва, але отримує вельми «неадекватну» плату за свою діяльність, до цього часу не спостерігається. Для розв'язання проблеми бідності необхідна цілеспрямована політика, що ґрунтується на економічних та фінансових можливостях держави та максимальній ефективності їх використання» [11, с. 292]. Тому вони аргументовано та цілком слушно пропонують аби «суспільним ідеалом, серцевиною або ядром ідеології сучасного трудового права стала доктрина «виробничої солідарності», яка об'єднує декілька самостійних ключових концепцій (гуманізація та демократизація виробничої солідарності, гарантування соціальної справедливості у відносинах, які складають предмет трудового права)» [11, с. 181], при цьому «серцевиною норм трудового права, які регулюватимуть відносини суб'єктів із організації, застосування та захисту праці, буде бажання їх суб'єктів до порозуміння, активна комунікація та мінімізація примусу» [11, с. 184].

Висновки. Підсумовуючи, можна визначити, що метою сучасного правового режиму трудового права України є оптимальне поєднання існуючих правових засобів та методів правового регулювання за допомогою консолідації суспільства через об'єднання зусиль працівників, роботодавців і державної влади, їх згуртування, з одного боку, задля створення передумов для ефективного функціонування цього режиму (зростання обсягів виробленої продукції та підвищення її конкурентоспроможності за рахунок інноваційного розвитку економіки, підвищення продуктивності праці, поліпшення якості роботи, підвищення ефективності суспільного виробництва, постійне вкладання ресурсів в працівника), а також, з іншого, – задля досягнення високого рівня добробуту громадян, створення умов для гідної праці, реалізації ідеї «виробничої солідарності» на практиці в якості кінцевої мети досліджуваного правового режиму. При цьому мета правового режиму трудового права України, на нашу думку, має відображатися у відповідних програмних документах («стратегія» чи «доктрина» розвитку трудового права), які мають певні визначені проміжки часу та окреслені кінцеві результати на кожному із часових етапів, враховуючи при цьому стан економіки в країні, соціальні, політичні та інші умови.

Список використаних джерел:

1. Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования. Право и политика. 2014. № 2(170). С. 252–259. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.7303.
2. Мінка Т.П. Поняття правового режиму адміністративного права. Форум права. 2012. № 1. С. 639–643. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12mtprap.pdf>.
3. Юлдашев О. До проблеми методологічного забезпечення приватного права. Юридична Україна. 2003. № 10. С. 39–44.
4. Гончарук О.В. Дихотомія права: право публічне та право приватне: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 203 с.
5. Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права. Правоведение. 2003. № 1. С. 207–208.
6. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции М.: Юристъ, 2002. 410 с.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 455 с.
8. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність). К.: Оріяни, 2002.
9. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебн. для юрид. вузов и фак. М.: Издат. гр. НОРМАИНФРА. М., 1999.
10. Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Курск 2013. 407 с.
11. Іншин М.І. Ідеологічні основи сучасного трудового права України: монографія Х.: Діса плюс, 2016. 328 с.

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено роль дисциплінарної відповідальності в трудовому праві. Обґрунтовано, що в системі національного права та трудової галузі зокрема дисциплінарна відповідальність являє собою окремий правовий інститут. Визначено, що виховний аспект дисциплінарної відповідальності проявляється в наявності різноманітних дисциплінарних стягнень, які керівник підприємства, установи, організації чи органу може застосовувати.

Ключові слова: роль, значення, дисциплінарна відповідальність, трудове право, правовий інститут.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определена роль дисциплинарной ответственности в трудовом праве. Обосновано, что в системе национального права и трудовой отрасли в частности дисциплинарная ответственность представляет собой отдельный правовой институт. Определено, что воспитательный аспект дисциплинарной ответственности проявляется в наличии разнообразных дисциплинарных взысканий, которые руководитель предприятия, учреждения, организации или органа может применять.

Ключевые слова: роль, значение, дисциплинарная ответственность, трудовое право, правовой институт.

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the role of disciplinary liability in labor law is determined. It is substantiated that in the system of national law and the labor industry, in particular, disciplinary responsibility is a separate legal institution. It is determined that the educational aspect of disciplinary responsibility manifests itself in the presence of various disciplinary charges that the head of an enterprise, institution, organization or body can apply.

Key words: role, meaning, disciplinary responsibility, labor law, legal institute.

Вступ. Спільною метою всіх юридичних явищ, інститутів та галузей є регулювання певного виду суспільних відносин. Водночас кожна окрема правова категорія відіграє власну роль у правовій системі України. Дослідивши особливості дисциплінарної відповідальності, ми дійшли висновку, що остання характеризується як велика сукупність правовідносин регульованих нормами трудового права. Таким чином, дисциплінарна відповідальність, безперечно, є частиною трудового права, через що постає необхідність виділення її значення в рамках вказаної галузі. Перш за все, необхідно пам'ятати, що дисциплінарна відповідальність – це великий масив суспільних відносин, які беруть початок з факту вчинення працівником дисциплінарного проступку. Водночас до складу дисциплінарної відповідальності також входять правовідносини з приводу накладення на порушника дисциплінарних стягнень, встановлення у зв'язку із цим певних юридичних обмежень і таке інше. Тож першою підставою, яка дає нам можливість визначити дисциплінарну відповідальність інститутом трудового права, є той факт, що зазначена категорія виступає сукупністю однорідних, пов'язаних між собою суспільних відносин. У свою чергу, другою підставою є наявність взаємопов'язаних норм трудового законодавства, які зазначений масив правовідносин

безпосередньо регулюють. Окрім того, як інститут трудового права, дисциплінарна відповідальність відрізняється привалюванням методу примусу, тому що включає в себе спеціальний праворегулюючий інструментарій примусового характеру. Зазначений аспект, зокрема, проявляється в накладенні на правопорушника негативних юридичних стягнень. Необхідно також відмітити самостійність інституту дисциплінарної відповідальності, що обумовлюється, по-перше, тим фактом, що регульовані ним правовідносини виникають незакономірно, тобто не зустрічаються в поточній, нормальній діяльності підприємства, організації тощо; по-друге, їх безпосередньому виникненню передують особливий юридичний факт. Таким чином, доходимо висновку, що дисциплінарна відповідальність у системі права цілком, а також у межах трудового права характеризується як правовий інститут.

Стан дослідження. Проблема визначення ролі та значення «дисциплінарна відповідальність» не є новою, їй приділяли увагу у своїх наукових працях: Є.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, В.Г. Ротань, В.М. Скобелкін, А.М. Слюсар, О.В. Смирнов, А.І. Ставцева, В.М. Толкунова, О.В. Тищенко та багато інших. Однак активне реформування трудового законодавства обумовлює активізацію наукових пошуків у вказаному напрямку.

Саме тому метою статті є визначити роль та значення дисциплінарної відповідальності в трудовому праві.

Виклад основного матеріалу. Історіографічне дослідження дисциплінарної відповідальності показало, що категорія стала інститутом трудового права відносно недавно, а саме за часів Радянського Союзу. До цього часу інститут розвивався переважно в положеннях нормативних актів адміністративної галузі. Натомість переорієнтація інституту з однієї галузі на іншу не вплинула на значення та мету існування останнього. Було лише розширено його суб'єктний склад. Зокрема, якщо за часів існування Російської Імперії дисциплінарна відповідальність виступала як важіль юридичного впливу на державних службовців, що використовувався задля підтримання дисципліни праці, то на сьогодні інститут застосовується з тією ж самою метою як у сфері діяльності державних службовців, так і робітників усіх інших підприємств, установ та організацій де використовується наймана праця.

Важливо в даному контексті відмітити, що дисциплінарна відповідальність, як забезпечувальний чинник дисципліни праці, суттєво відрізняється від схожих інститутів у межах інших галузей права. Дійсно, остання, як було визначено, – це різновид юридичної відповідальності, тобто реагування держави на правопорушення. Водночас у межах трудового права «державно-владний» фактор, притаманний схожим із дисциплінарною відповідальністю інститутам, є мінімальним. Влучно із цього приводу зазначив Жернаков В.В. який наголошував, що серед факторів, які зумовлюють особливості відповідальності в трудовому праві, передусім слід виділити його соціальне призначення, функції, широке коло різноманітних суспільних відносин як предмет та особливості методу регулювання суспільних відносин. Трудовому праву фактично не притаманні відносини влади-підпорядкування; воно спрямоване не на примус, а на співпрацю та соціальний діалог між суб'єктами [1, с. 114; 2, с. 31]. Виходячи із цього, можна зробити висновок, що владний примус у межах інституту дисциплінарної відповідальності є обмеженим. По суті, він проявляється лише в тому, що держава встановлює чітко визначений перелік дисциплінарних заходів впливу в положеннях загальноотрудової чи відомчої нормативної бази, які можуть бути використані до працівника чи службовця. Факт обмеженості владного примусу також підтверджується наявністю договірного аспекту інституту дисциплінарної відповідальності. Суть полягає в тому, що дія останнього можлива лише в межах реально встановлених трудових правовідносин, тобто між працівником і роботодавцем. Вони, у свою чергу, починаються з укладення трудового договору, що відповідно до КЗпП є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін [3]. Із цього виходить, що під час укладення трудового договору працівник усвідомлює та допускає той факт, що в майбутньому за порушення дисципліни праці по відношенню до нього можуть використати заходи дисциплінарного впливу.

Тож хоча дисциплінарна відповідальність і є цілком імперативним інститутом, у той же час має договірний характер. Цей факт дає можливість зробити висновок про те, що останній призначено не тільки для покарання працівника, адже привалювання лише карального аспекту

може призвести до ситуації, коли працівник фактично не зможе належним чином реалізувати свої функції та виконувати поставлені перед ним завдання через страх бути покараним. Отже, інститут дисциплінарної відповідальності відіграє не тільки виключно каральну роль у процесі забезпечення та підтримки дисципліни праці. На підтвердження вказаного моменту слід привести положення чинного законодавства. Зокрема, в статті 140 КЗпП вказано, що трудова дисципліна на підприємствах, в установах, організаціях забезпечується створенням необхідних організаційних та економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи, свідомим ставленням до праці, методами переконання, виховання, а також заохоченням за сумлінну працю. Крім того, в трудових колективах створюється обстановка нетерпимості до порушень трудової дисципліни, суворой товариської вимогливості до працівників, які несумлінно виконують трудові обов'язки. Щодо окремих несумлінних працівників застосовуються в необхідних випадках заходи дисциплінарного і громадського впливу [3]. Відповідно до представленої норми права інститут дисциплінарної відповідальності також призначено для виховання працівників. За даних умов доцільно представити науковий погляд Долгих Н.П. та Марущак В.П., який викладено в навчальному посібнику з трудового права за їх редакцією. На думку вчених, з якою ми погоджуємося, інститут дисциплінарної відповідальності призначено для: виховання працівників, які допускають порушення дисципліни праці; попередження таких порушень із боку нестійких членів трудового колективу [4, с. 129].

Простіше кажучи, інститут дисциплінарної відповідальності має охоронне, якщо мова йде про забезпечення і підтримку дисциплінарної відповідальності, а також виховне та превентивне значення. Два останні аспекти характеризуються рядом власних особливостей. Зокрема, відповідно до положень словників термін «виховувати» тлумачиться в таких значеннях, як: вирощувати, навчаючи правил поведінки, даючи освіту; систематично впливати на культурний розвиток, світогляд, моральні принципи кого-небудь у певному напрямі тощо [5, с. 529].

Кожне дисциплінарне стягнення тягне за собою певне коло юридичних наслідків. Наприклад, звільнення – це фактичне припинення дії трудового договору між працівником та роботодавцем – розірвання трудових відносин. Як правило, дане дисциплінарне стягнення є найбільш суворим та застосовується в крайніх випадках. Якщо мова йде про догану, то вона також передбачає низку негативних юридичних наслідків для працівника, наприклад, неможливість застосування до нього заохочувальних заходів.

У межах дисциплінарної відповідальності державних службовців, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, суддів, прокурорів тощо спектр стягнень є ширшим. Наприклад, на офіцерів Збройних Сил України можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: зауваження; догана; суворі догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження в посаді; пониження військового звання на один ступінь; звільнення з військової служби за службовою невідповідністю; позбавлення військового звання [6]. Відповідно до Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовуються такі дисциплінарні стягнення, як: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [7].

Наразі чинний Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України також передбачає перелік дисциплінарних стягнень, які на сьогодні може бути накладено на поліцейських. За порушення службової дисципліни до співробітників Національної поліції України застосовується: усне зауваження; зауваження; догана; суворі догана; попередження про неповну відповідальність; звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ [8].

Наявність різного роду дисциплінарних стягнень дозволяє використовувати до порушників трудової дисципліни такі покарання, які адекватно відповідають рівню вчиненому ними дисциплінарного проступку. У даному контексті виховний аспект полягає в тому, що застосування відповідних санкцій до працівника, який неналежним чином виконав свої трудові обов'язки, слугує поштовхом до переосмислення останнім своєї поведінки. Тобто відчувши на собі дію негативних юридичних наслідків, працівник має можливість переорієнтувати свою діяльність задля підвищення її якості або виключити особисті фактори, через наявність яких він порушує дисципліну праці. При цьому вищенаведене є правом працівника. Він у той же час може ніким чином не змінювати вектор своєї діяльності або поведінки, але в майбутньому це може призвести до розірвання з таким працівником трудового договору.

Інститут дисциплінарної відповідальності відіграє також роль превентивного чинника в системі трудового права. У різних мовознавчих джерелах слова «превенція» та «превентивний» вилучаються досить неоднозначно, хоча вельми схоже. Як правило, поняття вживають у си-

нонімічному відношенні з такими термінами, як: «попередження», «запобігання», «профілактика». Тобто мається на увазі комплекс заходів, спрямованих на запобігання, попередження чогось [9, с. 51]. Необхідно констатувати, що в нормативно-правових актах України зазначені терміни вживаються як синоніми. Крім того, більшість науковців наголошують на їх суміжності та однаковості змісту [10, с. 260; 11, с. 156, 235].

У межах правовідносин дисциплінарної відповідальності сутність превенції полягає в тому, що реалізація інституту фактично попереджає вчинення дисциплінарних правопорушень у майбутньому. При цьому, на перший погляд, превенція в рамках досліджуваного інституту має спільні риси з вихованням, однак в обох випадках йдеться мова про різний за заміщенням юридичний вплив. Виховання спрямовано безпосередньо на конкретного суб'єкта та його свідомість. У свою чергу, превентивний вплив є цілком об'єктивним. Керівник підприємства, організації чи відомства, притягаючи працівника до юридичної відповідальності, не задається питанням про те, чи зробив у даному випадку якісь висновки для себе останній. Тобто накладення дисциплінарного стягнення вже передбачає те, що в майбутньому дисципліна праці більше не буде порушуватися, адже в протилежному випадку трудові відносини з працівником-порушником може бути розірвано. Даний факт підкріплюється нормами чинного законодавства. Наприклад, відповідно до статті 40 КЗпП трудові правовідносини може бути розірвано з конкретним працівником, якщо він систематично не виконує без поважних причин обов'язки, покладені на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до працівника раніше застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнення [3]. Крім того, превентивний вплив також спрямовано не тільки на порушника трудової дисципліни, а й на інших працівників, які на його прикладі мають побачити негативні наслідки протиправної поведінки.

Висновок. Отже, проведенням аналізом було визначено, що дисциплінарна відповідальність відіграє важливу роль як на рівні трудового права, так і у сфері практичного регулювання трудових відносин. Окрім цього, в ключі вищевказаного ми дійшли ряду інших важливих висновків.

1. Визначено, що в системі національного права та трудової галузі зокрема, дисциплінарна відповідальність являє собою правовий інститут, виходячи з таких фактів:

1) дисциплінарна відповідальність є системою однорідних, пов'язаних між собою суспільних відносин, які регулюються окремим масивом норм трудового права;

2) дисциплінарна відповідальність має певний об'єм самостійності, так як виникнення передбачених інститутом правовідносин, по-перше, не є закономірністю в діяльності підприємств, організацій або державних відомств, а, по-друге, пов'язано із вчиненням працівником дисциплінарного проступку, що є спеціальним юридичним фактом;

3) інституту притаманна наявність цілого масиву спеціальних заходів правового регулювання, сутність яких полягає в настанні для працівника негативних юридичних наслідків.

2. У рамках трудової галузі права дисциплінарна відповідальність існує, по-перше, для забезпечення дисципліни праці, по-друге – виховання працівників, що вчинили дисциплінарний проступок, по-третє – попередження виникнення порушень дисципліни праці в майбутньому.

У межах реалізації інституту дія трьох зазначених аспектів є одночасною. Факт притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності можна розглядати одразу з трьох сторін. Перш за все, реалізація передбачених інститутом правовідносин виступає актом забезпечення дисципліни праці: конкретне порушення припиняється, винні караються, належний рівень дисципліни праці відновлюється. З другого боку, притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності здійснює також виховний вплив, який змушує працівника переосмислити свою поведінку та не порушувати дисципліну праці в майбутньому. У той же час реалізація дисциплінарної відповідальності попереджає вчинення працівниками дисциплінарних проступків у майбутньому, адже «рецидив» може слугувати підставою для припинення трудових відносин.

Список використаних джерел:

1. Жернаков В.В. Відповідальність у трудовому праві. Х.: Право, 2014. С. 114–136.
2. Колеснік Т.В. Місце дисциплінарної відповідальності у забезпеченні дисципліни праці. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 6. Т.1. С. 30–33.
3. Кодекс законів про працю України: Закон України: від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-0>.
4. Долгих Н.П., Марущак В.П. Трудове право: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2011. 252 с.

5. Білодід І. Словник української мови: в 11 томах: Том 1. Київ: «Наукова думка», 1970. 529 с.
6. Про дисциплінарний статут Збройних Сил України: закон від 24.03.1999 № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22. Ст. 197.
7. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
8. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон від 22.02.2006 № 3460-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.
9. Лакійчук Я. Теоретико-методологічні підходи до адміністративно-правового розуміння поняття превенція. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2017. № 6. С. 51–54.
10. Окопник О.М. Поняття, сутність та суб'єкти соціальної профілактики правопорушень. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 260–262.
11. Криминология: учебник / Гуров А.И., Козлов Ю.Г., Кузнецова Н.Ф. и др.; под ред.: Кузнецова Н.Ф., Миньковский Г.М. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994. 415 с. Криминология; под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб., 1999. 580 с.

УДК 349.2

ІНШИНА А.С.

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ

У статті окреслено специфіку напрямів розвитку правового регулювання дистанційної зайнятості працівників. Визначено сутність сучасного стану дистанційної зайнятості працівників. Проаналізовано наукові позиції та законодавчі положення у вказаній сфері.

Ключові слова: працівник, дистанційна зайнятість, правове регулювання, праця, роботодавець.

В статті обзначена специфіка напрямів розвитку правового регулювання дистанційної зайнятості працівників. Определена сущность современного состояния дистанционной занятости работников. Проанализированы научные позиции и законодательные положения в указанной сфере.

Ключевые слова: работник, дистанционная занятость, правовое регулирование, труд, работодатель.

In the article the specifics of the development of legal regulation of the distance employment of employees are outlined. The essence of the modern state of distance employment of employees is determined. The scientific positions and legislative provisions in the given field are analyzed.

Key words: employee, distance employment, legal regulation, labor, employer.

Вступ. Постійні процеси глобалізації, інтенсивна євроінтеграція України, розвиток правової свідомості та культури українців зумовлює реформування національного законодавства у відповідності до потреб інноваційного суспільства. Нестабільна політична ситуація, світова та вітчизняна економічні кризи, науково-технічний прогрес визначають динамічність та гнучкість ринку праці. Соціально-трудова сфера зазнає глобальної трансформації, що відображається, зокрема, і в нашій країні. Форми праці модифікуються, виникають нові умови праці, зростає потреба в постійному розвитку трудового потенціалу працівників. Усе це у своїй сукупності обумовлює потребу переосмислення тенденцій правового регулювання дистанційної зайнятості працівників.

Ряд науковців уже присвячував свої наукові роботи аспектам дистанційної зайнятості та проблемам оптимізації її правового регулювання. Серед них варто назвати таких: В.К. Антошкін, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, С.В. Вишновецька, Л.П. Гаращенко, А.В. Дощенко, В.В. Жернаков, С.А. Іванов, М.І. Іншин, І.Я. Кисельов, А.М. Колот, В.П. Кохан, А.М. Курінний, І.В. Лагутіна, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, А.М. Лушніков, В.М. Лушнікова, Р.З. Лівшиць, М.М. Моцар, В.О. Носенко, В.І. Прокопенко, В.Д. Перевалов, П.Д. Пилипенко, П.Ю. Світайло, М.А. Шабанова, С.В. Юрьєва, О.М. Ярошенко та ін. Проте вченими здебільшого увага приділялася понятійно-категоріальному апарату, класифікаціям видів дистанційної зайнятості або проблемам правового регулювання даної царини. Все це актуалізує потребу визначення тенденцій розвитку правового регулювання дистанційної зайнятості працівників.

Також актуальність підсилена тим, що, як зазначає С.В. Вишновецька, в науці трудового права відсутня концепція розвитку дистанційної роботи як нестандартної форми зайнятості [1].

Результати дослідження. Зважаючи на науково-технічний прогрес і розвиток інформаційного суспільства, відбуваються постійні зміни в економіці, адже соціально-трудові відносини динамічно трансформуються до нових вимог ринку праці. У працівників виникають інноваційні

потреби, наприклад, виконувати трудові обов'язки на відстані. Мобільність становлення нових форм та видів трудових відносин вимагають зумовлюють потребу їх загальнотеоретичного дослідження. Дистанційна зайнятість працівників станом на сьогодні є однією з найбільш актуальних проблем для наукового аналізу [2, с. 466].

У сучасному світі праці поступово зникають стандартні трудові відносини, які передбачають наявність безстрокового трудового договору, стабільний час роботи і відпочинку, нормовану заробітну плату, участь працівників в управлінні організаціями. Їм на зміну приходить нестійка зайнятість, яка робить великий тиск на працівників. При цьому найменш захищеними працівниками є мігранти, жінки і молодь. Нестійка зайнятість характеризується непередбачуваністю відносин. Там, де поширюється нестійка зайнятість, зменшується соціальна згуртованість [3]. Впродовж десяти років поступово у високорозвинутих постіндустріальних країнах досить інтенсивно створюються інновативні віртуальні підприємства на основі електронної пошти та Інтернету [4]. Люди, реалізуючи своє право на працю, мають змогу використовувати комп'ютерні технології для здійснення трудової функції. Специфікою такого стану є те, що, по суті, це може бути лише інтелектуальна праця.

Багато вчених зазначають про розвиток дистанційної зайнятості працівників у зв'язку з розповсюдженням віртуальної роботи, внаслідок чого почали проявляти себе ще активніше такі сфери діяльності, як журналістика, консалтинг, програмування [5, с. 10]. Усе ж, з огляду на інтенсивний вектор розвитку ринку праці та науково-технічний прогрес, із кожним роком таких професій стає дедалі більше, причому ними може оволодіти сегмент молоді, включаючи неповнолітніх. Так, до таких професій можна віднести блогерів, копірайтерів, фрілансерів, геймерів тощо.

Дистанційна зайнятість означає не тільки можливість працювати вдома, а й збільшує гнучкість режиму виконання працівником своїх функцій, оскільки він може оптимізувати співвідношення робочого часу і часу, що витрачається на поїздки на роботу. Працівники, які виконують роботу вдома, можуть самі контролювати свій робочий час, пристосовуючи його до стилю свого життя. Крім того, слід враховувати дію закону спадної граничної продуктивності факторів виробництва (в даному випадку – праці). Тобто чим більше людей працює в одному приміщенні, тим меншою є продуктивність їхньої роботи [6, с. 23]. Отож, підвищення зосередженості на роботі і фокусування на своїх робочих результатах є важливим аспектом у забезпеченні дистанційного режиму праці.

Н.М. Вапнярчук все ж визначає негативні тенденції розвитку дистанційної зайнятості. Вчена обумовлює це відсутністю або зниженням соціального захисту, гарантій трудових прав працівників, із браком перспективи професійного розвитку, оскільки роботодавець не зацікавлений вкладати кошти в підвищення кваліфікації працівника [7, с. 102]. Не цілком можна погодитись із такою позицією, адже роботодавець з економією витрат та отриманням більшої частини доходів може інвестувати їх у людський капітал, дозволяючи трудовому потенціалу працівника отримати нові форми реалізації.

Працівник приступає до роботи одразу, не виходячи з дому. На нього менше впливає факторів, пов'язаних із добиранням на роботу, а також проїздом (особливо, якщо це стосується несприятливих погодних умов) тощо. Відновлення працівника розпочинається значно швидше, ніж якщо б він витрачав ще годину-дві на добирання додому після стандартного робочого дня. Таким чином, продуктивність працівника, завдяки такій економії часу (приміром, 2-4 години щодоби), суттєво зростає і прямо відображається на результатах ефективності його трудової діяльності. Працівник більш чітко розділяє робочий час та час відпочинку і може краще управляти своїм трудовим потенціалом.

Виходить, зокрема, вигода для сторони роботодавця, адже доходи підприємства можна спрямувати на додаткову заробітну плату й інші заохочувальні та компенсаційні виплати, що в сукупності допоможе зробити економічні показники ще вищими. Заощадження на обладнанні робочого місця, оренді офісного приміщення, виплаті комунальних послуг за водопостачання, електроенергію, газ, Інтернет, потребі найму секретарів, охоронця та прибиральника створює нові можливості для детінізації економіки. Тому потрібна вигода ще полягає в тому, що держава може отримувати більше податкових надходжень в бюджет і, відповідно, в зарплаті «в конвертах» не буде потреби.

У свою чергу, В.О. Носенко в дисертаційному дослідженні до основних напрямів оптимізації правового регулювання дистанційної зайнятості в Україні відніс такі:

1) встановити в КЗпП чи в новому проекті Трудового кодексу главу про дистанційних працівників. У Законі України «Про зайнятість населення» визначити поняття дистанційної зайня-

тості та встановити наступне положення: «Держава зобов'язана сприяти розвитку дистанційної зайнятості»;

2) встановлення порядку укладення трудового договору у КЗпП чи в новому Трудовому Кодексі України, а саме встановити положення, згідно з яким трудові правовідносини вважаються укладеними, коли сторони дійшли згоди щодо умов виконання відповідної роботи, не зважаючи на наявність письмового договору про це; встановити, що відповідні факти можуть підтверджуватися інформацією, що відображена в переписці між роботодавцем та працівником;

3) встановлення положення в КЗпП чи новому Трудовому Кодексі України, відповідно до якого роботодавець зобов'язаний забезпечити дотримання працівником вимог охорони праці та санітарно гігієнічних норм. Якщо згідно з домовленістю сторін створення безпечних умов праці здійснюється працівником, роботодавець зобов'язаний відшкодувати пов'язані із цим витрати, а також проконтролювати належне дотримання цих вимог;

4) встановити в Законі України «Про захист персональних даних» додаткові гарантії щодо захисту інформації підприємством, а саме: в разі якщо інформація, що належить третім особам та працівникам підприємства, з комерційною метою передається через мережу Інтернет працівникам, які її обробляють поза межами підприємства з використанням комп'ютерів підприємства чи власних комп'ютерів, роботодавець зобов'язаний забезпечити безпеку каналів передачі даних від несанкціонованого її поширення чи доступу третіх осіб;

5) встановити в КЗпП чи в новому Трудовому Кодексі України положення, згідно з яким оплата здійснюється не за результат роботи, а за фактично витрачений час відповідно до встановлених на підприємстві загальних норм виробітку з відповідною оплатою робочого часу;

6) встановити положення, згідно з яким норми на сумісництво та суміщення поширюються на дистанційних працівників. Якщо працівник комбінує роботу за місцем проживання та роботу в приміщенні підприємства;

7) доповнити законодавство положенням: у разі використання дистанційної зайнятості роботодавець зобов'язаний забезпечити первинну профспілкову організацію необхідним обладнанням для участі дистанційних працівників у діяльності останньої;

8) розробити державну політику у сфері зайнятості населення, спрямовану на стимулювання розвитку дистанційної зайнятості з використанням податкових пільг та пільг зі сплати єдиного соціального внеску [8, с. 188]. Частина пропозицій, надана науковцем, є концептуально вірною, проте деякі з них, приміром, формулювання «державна зобов'язана сприяти розвитку дистанційної зайнятості» є не цілком виправданим. Так, адже аспект дистанційної зайнятості безпосередньо залежить від роботодавця та працівника. Держава, оскільки не перешкоджає такій діяльності, не повинна брати на себе додаткових зобов'язань стосовно примусового насадження такого режиму праці.

А.В. Дощенко вказує на певні взаємопов'язані процеси, які відбулися у світовій практиці за останні 10–15 років та набувають усе більшого розвитку, інтенсивності, змінюючи усталені параметри ринку праці, а саме: 1) поширення нових, нестандартних форм зайнятості та моделей організації робочого часу; 2) підвищення гнучкості та мобільності сегментів ринку праці, орієнтованих на інтелектуально та інформаційно-насичені технології; 3) зміщення акцентів на якість трудового потенціалу, отже, і на якість освіти, навчання упродовж життя, формування і розвиток нових компетенцій, що їх вимагає економіка знань; 4) зміна багатьох компонентів соціально-трудових відносин [6, с. 22].

І.В. Лагутіна відзначає, що однією з тенденцій розвитку правового регулювання дистанційної зайнятості працівників має стати укладення електронного трудового договору, що надасть реальну можливість легалізувати існуючі трудові відносини між сторонами, встановити права та обов'язки працівника та роботодавця [3]. Це вчена вбачає в можливості здійснення шляхом використання електронного цифрового підпису. Ми підтримуємо таку позицію і вважаємо, що вона обумовлена тим, що роботодавець має шукати виключно людський капітал як ресурс і стати більш об'єктивним у відборі потенційного працівника. Зокрема, це допоможе в запобіганні дискримінації працівників. Саму співбесіду можна провести по телефону, мережі Skype чи завдяки іншим інноваційним програмам.

Таким чином, можна констатувати, що основними тенденціями розвитку правового регулювання дистанційної зайнятості працівників на даний момент є:

1) **раціоналізація використання ресурсів підприємства**, що включає в себе реструктуризацію доходів таким чином, щоб працівник отримував вищу основну заробітну плату та додаткову заробітну плату, роботодавець мінімізував затрати на організацію робочого місця, яке для

виконання інтелектуальної праці працівнику не потрібне, і зосередив кошти на розвитку стратегії збільшення продуктивності та підвищення виплат державі у вигляді податкових надходжень. Зміниться перерозподіл коштів на підприємстві, а також зросте рівень податкових надходжень до державного бюджету. Необхідним стане прийняття певних змін у чинний Податковий кодекс України в частині єдиного соціального внеску та інших (можливо нових) видів податків від діяльності працівників у режимі дистанційної праці;

2) перехід ряду типових та нетипових форм зайнятості в дистанційний режим праці, внаслідок чого виникне потреба в прийнятті окремого нормативно-правового акту у сфері праці щодо регулювання питань дистанційної зайнятості працівників;

3) реформування трудового законодавства у відповідності до потреб інноваційної моделі ринку праці та віртуальних професій;

4) оперативне створення значної кількості нових робочих місць без прив'язки до місця проживання.

Отже, специфіка розвитку інноваційного суспільства в цифрову епоху дозволяє робочий час та час відпочинку робити більш ефективним. Дистанційна зайнятість створює можливості для реалізації трудового потенціалу працівників віддалено. Той чи інший працівник може проживати зі своєю сім'єю в іншому місті або навіть країні, а продовжувати виконувати свою трудову функцію для іншої локації. Все це модернізує правовідносини у сфері праці, усуває економічні та географічні складнощі, а також додатково знижує соціальну напругу як для безробітних, так і для окремих категорій населення.

Список використаних джерел:

1. Вишновецька С.В. До питання про проблеми правового регулювання дистанційної зайнятості працівників. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15vsvdzp.pdf> (дата звернення: 13.05.2018).

2. Іншин М.І. Дистанційна зайнятість працівників в умовах ринкової економіки. Форум права. 2014. № 3. С. 466–469. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_79.pdf (дата звернення: 12.05.2018).

3. Лагутіна І.В. Особисті немайнові трудові права дистанційних працівників. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2867/Лагутіна%20І.В._ОСОБИСТІ%20НЕМАЙНОВІ%20ТРУДОВІ%20ПРАВА%20ДИСТАНЦІЙНИХ%20ПРАЦІВНИКІВ.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 11.05.2018).

4. Бандур С.І. Розвиток соціально-трудових відносин як передумова досягнення продуктивної зайнятості населення. Ринок праці та зайнятість населення. 2014. № 1. С. 8–13.

5. Моторна І.І. Дистанційна зайнятість в умовах глобалізації економіки та соціально-економічні вигоди від її використання // Україна: аспекти праці. 2008. № 3. С. 6–12.

6. Дощенко А.В. Розвиток дистанційної зайнятості як складова трансформації соціально-трудової сфери // Ранок праці та зайнятість населення. 2014. № 4. С. 21–25.

7. Вапнярчук Н.М. Дистанційна зайнятість: проблеми правового регулювання. Право та інновації. 2016. № 1(13). С. 101–106.

8. Носенко В.О. Правове регулювання дистанційної зайнятості працівників в Україні: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ: Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 190 с.

РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРО ПРАЦЮ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено поняття й роль підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України. Установлено, що підзаконні нормативно-правові акти є найчисленнішими структурними елементами в системі джерел трудового права України, вони можуть бути визначені як правові акти, що містять загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що видані компетентним органом влади на основі та на виконання закону.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, праця, система, джерела трудового права.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины определены понятие и роль подзаконных нормативно-правовых актов о труде в системе источников трудового права Украины. Установлено, что подзаконные нормативно-правовые акты являются самыми многочисленными структурными элементами в системе источников трудового права Украины, они могут быть определены как правовые акты, содержащие общеобязательные предписания (нормы права), на основе которых осуществляется правовое регулирование трудовых и близко связанных с ними правоотношений, выданные компетентным органом власти на основе и во исполнение закона.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, подзаконный нормативно-правовой акт, труд, система, источники трудового права.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the concept and role of subordinate legal acts on labor in the system of sources of labor law of Ukraine are defined. It has been established that sub-legal acts are the most numerous structural elements in the system of sources of labor law of Ukraine, they can be defined as legal acts containing mandatory requirements (norms of law), on the basis of which the legal regulation of labor and closely related with them legal relations issued by the competent authority on the basis and in accordance with the law.

Key words: normative-legal act, by-law normative-legal act, labor, system, sources of labor law.

Вступ. Не викликає сумніву те, що основним структурним елементом системи джерел трудового права є нормативно-правові акти. Провідне місце наведеного елемента зумовлено тим, що за допомогою й на основі таких актів здійснюється регулювання всіх без винятку суспільних відносин, у тому числі трудових і тісно пов'язаних із ними. Зазначимо, що нормативно-правовий акт є комплексним поняттям, яке, у свою чергу, включає декілька елементів. Тому з'ясування сутності нормативно-правового акта як структурного елемента системи джерел трудового права, а також його місця в ній є необхідною умовою проведення повноцінного дослідження такої системи, в тому числі як зовнішньої форми прояву системи трудового права. Найчисленнішими нормативно-правовими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання трудових і тісно пов'язаних із ними правовідносин, є ті, що мають підзаконний нормативно-правовий характер. Як цілком слушно зауважує В.Б. Пчелін у дослідженні, що присвячено особливостям пе-

регляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, рамки закону не дають змоги повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають правовій регламентації. У зв'язку з цим чинним національним законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади, що допомагає, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [1, с. 18–19].

Дослідженню місця й ролі нормативно-правових актів різної юридичної сили в системі джерел трудового права України присвячували свої наукові праці Г.А. Василевич, Л.М. Горбунова, С.А. Іванов, М.І. Матузов, А.В. Малько, О.В. Петришин, І.М. Погрібний, О.Ф. Скакун, В.М. Хропанюк і багато інших. Проте, незважаючи на велику кількість наукових робіт, комплексного дослідження ролі підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України так проведено й не було.

Постановка завдання. Метою статті є визначити роль підзаконних нормативно-правових актів про працю в системі джерел трудового права України

Результати дослідження. Починаючи розгляд основного матеріалу, зазначимо, що підзаконне нормативно-правове регулювання в тому числі й трудових і пов'язаних із ними правовідносин передбачає не тільки діяльність органів виконавчої влади, що буде обґрунтовано нами нижче. З урахуванням вищенаведеного підзаконні нормативно-правові акти посідають особливе місце серед інших структурних елементів системи джерел трудового права, а тому з'ясування їх сутності й особливостей, без сумніву, сприятиме всебічному вирішенню поставлених завдань представленого наукового дослідження. Г.О. Христова звертає увагу на те, що поняття «підзаконні акти» відбиває загальну рису їх змісту – те, що вони ґрунтуються на законі, а також загальну особливість їх юридичної сили – те, що вони закону не суперечать. В іншому ж акти цієї групи значно розрізняються між собою, мають істотні особливості за змістом і юридичною силою [2, с. 50].

Майже аналогічного висновку можна дійти, якщо проаналізувати семантичний сенс слова «підзаконний». Так, як зауважує авторський колектив Великого тлумачного словника сучасної української мови, слово «підзаконний» тлумачать як такий, що доповнює закон уточненнями, посиленнями, умовами [3, с. 953]. При цьому увагу варто звернути на той факт, що слово «підзаконний» не означає меншу юридичну обов'язковість нормативно-правового акта. Підзаконний акт володіє необхідною юридичною силою. Правда, його юридична сила не має такої загальності й верховенства, як це властиво законам. Проте він посідає важливе місце в усій системі правового регулювання, оскільки забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого, нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [4, с. 477].

Окрім вищенаведеного, варто погодитися з позицією А.Ю. Гулягіна, відповідно до якої не менш значущим фактором є те, що підзаконні нормативні акти здатні (порівняно із законами) забезпечувати набагато більш оперативне реагування на динаміку потреб правового регулювання, яка з об'єктивною необхідністю припускає наявність у системі засобів нормативно-правового регулювання не лише законодавчих, а й підзаконних актів. Саме завдяки виданню останніх органи та посадові особи виконавчої влади можуть добиватися адекватного врахування змін, що відбуваються у сфері управління [5, с. 14].

Розкриваючи сутність підзаконного нормативно-правового акта, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії наводить їх перелік, зокрема зазначає, що підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні постанови Верховної Ради України, укази й нормативні розпорядження Президента України, постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні акти керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази, інструкції, вказівки тощо), голів місцевих державних адміністрацій (розпорядження), керівників їхніх структурних підрозділів, керівників підприємств, установ та організацій (накази), органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів (рішення) [6, с. 171–172]. Отже, підзаконним нормативно-правовим актом як структурним елементом системи джерел трудового права є правовий акт, що містить загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що виданий компетентним органом влади на основі й на виконання закону.

Провідними суб'єктами, які володіють компетенцією з видання нормативно-правових актів підзаконного характеру в тому числі задля врегулювання трудових і пов'язаних із ними правовідносин, є вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України й Кабінет Міністрів України. У науково-правових колах увага звертається на те, що акти вищих органів влади – це підзаконні нормативні акти, які містять первинні (вихідні) норми, що встановлюють

загальні основи правового регулювання. Такі акти можуть видаватися безпосередньо на основі Конституції, й у цьому аспекті вони є близькі законам [7, с. 479]. Розглядаючи підзаконні акти Верховної Ради України як структурні елементи системи джерел трудового права, варто зазначити, що такі акти являють собою правові форми реалізації компетенції законодавчого органу. Вищенаведені акти приймають у формі постанов Верховної Ради України, в межах яких можуть бути вирішення будь-які питання загальноправового характеру, окрім тих, що у випадках, передбачених чинним національним законодавством України, можуть бути вирішені виключно законами. Так, відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади та гарантії підприємництва; правила конкуренції й норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів; засади утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація й діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики; тощо [8]. Як приклад постанов Верховної Ради України як структурних елементів системи джерел трудового права варто назвати такі: Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» від 15 січня 2009 року № 892-VI, положення якої спрямовані на надання додаткових рекомендацій Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України у сфері формування й реалізації державної трудової політики, а також необхідності ратифікації низки міжнародно-правових актів у сфері праці [9]; багато інших.

Наступну групу підзаконних нормативно-правових актів, які входять до системи джерел трудового права України, становлять акти Президента України. Так, відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент України на основі й на виконання Конституції та законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. При цьому, як зазначають у юридичній енциклопедичній літературі, розпорядження являють собою різновид підзаконного акта, що видається з оперативних та інших поточних питань державного будівництва, економічного розвитку, сфери культури тощо. Розпорядження – це одна з форм управлінського рішення, акт державного управління, що має вольовий, владний характер і видається компетентним органом чи його посадовими особами в порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом, є обов'язковим для суб'єктів, яким він адресований [10].

Як впливає з аналізу Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, розпорядженнями Президента України оформляються рішення про надання дозволу, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні й кадрові питання; призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України; винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України [11].

З аналізу вищенаведеного переліку рішень Президента України, які оформляються у вигляді його розпоряджень, випливає, що такий підзаконний акт не містить норм права, а тому не може бути розглянутий як структурний елемент системи джерел трудового права. Указами Президента України, відповідно до згаданого вище Положення, оформляються рішення, зокрема, про призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; зупинення дії актів

Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні; створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідацію, реорганізацію; введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України; внесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів Президента України.

Проаналізувавши вищенаведений перелік питань, що вирішуються шляхом прийняття указу Президента України, ми дійшли висновку щодо нормативного характеру такого акта, так як за допомогою його прийняття виникають, змінюються, розвиваються й припиняються відповідні суспільні відносини, в тому числі пов'язані з реалізацією права на працю. Більше того, як зауважують у науково-правових колах, про нормативний характер указу Президента України свідчить те, що вони посідають пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; характеризуються багатоаспектністю й об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень Президента; є загальнообов'язковими на всій території країни; відповідають Конституції й іншим законам держави; сполучають одноосібний порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднім розглядом, посвідченням та відповідальністю за виконання.

Особливе місце серед інших структурних елементів системи джерел трудового права України посідають акти органів виконавчої влади, найвищим серед яких є Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. При цьому Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України й постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [8]. Основним нормативно-правовим актом, що детально визначає правовий статус вищенаведеного органу виконавчої влади, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, в ст. 1 якого зазначено, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) здійснює виконавчу владу безпосередньо й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Як випливає з аналізу ст. 49 вищенаведеного нормативно-правового акта, Кабінет Міністрів України на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови й розпорядження [12]. Акти Кабінету Міністрів України – це юридична форма рішень органів виконавчої влади, які видаються на підставі й на виконання Конституції й інших законів України та через які реалізуються функції й компетенція цих органів. Вищенаведені акти є видом правових актів держави та обов'язкові до виконання всіма, кому вони адресовані. Територіальний масштаб дії таких актів залежить від виду й характеру компетенції відповідного органу виконавчої влади [13, с. 82].

Зазначимо, що Кабінет Міністрів України під час здійснення своєї діяльності приймає чимало постанов, велика кількість яких повною мірою може бути розглянута як структурні елементи системи джерел трудового права України. Тому вищенаведені акти можна класифікувати за таким критерієм, як предмет їх правового регулювання відповідної сфери трудових і пов'язаних із ними правовідносин. Як приклад можна навести акти, що пов'язані з використанням праці іноземців: Постанова Кабінету Міністрів України «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства» від 27 травня 2013 року № 437; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7 липня 2010 року № 559, яка прийнята задля оптимізації системи державного управління у сфері міграції. Окрім цього, низку актів Кабінету Міністрів України спрямовано на протидію правопорушенням у трудовій сфері. Як приклад наведених вище актів можна назвати Постанову Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, якою затверджено Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, що визначив механізм накладення на суб'єктів господарювання й роботодавців штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення.

Наступним структурним складником системи джерел трудового права України є підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Зазначимо, що організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначено на рівні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. Згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта, систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади. Як випливає з аналізу вищенаведеної норми законодавства, центральні органи виконавчої влади утворюють систему різних органів, а тому й акти, що приймаються ними, треба розглядати з урахуванням правового статусу відповідного органу. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією й законами України.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування й надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України й Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України. Наведені завдання виконуються, зокрема, за допомогою видання відомчих нормативно-правових актів.

Досліджуючи акти інших центральних органів виконавчої влади як структурні елементи системи джерел трудового права, зазначимо, що такі органи залежно від свого функціонально призначення можуть бути різних видів. Як випливає з аналізу положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», вищенаведені органи утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади створюється як служба. Якщо ж більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади створюється як агентство. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади створюється як інспекція. При цьому, так само як і міністерство, зазначені органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України й постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції й законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовують і контролюють їх виконання. У зв'язку з вищенаведеним зауважимо, що накази інших центральних органів виконавчої влади мають організаційно-розпорядчий характер, що, у свою чергу, вказує на те, що такі акти не мають нормативного характеру, а отже, не можуть бути зараховані до системи джерел трудового права України.

Висновки. Аналіз наведених вище положень дав змогу дійти таких висновків. Найчисленнішими структурними елементами в системі джерел трудового права України є підзаконні нормативно-правові акти, які можуть бути визначені як правові акти, що містять загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що видані компетентним органом влади на основі й на виконання закону. Залежно від суб'єкта видання підзаконні нормативно-правові акти можуть бути різної юридичної сили й унаслідок цього посідати різне місце в ієрархії структурних елементів системи джерел трудового права. Найвище місце серед інших підзаконних актів у зазначеній ієрархії посідають акти вищих органів влади – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Акти Верховної Ради України та Президента України спрямовані на розв'язання нагальних проблем у сфері трудових і пов'язаних із ними правовідносин, а також визначення основних напрямів розвитку державної трудової політики. Найчисленнішими серед підзаконних актів вищих органів державної влади в системі джерел трудового права є акти Кабінету Міністрів України. Наступна ланка структури системи джерел трудового права представлена підзаконними нормативно-правовими актами міністерств, які спрямовані на концентроване врегулювання відповідної сфери трудових і пов'язаних із ними правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
2. Хрystова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. 232 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
5. Гулягин А.Ю. Обеспечение законности актов управления субъектов РФ органами юстиции и прокуратуры. Закон и право. 2007. № 1. С. 14–16.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 2: Д-Й. 744 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
8. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян»: Постанова Верховної Ради України від 15 січ. 2009 р. № 892-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 28. Ст. 370.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл.; Юрид. думка, 1998–2004. Т. 5: П-С. 736 с.
11. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 лист. 2006 р. № 970/98. Офіційний вісник України. 2006. № 47. Ст. 3123.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст. 222.
13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл.; Юрид. думка, 1998. Т. 1: А-Г. 656 с.

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ТРУДОВИХ СПОРІВ У СУДАХ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України розглянуто сутність поняття «вирішення індивідуальних трудових спорів у судах». Підкреслено, що вирішення індивідуальних трудових спорів у судах є більш ефективним порівняно з позасудовим порядком, механізмом захисту прав, свобод та інтересів особи в трудових правовідносинах, що пов'язано із чіткою законодавчою регламентацією такого порядку.

Ключові слова: *спір, трудовий спір, індивідуальний трудовий спір, вирішення трудового спору, судовий порядок.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрена сущность понятия «решения индивидуальных трудовых споров в судах». Отмечено, что решение индивидуальных трудовых споров в судах является более эффективным по сравнению с внесудебным порядком механизмом защиты прав, свобод и интересов лица в трудовых правоотношениях, что связано с четкой законодательной регламентацией такого порядка.

Ключевые слова: *спор, трудовой спор, индивидуальный трудовой спор, решение трудового спора, судебный порядок.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the essence of the concept of "solving individual labor disputes in courts" is considered. It is stressed that the solution of individual labor disputes in courts is more effective, compared to the extra-judicial system, the mechanism of protection of the rights, freedoms and interests of the person in labor relations, which is connected with clear legal regulation of such order.

Key words: *dispute, labor dispute, individual labor dispute, resolution of labor dispute, court procedure.*

Вступ. Як проголосила Конституція України, кожен має право будь-якими незабороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Одним із найефективніших способів захисту прав, свобод та інтересів особи в усьому цивілізованому світі прийнято вважати той, що здійснюється органами судової влади. Ефективність даного способу зумовлена низкою чинників, зокрема незалежністю суду та його спеціалізацією на розгляді й вирішенні правових конфліктів у відповідній сфері суспільних відносин. Зокрема, у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. встановлено, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом [2]. Варто зазначити, що специфіка трудових правовідносин, особливості їх нормативно-правового регулювання впливають і на окремі аспекти вирішення індивідуальних трудових спорів судовим порядком.

Окремі проблемні питання вирішення індивідуальних трудових спорів у судах розглядали у своїх наукових працях: В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, П.А. Бущенко, А.М. Слюсар, Н.М. Швець, К.Ю. Мельник, А.О. Бабенко, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, В.П. Мельник, О.В. Ільницький та багато інших. Однак у сучасних умовах соціального, економічного та політичного розвитку особливого значення набувають дослідження, присвячені з'ясуванню сутності та значення вирішення індивідуальних трудових спорів у судах.

Постановка завдання. Мета статті – визначити поняття та значення вирішення індивідуальних трудових спорів у судах.

Результати дослідження. Учені-правознавці зазначають, що вирішення спорів варто розглядати як закріплений нормативно-правовими актами порядок діяльності суб'єктів владних повноважень та інших учасників, згідно з яким відбувається взаємодія всіх зацікавлених суб'єктів, що виражає певні процесуально-процедурні правовідносини між ними, з метою ухвалення уповноваженим на те органом владного рішення щодо прав і обов'язків учасників спору, спрямованого на його вирішення [3, с. 100]. Наведене визначення сутності вирішення спорів охоплює як судовий, так і позасудовий спосіб розв'язання правових конфліктів. Як наголошувалося раніше, позасудовий порядок розв'язання індивідуальних трудових спорів має низку суттєвих недоліків. Окремі з недоліків позасудового порядку вирішення таких спорів можуть бути додатково названі шляхом наведення переваг вирішення індивідуальних трудових спорів у судах, що буде свідчити про значення такого порядку розв'язання трудових конфліктів індивідуального характеру.

На відміну від позасудового вирішення індивідуальних трудових спорів, судовий порядок їх вирішення має чітку нормативно-правову основу. Зокрема, право на звернення до суду по захист своїх прав, свобод та інтересів гарантується Конституцією України. Відповідно до ст. 55 Основного закону України, права й свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. У ст. 124 наведеного нормативно-правового акта вказано, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на будь-який юридичний спір. Водночас делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається [1].

Зазначені конституційні положення неодноразово слугували приводом для звернення компетентних суб'єктів до Конституційного Суду України для їх тлумачення. Так, у рішенні Конституційного Суду України «у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води)» від 25 грудня 1997 р. № 9-зп встановлено, що наведені конституційні приписи варто розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їхні повноваження вирішувати спори про право й інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права та свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод [4].

З аналізу рішення Конституційного Суду України «у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб)» від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 випливає, що положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції даних органів державної влади належить, відповідно до їхніх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер [5].

Також зазначимо рішення Конституційного Суду України «у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г.П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи)» від 25 листопада 1997 р. № 6-зп, в якому зазначено, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права та свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що ухваленим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня щодо того органу та посадової особи, що ухвалили рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності в суді [6].

Аналіз наведених рішень Конституційного Суду України доводить, що юрисдикція судів поширюється на всі без винятку конфлікти, які мають правовий характер, тобто й ті, що вини-

кають у сфері трудових правовідносин і мають індивідуальну спрямованість, тобто стосуються прав, свобод та інтересів персоніфікованого адресата. Водночас найцікавішим в аспекті досліджуваного питання рішенням Конституційного Суду України є те, що було постановлено ним у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб»» щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002. У даному судовому рішенні наведений орган конституційної юрисдикції постановив, що положення Конституції України щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, необхідно розуміти так, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист [7]. З аналізу наведених положень випливає, що встановлення іншого порядку оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів відповідних правовідносин не може слугувати обмеженням звернення до суду. Така позиція простежується й у фаховій літературі із трудового права.

Так, як зауважує авторський колектив підручника «Трудове право» за редакцією В.В. Жернакова, можливість судового захисту не може бути поставлена законом, іншими нормативно-правовими актами в залежність від використання суб'єктом правовідносин інших засобів правового захисту, зокрема досудового врегулювання спору. Обов'язкове досудове врегулювання спорів, яке виключає можливість прийняття позовної заяви до розгляду та здійснення за нею правосуддя, порушує право особи на судовий захист. Учені наголошують на тому, що можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом [8, с. 450]. Під час дослідження проблем правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні В.В. Лазор дійшов висновків стосовно того, що працівник може з будь-якого індивідуального трудового спору звертатися безпосередньо до суду, обминаючи комісію із трудових спорів, і йому не може бути відмовлено в прийнятті позовної заяви. Отже, як підсумовує науковець, досудове вирішення трудового спору в комісії із трудових спорів стало винятково добровільною справою, яка здійснюється альтернативним порядком [9, с. 121]. Також наголошується на тому, що конституційні принципи забезпечують здійснення конституційного права на судовий захист, яке не може бути обмежене навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану [8, с. 450]. Як зауважує авторський колектив навчального посібника «Трудові спори та порядок їх розгляду», з ухваленням Конституції України судова модель регулювання індивідуальних трудових спорів набула нового змісту, оскільки дозволила особі (працівнику), обминаючи досудову процедуру вирішення трудового спору, звертатися до суду. Учені звертають увагу на те, що із практичної позиції наведена модель є більш ефективною, бо органи судової влади мають значно більше механізмів, які покликані забезпечувати винесення обґрунтованого, своєчасного, об'єктивного та неупередженого судового рішення в справі. До того ж у підприємствах, установах, організаціях, де не створені комісії по трудових спорах, суд є чи не єдиним компетентним органом, що може вирішувати індивідуальні трудові спори [10, с. 32–33].

Варто зазначити, що до недавнього часу наведені позиції щодо неможливості обмежень судового захисту прав, свобод та інтересів осіб, зокрема щодо вирішення індивідуальних трудових спорів, були актуальні. Проте із внесенням змін до Основного закону України шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. [11] такий порядок вирішення правових конфліктів було значно змінено. Так, у результаті набрання чинності законодавчих змін ст. 124 Конституції України була викладена в абсолютно новій редакції, зокрема закріплено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [1]. За способом свого викладення наведений конституційний припис є бланкетним, тобто має посилання до іншого законодавства. Водночас формулювання «законом може бути встановлений» не дозволяє зрозуміти, про який саме акт законодавства йдеться. Як свого часу було зазначено в пояснювальній записці до згаданого вище конституційного закону [11], суди не покликані вирішувати будь-які питання, які виникають з усіх можливих правовідносин (наприклад, з політичних правовідносин). Функцією суду є розгляд і вирішення юридичних конфліктів, тобто – юридичних спорів. Водночас суди можуть і в деяких випадках мають розглядати й інші справи – наприклад, про встановлення фактів, які мають юридичне значення тощо.

Передбачене конституційне закріплення можливості встановити на рівні закону обов'язковий досудовий порядок урегулювання спорів у конкретно визначених випадках не лише зменшить навантаження на суди, а й забезпечить належне підґрунтя для розвитку альтернативних методів урегулювання спорів, як-от медіація тощо. Це означає, що така нова формула жодним чином не спричиняє скасування, обмеження чи звуження прав і свобод людини та громадянина. Навпаки – розширюються можливості захисту прав, бо така формула дає змогу, без порушення права особи на судовий захист, розвантажити суди від тих справ, які не мають характеру юридичного спору й які можна буде вирішити не судовим, а позасудовим порядком. Завдяки розвантаженню судів від непритаманних їм функцій можна очікувати підвищення якості судочинства, а отже, – судового захисту прав і свобод людини [12]. Проте, на нашу думку, таке формулювання в положеннях Основного закону України є недопустимим, оскільки створює невизначеність у сфері судового захисту прав, свобод та інтересів осіб, зокрема в трудових правовідносинах. У такому разі або в положеннях Конституції України повинен бути передбачений чіткий перелік випадків, коли досудовий порядок урегулювання спорів є обов'язковою умовою звернення до суду, або ж повинні бути зроблені посилення на конкретні нормативно-правові акти.

З огляду на значні проблеми у сфері досудового вирішення індивідуальних трудових спорів, вважаємо, що їх досудове врегулювання має розглядатися як право, а не обов'язок зацікавленої в цьому особи. Зокрема, цілком слушною здається позиція, викладена К.Ю. Мельником і А.О. Бабенко в монографічному дослідженні «Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору». На думку вчених, аналіз положень Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України дозволяє з упевненістю стверджувати, що комісії із трудових спорів здебільшого залежні від роботодавця: по-перше, половина членів такої комісії є представниками роботодавця, які апriori підтримують його позицію, інша половина – робітники, які також, з огляду на засади трудових відносин, підпорядковуються роботодавцю й матеріально залежні від нього; по-друге, організація діяльності комісії, зокрема організація діловодства, облік і зберігання заяв працівників і справ, підготовка та видача копій рішень тощо, здійснюється роботодавцем. У таких умовах працівникам не варто чекати належного захисту трудових прав від указаної комісії. А тому, як наголошують науковці, без сумніву, велике значення для гарантування трудових прав працівників, зокрема під час укладання, зміни та розірвання трудового договору, має діяльність судів із поновлення порушених прав. Такий висновок базується на місці судів у системі органів державної влади й універсальності судового захисту та насамперед пов'язаний із тим, що суди у своїй діяльності незалежні від органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців, їх організацій та об'єднань [13, с. 42–43].

Також щодо зазначеного вдалою здається позиція І.І. Когутича, який наводить такі позитивні аспекти судового розгляду спору: суд зобов'язаний дослідити всі обставини справи, усі необхідні для цього докази; сторони та суд покликані вжити всіх заходів для усунення наявних у доказовому матеріалі протиріч, не тільки зіставити докази між собою, але й використовувати іншу інформацію, з допомогою якої можна перевірити їхню достовірність; у суді відбувається активний процес доказування, якому притаманні перевірка й оцінка доказів із позицій їхньої належності, допустимості, достатності та достовірності щодо можливості зробити остаточний висновок по суті справи [14, с. 50]. В.І. Прокопенко в підручнику «Трудове право України» цілком слушно підкреслює, що право на судовий захист являє собою одну з найважливіших гарантій охорони трудових прав трудящих. Отже, чим доступніша можливість його використання, тим краще забезпечується законність у сфері трудових правовідносин [15, с. 339].

Варто підтримати й позицію А.М. Слюсар, Н.М. Швеця та П.А. Бущенко, на думку яких, головне завдання суду під час розгляду трудових спорів – швидко усунути розбіжності, що виникли між власником або уповноваженим ним органом і працівником, на основі поєднання особистих, колективних і громадських інтересів, відновити порушені права й обов'язки. У такому разі, як наголошують учені, суди не тільки відновлюють порушені трудові права, але водночас виявляють причини й умови цих порушень, проводять профілактичну роботу для запобігання їм і усунення тих, що наявні. Суд може вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадових осіб про усунення порушень закону, причин і умов, що призводять до порушення трудових прав працівників або обмеження прав власника, або уповноваженого ним органу [10, с. 33].

Авторський колектив підручника «Трудове право України» за загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка та В.П. Мельника стверджує, що аналіз трудового законодавства та законопроектної роботи в даній сфері дозволяє констатувати, що його положення, які стосуються врегулювання трудових спорів (конфліктів), потребують системного доопрацювання через забезпечення більш чітких, прозорих і доступних процедур [16, с. 409], що також можна розглядати як одну з переваг судового вирішення індивідуальних трудових спорів і конфліктів у трудових правовідносинах взагалі.

Висновки. Отже, з аналізу наведених положень випливає, що вирішення індивідуальних трудових спорів у суді можна розглядати як регламентований національним законодавством порядок розгляду судами відповідно до їхньої компетенції індивідуального трудового спору з подальшим постановленням законного й обґрунтованого рішення по суті такого розгляду. Значення вирішення індивідуальних трудових спорів у судах полягає в кількох, пов'язаних між собою аспектах. Вирішення індивідуальних трудових спорів у судах є більш ефективним порівняно з позасудовим порядком, механізмом захисту прав, свобод та інтересів особи в трудових правовідносинах, що пов'язано із чіткою законодавчою регламентацією такого порядку; з незалежністю органів судової влади від інших гілок влади, а також суб'єктів трудових правовідносин, у межах яких виник індивідуальний трудовий спір; із закріпленням на законодавчому рівні обов'язку суду дослідити докази на предмет їх належності та допустимості, зробити це в чітко встановлені строки, повно, об'єктивно та неупереджено; з формуванням судової практики щодо вирішення індивідуальних трудових спорів; з покладанням судом на компетентних суб'єктів обов'язку щодо поновлення порушених прав, свобод та інтересів особи, що мали місце в межах відповідних трудових відносин; з фіксуванням причин та умов, які сприяли порушенню зазначених прав, свобод та інтересів, здійсненням роботи, спрямованої на недопущення виникнення таких випадків у майбутньому, та багато інших.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 56.
3. Ільницький О.В. Адміністративно-правові засади вирішення земельних спорів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 234 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. № 9-зп. Офіційний вісник України. 1998. № 1. Ст. 25.
5. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 20. Ст. 993.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г.П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 р. № 6-зп. Офіційний вісник України. 2003. № 28. Ст. 1377.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб»» щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 28. Ст. 1333.
8. Трудове право: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.; за ред. В.В. Жернакова. Х.: Право, 2012. 496 с.
9. Лазор В.В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2005. 449 с.
10. Трудові спори та порядок їх розгляду: навч. посібн. / П.А. Бушенко, А.М. Слюсар, Н.М. Швець; за заг. ред. В.В. Жернакова. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 110 с.

11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 51. Ст. 1799.
12. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 26 січня 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>.
13. Мельник К.Ю., Бабенко А.О. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору: монографія. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 240 с.
14. Когутич І.І. Теоретичні основи використання криміналістичних знань під час розгляду кримінальних справ у суді: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2010. 530 с.
15. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник. Х.: Фірма «Консум», 1998. 480 с.
16. Трудове право України: підручник / за заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, переробл. і доп. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 472 с.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.951

**БІЛИК В.М.,
ТЕРЕЩЕНКО В.В.**

**ЗАКОНОДАВЧЕ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ З НЕРОЗМИТНЕНИМИ
АВТОМОБІЛЯМИ: ПРОПОЗИЦІЇ ТА ЇХ ОБҐРУНТУВАННЯ**

У статті розглянуті питання та внесені пропозиції законодавчого врегулювання ввезених в Україну автомобілів з іноземною реєстрацією. На основі норм законів України проаналізована перспектива покращення взаємної торгівлі, удосконалення митного законодавства, прийняття нових правових норм, які регулюватимуть економічні та торговельні відносини з державами Європейського союзу та США, що дозволить Україні забезпечити захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання і надати економіці соціальної спрямованості.

***Ключові слова:** автомобіль, реєстрація транспортного засобу, розмитнення, транзит, тимчасове ввезення, реекспорт, іноземна реєстрація.*

В статье рассмотрены вопросы и внесены предложения законодательного урегулирования ввозимых в Украину автомобилей с иностранной регистрацией. На основе норм законов Украины проанализирована перспектива улучшения взаимной торговли, совершенствования таможенного законодательства, принятия новых правовых норм, регулирующих экономические и торговые отношения с государствами Европейского союза и США, что даст Украине возможность обеспечения защиты прав всех субъектов права собственности и хозяйствования и будет способствовать социальной направленности экономики.

***Ключевые слова:** автомобиль, регистрация транспортного средства, растаможивание, транзит, временный ввоз, реекспорт, иностранная регистрация.*

The article deals with the issues of legislative regulation of cars with foreign registration imported to Ukraine. On the basis of the norms of the Ukrainian laws, the prospect of improving mutual trade, making better customs legislation, adopting new legal norms that will regulate economic and trade relations with the states of the European Union and the USA are analyzed. The mentioned activities will give Ukraine a possibility to protect the rights of all subjects of ownership and economic and will provide social orientation of the economy.

***Key words:** car, vehicle registration, customs clearance, transit, temporary import, re-export, foreign registration.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку України, її прагнення до Європейського союзу наблизило питання торгівлі, пониження платежів, акцизного збору щодо ввезення транспортних засобів. Але тут виникли перепони та недолугість митного законодавства, а також інших законодавчих норм. Це сприяло «кмітливим» бізнесменам обходити законодавчі акти і створювати перепони у реалізації прав громадян на придбання бувших у вжитку автомобілів. У чинному законодавстві відсутні норми, які напряду регулюють такі відносини.

© БІЛИК В.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

© ТЕРЕЩЕНКО В.В. – доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

Ця стаття спрямована на вирішення проблеми через введення правових норм, які б безпосередньо вирішували проблему ввезення автомобілів з іноземною реєстрацією. Це дало б можливість пересічним громадянам не шукати можливості обійти норми законодавства та сприяти поповненню державного бюджету.

В юридичній літературі окремі питання вирішення проблеми з нерозмитненими автомобілями знайшли своє відображення у публікаціях М. Бурбака, Р. Горвата, Є. Мураєва, О. Назаренка, Д. Сосніна, Н. Южаніної та інших.

Постановка завдання. Мета статті – прискорити вирішення проблеми розмитнення ввезених автомобілів з іноземною реєстрацією. Вивчення чинного законодавства України, публікації у засобах масової інформації, думки державних діячів, політиків, громадськості з даної тематики спонукала нас зробити спробу надати пропозиції, їх обґрунтування щодо прискорення вирішення цієї проблеми зацікавленими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Результати дослідження. Автомобілями з європейською реєстрацією, які в українському суспільстві отримали назву «євробляхи» нікого не здивуєш. Щодня на дорогах держави їздять десятки тисяч таких авто.

На протязі останніх двох років держава не вирішує питання автомобілів на єврономерах в інтересах їх користувачів.

Іноземні автомобілі ввозяться в Україні за двома схемами: транзиту та тимчасового ввезення [1].

Причиною цього, на нашу думку, є:

– прогалини в українському законодавстві;

– нерішучість законодавчого органу усунути прогалини на користь споживача;

– центральні органи виконавчої влади очікують та не бажають адмініструвати проблему на користь особи, яка користується таким автомобілем.

За даними Державної фіскальної служби України, більше ніж 383,3 тис. транспортних засобів з іноземною реєстрацією, у тому числі з порушенням строку – майже 236,6 тис. знаходяться на території України.

Купувати вживану машину за кордоном дешевше, проте розмитнити такий автомобіль в Україні коштує майже половину його вартості.

Засоби масової інформації спонукали суспільство в Україні привернути увагу до того, що громадські активісти купили автомобіль «Запорожець», вивезли його до Польщі та за його розмитнення сплатили 350 доларів США. У випадку повернення цього автомобіля назад та розмитнення його в Україні така послуга мала коштувати понад три тисячі доларів США. При ринковій вартості вказаного авто у 200-300 доларів США. Тут простежується іронічний сміх і проблема.

У такому становищі громадяни України, особливо у прикордонних областях, почали купувати вживані авто у державах Європейського Союзу та користуватися ними на території України не сплачуючи відповідних податків та зборів, які повинні бути сплачені при купівлі автомобіля на території України. Широко стали розповсюджені схеми ухилення від сплати податків через режим тимчасового ввезення нерезидентами та використання авто у митному режимі транзиту [2].

Аналітичний портал «Слово і Діло» зібрав обіцянки народних депутатів щодо вирішення цієї проблеми.

Ще у 2015 році Євген Мураєв заявляв, що голосуватиме проти ініціатив щодо підвищення податку на автомобілі. Тоді Міністерство фінансів планувало запровадити податок на всі автомобілі та мотоцикли, не старші за п'ять років, крім того, підвищити транспортний податок на машини, середня ринкова вартість яких перевищує 1 мільйон гривень. Наприкінці року Верховна Рада схвалила проект закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році», де був передбачений податок на автомобілі, не старші за 5 років, вартість яких становить понад 750 мінімальних зарплат у розмірі 25 тисяч гривень [3].

Так, на початку 2017 року Роберт Горват обіцяв працювати над законодавством у сфері ринку авто. Влітку Верховна Рада ухвалила законопроект № 5624 «Про внесення змін до закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та реєстрації транспортних засобів» щодо посилення адаптаційної здатності та поетапного запровадження в Україні міжнародних екологічних вимог до транспортних засобів», ініціатором якого він виступив [4].

У вересні депутат пообіцяв розробити інший законопроект про легалізацію авто з іноземною реєстрацією. Наступного місяця Горват зареєстрував проект закону № 7156 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо здешевлення та підвищення доступності індивідуального електротранспорту для населення України» [5].

Прем'єр-міністр України В. Гройсман заявив, що власники автомобілів з європейськими номерами мають платити ввізне мито [6].

Митний кодекс України передбачає митні режими ввезення автомобілів з іноземною реєстрацією на митну територію України:

– транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома органами доходів і зборів України або у межах зони діяльності одного органу доходів і зборів без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [7, ст. 90];

– тимчасове ввезення – це митний режим, відповідно до якого іноземні товари, транспортні засоби комерційного призначення ввозяться для конкретних цілей на митну територію України з умовним повним або частковим звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності і підлягають реекспорту до завершення встановленого строку без будь-яких змін, за винятком звичайного зносу у результаті їх використання [7, ст. 103].

– реекспорт – це митний режим, відповідно до якого товари, що були раніше ввезені на митну територію України або на територію вільної митної зони, вивозяться за межі митної території України без сплати вивізного мита та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [7, ст. 85].

Використовуючи вказані норми статей Митного кодексу України громадяни України (резиденти) і ввозять автомобілі з іноземною реєстрацією без сплати митних платежів.

Разом з тим у статті 95 Митного кодексу України вказані строки (обмеження) транспортних перевезень: для автомобільного транспорту – 10 діб (у разі переміщення у зоні діяльності однієї митниці – 5 діб). Виникає питання, що така норма властива для мешканців прикордонних областей, а якщо громадяни проживають в інших регіонах держави, то такі строки є проблемними для них, маються на увазі зручності кожного окремо взятого резидента.

Названі норми не є зручними для такої категорії громадян, що ввезли на територію України авто з іноземною реєстрацією та спонукають їх користувачів шукати різного роду способи порушення строків транзитного перевезення.

Частиною 3 статті 380 Митним кодексом України передбачено тимчасове ввезення резидентами автомобілів з іноземною реєстрацією. На думку Д. Сосніна, таке ввезення є нереалістичним, враховуючи вимоги Митного кодексу України [8].

Так, тимчасове ввезення резидентами транспортних засобів особистого користування дозволяється на строк до одного року під письмове зобов'язання про їх зворотне вивезення за умови письмового декларування у порядку, передбаченому законодавством України для громадян, після сплати всіх митних платежів, які відповідно до закону підлягають сплаті при імпорті таких транспортних засобів. Тобто, громадянин України може ввести автомобіль з іноземною реєстрацією на митну територію України, але він все одно повинен сплатити всі митні платежі та ще й потім вивезти цей автомобіль протягом одного року [8].

Увезені автомобілі не знаходяться на обліку у Польщі, Литві, Німеччині, Чехії, Болгарії. Таким чином вони не обліковані, хоча є підстави зробити це в Україні. Виникає питання, на яку суму треба розмитнювати подібні автомобілі? Враховуючи вимоги вітчизняного законодавства, сума розмитнення залежить від об'єму двигуна. У середньому ввозяться автомобілі з об'ємом двигуна від 1,6 до 3,5. Відповідно необхідно встановити та визначити суму розмитнення. Але це не вирішується. На нашу думку, діє монополія на автомобілі зі сторони приватних структур, які здійснюють ввезення таких автомобілів, а також зацікавлених інших структур.

Голова комітету Верховної Ради з питань податкової та митної політики Н. Южаніна зазначає, щоб мати можливість сплатити митні платежі і розмитнити, треба сплатити акциз у розмірі 30% від чинної ставки акцизу. І потім настає вся відповідальність і нові можливості для всіх правоохоронних органів, які контролюватимуть, і найголовніше – для митних органів, які контролюватимуть подальший ввіз таких автомобілів. Тобто розв'язати питання з тією кількістю, що є, але надалі – унеможливити таке використання Митного кодексу саме з такою метою для громадян України [9].

Проблему з нерозмитненими авто декілька років назад вирішили наші сусіди Білорусь і Молдова. Наприклад, Молдова застосувала понижуючий коефіцієнт доставок акцизного податку, встановлений у країні.

На пропозицію громадських активістів застосувати амністію та дозволити розмитнювати автомобіль за безцінь не допустимо. Необхідно врахувати і економічне обґрунтування. Тому вноситься пропозиція щодо акцизного збору.

За прикладом Молдови, в якій ввезені автомобілі з іноземними номерами можуть перебувати на території держави півроку. Тому транзитнику не потрібно перетинати кордон через декілька днів. Це ще більше спонукало ввозити машини до країни без розмитнення.

Щоб усунути проблему, у країні вирішили діяти іншим шляхом. Так, з січня 2017 року по березень громадянам Молдови дозволили розмитнити автомобіль зі знижкою на акциз у 70%. Єдина умова: до Молдови вони повинні бути завезені до 1 листопада 2016-го.

Потім «знижку» продовжують знову на певний строк [10].

На нашу думку копіювати приклад Молдови не варто, оскільки у нас є своє законодавство, а запозичити дещо можна.

Висновок. Враховуючи думки Прем'єр-міністра В. Гройсмана, голови комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики Н. Южаніної, генерального директора Всеукраїнської Асоціації автомобільних імпортерів і дилерів О. Назаренка та інших зацікавлених осіб, у тому числі пересічних громадян України, пропонуємо:

- визначити та узаконити єдині правила для ввезення автомобілів такої категорії;
- прийняти новий Закон, який би безпосередньо вирішив вказану у статті проблему та не змушував вносити зміни до інших законів України. Таке рішення було б зрозумілим для суспільства та доступним для реалізації пересічними громадянами;
- законодавчо ввести окрему систему розмитнення авто та постановки їх на облік;
- зменшити вартість розмитнення, а не застосовувати акцизний збір, який платять власники автомобілів на автозаправних станціях. Тим самим дати можливість користувачам вказаної категорії автомобілів здійснити українську реєстрацію, які за документами будуть належати їм, а не російській чи литовській або іншій зарубіжній фірмі та не платити фірмам-перевізникам за ввезення таких авто по 900 – 1400 євро.

Бажано, щоб вирішенням долі «євроблях» в Україні безпосередньо займалися члени комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики, та не було осторонь центральні органи виконавчої гілки влади, а також прислуховувалися до громадських активістів та громадян.

Список використаних джерел:

1. Євробляхи. Шляхи вирішення автомобільної проблеми, яка розділила українців на два табори. ТСН від 14.11.2017. URL: <https://tsn.ua/groshi/evroblyahi-shlyahi-virishennya-problemi-ukrayinciv-na-dva-tabori-1038655.html>.
2. Автомобіль з іноземною реєстрацією. Блог Денис Соснін. ЛІГА від 26.02.2017. URL: <http://blog.liga.net/user/dsossnin/article/26192.aspx>.
3. Авто на єврономерах: як нардепи обіцяють вирішити проблему від 07.02.2018. URL: https://zik.ua/news/2018/02/07/avto_na_ievronomerah_yak_nardepy_obitsyayut_vyrishyту_problemu_1260099.
4. Про внесення змін до Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та реєстрації транспортних засобів» щодо посилення адаптаційної спроможності та поетапного запровадження в Україні міжнародних екологічних вимог до транспортних засобів: Закон від 08.06.2017. Голос України від 13.07.2017. № 127.
5. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо здешевлення та підвищення доступності індивідуального електротранспорту для населення України : проект Закону від 03.10.2017. № 7156. База даних Законотворчості України. ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62627.
6. Рівні умови: Власники авто на єврономерах повинні доплатити, Гройсман від 18.01.2018. URL: https://zik.ua/news/2018/01/18/rivni_umovy_vlasnyky_avtivok_na_ievronomerah_povynni_doplatyty_groysman_1247809.
7. Митний кодекс України від 13.03.2012. Голос України від 21.04.2012. № 73-74.
8. Автомобіль з іноземною реєстрацією. Редакція ЛІГА.net від 26.02.2017. URL: <http://blog.liga.net/user/dsossnin/article/26192.aspx>.
9. Авто на «єврономерах»: влада України знайшла рішення проблеми від 15.03.2018. URL: https://24tv.ua/avto_na_ievronomerah_vlada_ukrayini_znayshla_virishennya_problemi_n938718.
10. За прикладом Молдови: як в Україні можна вирішити проблему з «євробляхами» від 17.01.2018. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/avto/po-primeru-moldovy-kak-v-ukraine-mozhno-reshit-problemu-s-evroblyahami-1106134.html>.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті висвітлюється питання надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано теперішній стан системи надання адміністративних послуг, запропоновано шляхи його подальшого реформування.

Ключові слова: послуги, система надання адміністративних послуг, реформування сфери адміністративних послуг.

В статье освещается вопрос предоставления административных услуг в Украине на современном этапе. Проанализировано нынешнее состояние системы предоставления административных услуг, предложены пути его дальнейшего реформирования.

Ключевые слова: услуги, система предоставления административных услуг, реформирование сферы административных услуг.

In the article the question of grant of administrative services is examined in Ukraine on the modern stage. Analyzed the modern state of the system of grant of administrative services, the ways of his further reformation offer.

Key words: services, system of grant of administrative services, reformation of administrative service business.

Вступ. Одним із пріоритетних напрямів удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні нині є її децентралізація. Делегування повноважень з надання найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень, тобто органам місцевого самоврядування і ЦНАП, має зробити отримання таких послуг набагато зручнішим для споживачів, ніж зараз, а також поліпшити якість їх обслуговування, що є ключовою передумовою розбудови в Україні сервісної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеного питання засвідчив, що проблема надання адміністративних послуг на сьогодні є надзвичайно гострою і досліджується у працях багатьох українських учених та практиків. Серед інших можна виділити праці В. Бакуменка, Т. Буренко, Н. Гончарук, Д. Горелова, І. Коліушка, В. Миколаєнка, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Тимошука, Ю. Шарова та ін. Проте серед не вирішених частин загальної проблеми залишається питання реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу сучасного етапу реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах переходу до децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [1], яка визначає концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні, було дано необхідний поштовх для цього процесу. Зокрема, серед основних завдань реформи було визначено і забезпечення доступності і якості публічних послуг шляхом їх надання з урахуванням наступних умов:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Важливим кроком у напрямі децентралізації адміністративних послуг, стало ухвалення вищезгаданого Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р [2].

Згідно зі Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки та План заходів з її реалізації [3] пріоритетами надання адміністративних послуг повинні стати підвищення якості та доступності адміністративних послуг, у тому числі через децентралізацію базових адміністративних послуг. Для цього Стратегією передбачається спрощення адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження, визначення переліку таких процедур і проведення відбору цих базових послуг, тобто таких, які мають високий попит у населення, кількістю 15 для спрощення процедури їх надання.

З моменту початку реалізації положень Концепції та Стратегії реформування державного управління, станом на сьогодні на місцевий рівень вже було передано такі повноваження з надання адміністративних послуг:

- надання послуг органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (з 1 вересня 2015 р.) згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 вересня 2015 р. № 320-VIII [4];

- надання послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості (з 1 січня 2016 р.) відповідно до законів України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII [5] та «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 р. № 834-VIII [6];

- надання відомостей із Державного земельного кадастру (Держгеокадастру) (з 1 березня 2016 р.) згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII [7];

- надання послуг з реєстрації місця проживання (з 4 квітня 2016 р.) відповідно до вищевказаного Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» та постанови Кабміну «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02 березня 2016 р. № 207 [8];

- можливо у недалекій перспективі – надання послуг реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) для обласних центрів і міст обласного значення. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» [9] було внесено до Верховної Ради ще 28 лютого 2017 р., проте він досі не прийнятий.

Для реалізації цих повноважень органам місцевого самоврядування необхідно створювати окремі структурні підрозділи міської ради або у структурі ЦНАП. Крім підготовки персоналу відповідно до кваліфікаційних вимог, необхідно проводити роботу з формування необхідної матеріально-технічної бази – комп'ютери, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, систему електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо.

Але як часто відбувається при реалізації українського законодавства на практиці органи місцевого самоврядування і місцеві ОВВ, які надають адміністративні послуги переважно через ЦНАП, зіткнулися з низкою істотних проблем щодо реалізації переданих їм повноважень. Більшість дослідників сходяться в одному, що у більшості ЦНАП громадяни і досі не можуть отримати самі затребувані послуги – паспорти, у тому числі закордонні, водійське посвідчення, попри те, що більшість із цих послуг вже передані на місцевий рівень законами.

Дослідники Т. Джига, І. Бригілевич, В. Тимошук основними проблемами, що виникли у процесі запровадження надання послуг органів виконавчої влади через ЦНАП визначають:

– низький рівень взаємодії між територіальними підрозділами ОВВ, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, та ОМС і місцевими адміністраціями, при яких утворені ЦНАП, для організації надання зазначених послуг через ЦНАП;

– неналежна підготовка ОВВ до їх надання через ЦНАП (зокрема, невчасне внесення необхідних змін до інформаційних і технологічних карток таких адміністративних послуг, невчасна передача цих карток, а також бланків послуг до ЦНАП, невнесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах);

– неготовність ЦНАП до надання адміністративних послуг, переданих їм відповідно до законодавства (зокрема, через брак приміщень для надання розширеного переліку адміністративних послуг, брак персоналу та недостатній рівень його професійної підготовки для надання послуг ЦОВВ, низький рівень оплати працівників ЦНАП та відсутність мотивації до якісної праці внаслідок цього);

– відсутність електронного документообігу між ОВВ, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, та ЦНАП, що ускладнює та уповільнює обмін інформаційними даними, необхідними для надання адміністративних послуг громадянам, а також збільшує робоче навантаження працівників ЦНАП (наприклад, для відкриття доступу адміністраторам до Державного земельного кадастру (ДЗК) знадобився цілий рік, і лише після того перші ЦНАП змогли отримати доступ для надання замовникам відомостей із ДЗК. Для надання послуг з нерухомості у територіальних громадах проблемами стали чималий перелік документів великого обсягу, які необхідно сканувати у присутності замовника послуги, а також повільна робота реєстру речових прав. Фактично, ОМС опинилися у такій ситуації, що реєстр територіальної громади та засоби для його ведення вони формують за власні кошти [10]).

Крім вище вказаних проблем, на даному етапі децентралізації досліджуваної системи чільну роль грає недотримання деякими ЦОВВ, до відомства яких належить надання самих популярних послуг, вимог чинного законодавства щодо передачі на місцевий рівень повноважень з їх надання.

Так, за висновками експертів низки неурядових аналітичних центрів, найбільший опір щодо передачі повноважень на місця спостерігається з боку Державної міграційної служби (ДМС) та Міністерства внутрішніх справ (МВС). Наразі більшість ЦНАП не можуть оформляти та видавати паспорт громадянина України та паспорт громадянина України для виїзду закордон, оскільки ДМС зволікає з передачею у ЦНАПи необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем. Крім того, для надання послуг з реєстрації місця проживання ДМС не передала ОМС ані програмних засобів, ані інформаційних баз (навіть на паперовому носії). І це при тому, що надання цих та інших адміністративних послуг ОВВ через ЦНАП передбачено вже неодноразово загаданним Розпорядженням Кабміну № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг».

Надання послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру через ЦНАП тривалий час гальмувалося внаслідок того, що служба не надала місцевим органам влади, які утворили ЦНАП, доступу до видачі відомостей з Державного земельного кадастру (ДЗК). У цілому, станом на жовтень 2017 р. до ДЗК підключено лише 12,3% ЦНАП (у 2016 р. було підключено 8%), до Єдиного державного демографічного реєстру – 3,5% ЦНАП (у 2016 р. – 2,5%). Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань підключено 92,4% ЦНАП, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 93,9% ЦНАП [25]. Ці дані говорять про те що в Україні процес децентралізації надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин розвивається неприпустимо повільно (кількість ЦНАП, підключених до ДЗК, зростає лише на кілька відсотків на рік).

Перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де надаються послуги за принципом «єдиного вікна», блокується окремими ЦОВВ через створення власних мереж сервісних центрів.

Так, у 2016 р. МВС розпочало розбудову відомчої мережі сервісних центрів, де громадянам надаються послуги, пов'язані із використанням автотранспортних засобів, а також видаються довідки про несудимість [11]. Така політика міністерства суперечить логіці реформ публічного управління, визначених у Плані заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, а також Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12]. У цих документах передбачається розробка законопроекту щодо делегування від МВС органам місцевого самовря-

дування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг пов'язаних із використанням автотранспортних засобів (видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами, державна реєстрація транспортних засобів). Такі послуги мають надаватись через ЦНАП на місцях. Але на практиці такий підхід реалізовано лише у Вінниці, де сервісний центр МВС було інтегровано у мережу місцевих ЦНАП.

Також політика окремих ЦОВВ призводить до невиправданого зростання вартості адміністративних послуг для громадян. Зокрема, як вже зазначалося вище, у Києві та обласних центрах працюють Центри обслуговування громадян «Паспортний сервіс», що належить до сфери управління ДМС України. «Паспортний сервіс», зокрема, надає послуги із видачі закордонних паспортів та позиціює себе як такий, що забезпечує швидке, комфортне та сучасне обслуговування громадян. Проте, окрім плати за адміністративну послугу із видачі паспорта, цей сервіс стягує з громадян додаткову плату, яка подається для споживачів як «послуги підприємства» [13], що суперечить ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги», де «стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється».

Висновки. Отже, процес децентралізації системи надання адміністративних послуг в Україні наразі характеризується неузгодженістю між практикою правозастосування окремими ЦОВВ, які є суб'єктами надання цих послуг, положень чинної нормативно-правової бази та вимогами Закону України «Про адміністративні послуги». Вище означена неузгодженість насамперед пов'язана із забезпеченням дієвої взаємодії між ЦНАП та територіальними підрозділами ЦОВВ щодо передачі адміністраторам, що діють на місцевому рівні, повноважень із надання найбільш популярних серед громадян адміністративних послуг. Не менш важливу проблему становить інституціональна неготовність органів місцевого самоврядування забезпечувати необхідне фінансування надання делегованих їм послуг, перелік яких збільшився, через ЦНАП, технічне і кадрове оснащення діяльності відповідних центрів у територіальних громадах.

Для вирішення вказаних проблем у короткостроковій і середньостроковій перспективі першочергове значення повинні мати такі заходи:

1. На рівні Кабінету Міністрів України:

– з метою децентралізації надання адміністративних послуг, що надаються МВС України і підприємством «Документ» (належить до сфери управління ДМС України), необхідно доручити Міністерству юстиції України розробити законопроект, що забезпечить передачу повноважень із надання послуг із видачі посвідчень водія, внутрішніх і закордонних паспортів громадянина України, як найбільш затребуваних громадянами, органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям, що надаватимуть їх через систему ЦНАП;

– з метою прискорення делегування на місцевий рівень популярних адміністративних послуг ЦОВВ, необхідно доручити останнім завершити протягом року передачу інформаційних даних (у формі програмних засобів, електронних реєстрів та баз даних) органам місцевого самоврядування і місцевим держадміністраціям, що є суб'єктами надання відповідних послуг через ЦНАП.

2. На рівні Національного агентства України з питань державної служби:

– з метою визначення потреби місцевих суб'єктів надання адміністративних послуг у професійно та психологічно підготовленому персоналі, спільно з центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби забезпечити проведення дослідження на предмет визначення мінімально можливої і граничної кількості адміністраторів ЦНАП в умовах прогресуючого процесу передачі повноважень ЦОВВ на рівень територіальних громад, а також володіння необхідними для цього компетенціями адміністраторами послуг; забезпечити підготовку та перепідготовку персоналу ЦНАП відповідно до результатів дослідження;

3. На рівні місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування:

– з метою забезпечення доступності надання найпопулярніших адміністративних послуг для всіх жителів об'єднаних територіальних громад відповідно до принципу субсидіарності, доцільно визначити необхідну кількість офісів ЦНАП для потреб ОТГ, у тому числі, розглянути можливість створення територіальних або пересувних (мобільних) офісів «універсамів послуг» для забезпечення потреб мешканців віддалених сільських місцевостей;

– з метою підвищення кваліфікації працівників суб'єктів надання адміністративних послуг, при яких утворено ЦНАП, ініціювати відповідні навчальні курси для них;

– з метою інформування населення, особливо жителів сільської місцевості, про порядок і процедуру отримання популярних адміністративних послуг у ЦНАП залучити місцеві громадські об'єднання та органи самоорганізації населення до проведення відповідної інформаційної кампанії;

– з метою підвищення якості надання адміністративних послуг через ЦНАП у територіальних громадах, залучати на регулярній основі відповідні інститути громадянського суспільства через механізми соціального партнерства до здійснення щорічного моніторингу роботи відповідних суб'єктів надання адміністративних послуг на предмет впровадження і оцінки стандартів якості надання таких послуг.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р від 16 травня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#n28>.
3. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p/paran215#n215>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України № 320-VIII від 9 вересня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України № 835-VIII від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України № 834-VIII від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-19>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України № 888-VIII від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
8. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: постанова Кабінету Міністрів України № 207 від 02 березня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-p>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану: проект Закону України № 6150 від 28 лютого 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61255.
10. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних Послуг. Практичний посібник / авт. І. Бригілевич, упоряд. І. Лепьошкін; Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС). К., 2017. 40 с.
11. Аваков А. Ми запустили перший повністю оновлений Сервісний центр МВС в Києві. Далі – скрізь! URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5784d1de70b98/>.
12. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р. від 22 вересня 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p>.
13. Закордонний паспорт. Державне підприємство «Документ». URL: <https://passport.org.ua/poslugi/zakordonnij-pasport>.

ПРЕВЕНТИВНЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ В УКРАИНЕ

В статье исследованы проблемные вопросы сущности превентивных полицейских мер в Украине, их практическое использование и применение полицией с целью профилактики, предотвращения и пресечения правонарушений, а также частично рассмотрен вопрос полицейской опеки и полицейских мер принуждения, их роли в обеспечении надлежащего состояния публичной безопасности и порядка в государстве. Изложено авторское определение превентивных полицейских мер и превентивного полицейского учета, а также предложено внесение некоторых изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: *превенция, превентивные полицейские меры в Украине, профилактика, предотвращение, пресечение правонарушений, превентивный полицейский учет.*

У статті досліджено проблемні питання сутності превентивних поліцейських заходів в Україні, їх практичне використання і застосування поліцією з метою профілактики, запобігання та припинення правопорушень, а також частково розглянуто питання поліцейської опіки і поліцейських заходів примусу, їх ролі у забезпеченні належного стану публічної безпеки та порядку у державі. Викладено авторське визначення превентивних поліцейських заходів та превентивного поліцейського обліку, а також запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: *превенція, превентивні поліцейські заходи в Україні, профілактика, запобігання, припинення правопорушень, превентивний поліцейський облік.*

The article deals with the problem issues of the essence of preventive police measures in Ukraine, their practical use and use by the police for the purpose of prevention, prevention and suppression of offenses, as well as the issues of police custody and police coercive measures, their role in ensuring the proper state of public security and order in the state. The article defines the author's definition of preventive police measures and preventive police records, as well as proposes making some changes to the current legislation of Ukraine.

Key words: *prevention, preventive police measures in Ukraine, prevention, prevention, cessation of offenses, preventive police census.*

Введение. В Законе Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. был закреплен новый институт превентивных полицейских мер, сущность и правоприменения которого сегодня требует научного углубленного осмысления, поскольку характеризуется как недостатками нормативно-правовой регламентации, так и сложностью практической реализации.

В последнее время различные аспекты определения сущности и особенностей превентивных полицейских мер, осуществляемых полицией, привлекают внимание как ученых, так и практических сотрудников. Изучением этой проблемы занимались такие отечественные и зарубежные ученые-исследователи, как А.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Е.А. Бессмертный, Г.П. Бондаренко, И.А. Галаган, Е.В. Додин, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Л.В. Коваль, А.П. Коренев, А.Н. Лунев, А.П. Шергин, А.Н. Якуба и другие ученые в области административного права. Однако админи-

© БОЙКО И.В. – старший научный сотрудник 3-го научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории проблем правового и организационного обеспечения деятельности Министерства (Государственный научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Украины)

стративно-правовые аспекты превентивных полицейских мер, несмотря на их теоретическую и практическую значимость и важность, остаются нераскрытыми или дискуссионными. Поэтому эта проблема требует более глубокого исследования с учетом нынешнего реформирования правоохранительных органов, в том числе и органов полиции, а также потребностей административной практики.

Постановка задания. Целью статьи является научно-правовое исследование сущности проблем действующего законодательства Украины относительно применения превентивных полицейских мер сотрудниками полиции с целью пресечения правонарушений.

Изложение основного материала. Концептуальные основы превентивных полицейских мер непосредственно вытекают из положений, предусмотренных Декларацией о полиции [1]. Целью деятельности полиции является содействие безопасности и уменьшение количества случаев общественных беспорядков; снижение уровня преступности и тяжести преступлений; содействие осуществлению правосудия таким образом, чтобы поддерживать доверие населения к закону [2].

Одним из решительных шагов по реформированию правоохранительных органов нашего государства стало принятие Закона Украины «О национальной полиции» от 2 июля 2015 № 580-VIII [3] (далее – закон о полиции), новеллой правового регулирования которого стало выделение отдельного раздела «**полицейские меры**». В действующих нормах упомянутого закона указано, что полиция для охраны прав и свобод человека, предотвращения угроз публичной безопасности и порядка или прекращения их нарушения также применяет в пределах своей компетенции полицейские превентивные меры и меры принуждения.

Вместе с тем, законодатель определил, что полицейские меры – это действие или комплекс действий превентивного или принудительного характера, ограничивающие определенные права и свободы человека и применяемые полицейским в соответствии с законом для обеспечения выполнения возложенных на полицию полномочий (ст. 29 закона о полиции).

Целью полицейской меры является оперативное и эффективное решение вопросов, ситуации на месте путем использования четко определенных законом средств, направленное на немедленное наступление фактического результата по охране прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, поддержание публичной безопасности и порядка.

Термин «превенция» сегодня не закреплен в действующем законодательстве Украины, однако широко используется и применяется учеными криминологами и специалистами в сфере уголовного права. В переводе с английского языка «prevent» означает «предотвращение, предупреждение». Слово «превенция» является иностранным и с этимологической точки зрения имеет латинское происхождение, поэтому выяснение его значение следует начинать с латыни. Таким образом, под превенцией (лат. praeventio, от praevenire – опережать, предупреждать) понимается «предотвращение преступлений». Термин «превенция» также применяется в науке как абсолютный синоним термина «предотвращение преступности» [4, с. 700].

В то же время определение «превенция» в правовой науке используется для определения системы мер, направленных на предупреждение правонарушений. Превенция – это: 1) совокупность мер, способствующих устранению причин совершения правонарушений; 2) действие административного, уголовного наказания в противодействии правонарушению.

В свою очередь, *предупреждение преступности* – это социальная деятельность, которая заключается в устранении причин и условий преступности. Она является разновидностью социального контроля и социальной профилактики антиобщественного поведения, в частности того, которое проявляется в совершении правонарушений.

Предупреждение преступности – одна из функций правового государства по обеспечению правопорядка, охраны прав и свобод человека и гражданина; предметом предупреждения преступности являются причины и условия преступности, отдельного преступления. Предупреждение преступности разделяют также по масштабу (сфере) ее осуществления. По этому признаку выделяют предупреждение преступности, совершенное в масштабах всего государства, определенного региона, отдельного объекта, конкретного индивида [4, с. 280].

Превенция в большей степени характерна для административно-предупредительных мер по противодействию административным правонарушениям в различных сферах, что обуславливает актуальность глубокого и всестороннего исследования многих проблемных вопросов деятельности полиции по применению превентивных полицейских мер.

В теории административного права, по нашему мнению, под полицейскими мерами следует понимать действия уполномоченных органов или должностных лиц, направленные на при-

нудительное обеспечение публичной безопасности и порядка, недопущение и противодействие правонарушениям. Указанные полицейские меры достаточно многочисленны и разнообразны. По своей природе они преимущественно относятся к мерам непосредственного административного принуждения, а следовательно, не являются мерами административной или любой другой ответственности. Применение административных полицейских мер предупреждения исключает или замедляет совершение правонарушения.

Следует отметить, что превентивные меры занимают едва ли не самое важное место в деятельности полицейских органов. А.Г. Комзюк отмечает, что они предусматривают в установленных законом случаях применение ограничений к гражданам и организациям, и именно в этом проявляется их принудительный характер, хотя правонарушения при этом отсутствуют. Профессор Ю.С. Рябов говорит, что сущность превентивных мер как указания, содержащиеся в диспозициях норм административного права, реализация которых осуществляется в принудительном порядке строго на законных основаниях уполномоченными органами государства (их представителями) при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности [5, с. 45]. Но с этим определением нельзя полностью согласиться. Так, Д.Н. Бахрах отрицает существование превентивных мер, которые он относит к запретам, норм права, поскольку они якобы обращены не по отношению к отдельной личности, а ко всем (или многим) гражданам, общие же запреты не вызывают конкретных правоотношений, а в неконкретных правоотношениях не может быть принуждения [6, с. 13].

На сегодняшний день превентивные полицейские меры в зависимости от степени сформированности причин и условий противоправного поведения индивида и связанного с этим момента его реализации в осуществлении такого поведения делится, в частности, на:

- *профилактику*, которая осуществляется до формирования противоправного умысла;
- *предотвращение*, которое происходит после формирования противоправного умысла до начала его реализации и посредством совершения правонарушения;
- *прекращение правонарушения*, к которому принадлежат меры, осуществляемые после начала совершения административного правонарушения или преступления.

Следует отметить, что целями административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителями (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Превентивные полицейские меры по пресечению правонарушений заключаются в осуществлении комплекса мер воздействия морального, материального, организационного, физического, медицинского и иного характера, направленного на осуществление превентивной деятельности по противодействию правонарушениям для обеспечения надлежащего состояния публичной безопасности и порядка.

Кроме этого, в законе о полиции определено, что полиция может применять такие превентивные меры:

- 1) проверка документов лица; 2) опрос лица; 3) поверхностная проверка и осмотр; 4) остановка транспортного средства; 5) требование покинуть место и ограничение доступа к определенной территории; 6) ограничение передвижения лица, транспортного средства или фактического владения вещью; 7) проникновение в жилье или другое владение лица; 8) проверка соблюдения требований разрешительной системы органов Национальной полиции; 9) применение технических приборов и технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, средств фото- и киносъемки, видеозаписи; 10) проверка соблюдения ограничений, установленных законом в отношении лиц, находящихся под административным надзором, и других категорий лиц; 11) полицейская опека.

При проведении превентивных полицейских мер, полиция обязана сообщить лицу о причинах применения к ней превентивных мер, а также довести до его сведения нормативно-правовые акты, на основании которых применяются такие меры (ст. 31 закона о полиции) [3].

К полицейским мерам закон о полиции также относит и *полицейское попечительство*, которое может осуществляться по отношению к:

- 1) несовершеннолетнему лицу в возрасте до 16 лет, которое осталось без присмотра;
- 2) лицу, подозреваемому в побеге из психиатрического учреждения или специализированного лечебного учреждения, где оно содержалось на основании судебного решения;
- 3) лицу, имеющему признаки выраженного психического расстройства и создающему реальную опасность окружающим или себе;
- 4) лицу, находящемуся в публичном месте и в результате опьянения потерявшему спо-

способность самостоятельно передвигаться или создающему реальную опасность окружающим или себе (ст. 41 закона о полиции).

В тоже время, полицейский обязан немедленно сообщить лицу на понятном ему языке основание применения полицейских мер, а также разъяснить право получать медицинскую помощь, давать объяснения, обжаловать действия полицейского, немедленно сообщить другим лицам о его местонахождении. Сообщение о правах и их разъяснение полицейским может не проводиться в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что лицо не может осознавать свои действия и руководить ими.

Полицейский уполномоченный изъять у лица оружие или иные предметы, которыми лицо может причинить вред окружающим или себе, независимо от того, запрещены они в обращении или нет. Полицейским запрещено осуществлять обыск лица, в отношении которого осуществляется полицейская опека.

Кроме этого, о применении полицейской опеки составляется протокол, в котором указываются: место, дата и точное время (час и минуты) применение полицейских мер; основания применения; описание изъятых предметов; ходатайства, заявления или жалобы лица, если такие поступали, наличие или отсутствие видимых телесных повреждений. Протокол подписывается полицейским и лицом, к которому применяют полицейские меры. Копия протокола немедленно вручается лицу под роспись.

О каждом применении полицейской меры полицейский сразу сообщает с помощью технических средств ответственному полицейскому в подразделении полиции. Полицейский обязан предоставить лицу возможность немедленно сообщить о своем местонахождении близким родственникам, членам семьи или другим лицам на выбор этого лица. Полицейский обязан немедленно сообщить родителям или усыновителям, опекунам, попечителям, органу опеки и попечительства о местонахождении несовершеннолетнего.

Изложенное выше дает основания для формулирования авторского определения «превентивная деятельность» и «превентивный полицейский учет», которые будут изложены ниже.

Применение превентивных мер полицией не является самоцелью, оно дополняет проведение воспитательных, информационных и разъяснительных мер и осуществляется на принципах законности, необходимости, соразмерности, эффективности и соблюдения прав и свобод человека.

Превентивные полицейские меры предусматривают в установленных законом случаях применение ограничений определенных прав по отношению к физическим и юридическим лицам, и в этом проявляется их принудительный характер, хотя правонарушения при этом отсутствуют. То есть эти меры имеют четкую профилактическую направленность, ориентированы на защиту интересов публичной безопасности и порядка, на недопущение совершения правонарушений. Сущность профилактического воздействия превентивных полицейских мер заключается, во-первых, в том, чтобы не допустить противоправное поведение со стороны конкретных лиц, которые к такому поведению склонны, а во-вторых, в устранении причин, способствующих совершению правонарушений, и создании условий, исключающих противоправное поведение.

Следует отметить, что полиция во время выполнения своих обязанностей, определенных законом о полиции, уполномочена применять такие полицейские меры принуждения: 1) физическое воздействие (силу); 2) применение специальных средств; 3) применение огнестрельного оружия.

Физическим воздействием является применение любой физической силы, а также специальных приемов борьбы с целью прекращения противоправных действий правонарушителей.

Специальные средства как полицейские меры принуждения – это совокупность устройств, приборов и предметов, специально изготовленных, конструктивно предназначенных и технически пригодных для защиты людей от поражения различными предметами (в том числе оружия), временного (отворотного) поражения человека (правонарушителя, противника), угнетения или ограничения свободы человека (психологической или физической) путем оказания влияния на него или предметы, которые его окружают, с четким регулированием оснований и правил применения таких средств и служебных животных.

Применение огнестрельного оружия является наиболее строгой мерой государственного принуждения.

Полицейский уполномочен на хранение, ношение огнестрельного оружия, а также на его применение и использование только при условии, что он прошел соответствующую специальную подготовку.

Порядок хранения и ношения огнестрельного оружия, находящегося в распоряжении полицейского, перечень огнестрельного оружия и боеприпасов, используемых в деятельности полиции, и нормы их принадлежности устанавливаются Министром внутренних дел Украины [3].

В отличие от мер полицейского принуждения, которые являются реакцией на противоправные действия человека и совершения им как административных, так и уголовных правонарушений, превентивные полицейские меры используются для предупреждения, профилактики правонарушений, а также для обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка. Применением превентивных полицейских мер в ряде случаев обеспечивается выявление правонарушений, благодаря чему также осуществляется профилактическое воздействие.

Превентивные полицейские меры не включают в себя элемент наказания лица, к которому они применяются, к тому же их использование часто совсем не связано с противоправным поведением конкретных лиц. Превентивные полицейские меры, не имея карательного характера, не требуют установления вины нарушителя как обязательного условия применения, а также других обязательных признаков противоправного деяния.

Основаниями для применения превентивных полицейских мер могут быть реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение (поверхностная проверка, остановка транспортного средства), возникновение обстоятельств, угрожающих публичной безопасности и порядку (требование покинуть место и ограничение доступа к определенной территории, ограничение передвижения лица или транспортного средства, или фактического владения вещью) и т. д.

Для применения других превентивных полицейских мер такие основания возникают в связи с наступлением условий, которые хотя и не являются результатом совершения конкретного правонарушения лицом, но непосредственно могут быть связаны с его предыдущим антиобщественным поведением, что указывает на возможность совершения им правонарушений, например, систематическое нарушение общественной безопасности и порядка.

Таким образом, применяя превентивные меры, сотрудники полиции создают необходимые условия для обеспечения верховенства права, согласно которому человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Выполненный анализ полицейских превентивных мер позволяет сделать вывод об объективной необходимости выделения этих мер как самостоятельного вида административной полицейской деятельности.

Необходимо исключить из ч. 1 ст. 31 «Превентивные полицейские меры» п. 7 (проникновение в жилье или другое владение лица) закона о полиции, поскольку правовые нормы, заложенные в нем, противоречат ст. 30 «Каждому гарантируется неприкосновенность жилища» Конституции Украины, в ч. 1 которой указано «Не допускается проникновение в жилище или другое владение лица, проведение в них осмотра или обыска иначе, как по мотивированному решению суда» [7]. Итак, правовые нормы Основного Закона являются нормами прямого действия, поэтому п. 7 из ч. 1 ст. 31 закона о полиции необходимо исключить.

Учитывая изложенное выше, мы приходим к **выводам**:

Во-первых, сегодня необходимо внести изменения и дополнения в статью 30 и статью 31 Закона Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. № 580-VIII (Ведомости Верховного Совета Украины от 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379). Так, следует дополнить часть 2 статьи 30 абзацами 2 и 3 следующего содержания:

«Превентивная полицейская деятельность – это деятельность, предусмотренная действующим законодательством Украины, направленная на профилактику, которая осуществляется до формирования противоправного умысла, предотвращение, которое происходит после формирования противоправного умысла до начала его реализации и посредством совершения правонарушения, пресечение правонарушений, осуществляемое после начала совершения административного или уголовного правонарушения с возможным применением превентивных (предупредительных) мер и осуществления полицейской опеки по отношению к лицам, определенным действующими правовыми нормами, а также проверка соблюдения ограничений, установленных законом в отношении лиц, находящихся на превентивном учете.

Превентивный полицейский учет – это комплекс мероприятий, осуществляемый единой информационной системой МВД Украины (далее – ЕИС МВД), которая направлена на поддержание в надлежащем техническом состоянии информационных подсистем ЕИС МВД о лицах, находящихся на профилактических учетах, и к которым осуществляется превентивная работа органами системы МВД Украины и Национальной полиции».

Исключить из части 1 статьи 31 пункт 7 (проникновение в жилище или другое владение лица).

Во-вторых, применение сотрудниками полиции превентивных полицейских мер определяется степенью достижения цели, которую имеют те или иные меры. Прежде всего, эти меры

направлены на профилактику, предотвращение противоправного умысла, пресечение правонарушений, осуществленных после начала их совершения, а также обеспечение общественной безопасности и порядка в государстве. А их использование достаточно часто обеспечивается применением полицейских мер принуждения. Итак, превентивные полицейские меры должны применяться исключительно для выполнения полномочий полиции. Избранная полицейская мера должна быть законной, необходимой, пропорциональной и эффективной и применяться только в строго определенном законодательством порядке.

Список использованных источников:

1. О Европейском кодексе полицейской этики: Рекомендация Rec(2001)10 Комитета Министров государствам-участникам Совета Европы, Принята Комитетом министров 19 сентября 2001 на 765-м заседании заместителей министров. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf> (дата обращения: 03.05.2018).
2. Core issues in policing / ed. by Leisman F., Loveday B., Savage S. 2nd ed. Harlow: Longman, 2000. 337 p.
3. О Национальной полиции: Закон от 2 июля 2015 г. № 580-VIII. Ведомости Верховной Рады Украины. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Большой энциклопедический юридический словарь / под ред. Ю.С. Шемшученко. К.: Юридическая мысль, 2007. 992 с.
5. Рябов Ю. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. 200 с.
6. Бахрах Д.М. Административная ответственность. Пермь, 1996. 250 с.
7. Конституция Украины: Закон от 28 июня 1996 г. № 254к / 96-ВР. Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проведений теоретичний аналіз змісту поняття «принцип діяльності», визначені ознаки принципів публічного адміністрування та надано базове визначення терміну «принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України». Автором здійснено класифікацію зазначених принципів та розглянутий зміст інституціональних (загальних) принципів публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

Ключові слова: Національна поліція, публічне адміністрування, принципи публічного адміністрування.

В статье проведен теоретический анализ содержания понятия «принцип деятельности», определены признаки принципов публичного администрирования, и представлено базовое определение термина «принципы публичного администрирования в органах Национальной полиции Украины». Автором осуществлена классификация указанных принципов и рассмотрено содержание институциональных (общих) принципов публичного администрирования в органах Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: Национальная полиция, публичное администрирование, принципы публичного администрирования.

The article analyzes the content of the concept of "the principle of activity", identifies the principles of public management, and provides a basic definition of the term "principles of public management in the bodies of the National Police of Ukraine." The author classifies these principles and considers the content of institutional (general) principles of public management in the bodies of the National Police of Ukraine.

Key words: National police, public management, principles of public management.

Вступ. Здійснення управлінських процесів в усіх сферах суспільного життя вимагає їх належної організації та визначення певних меж дій посадових і службових осіб. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України як системна, владно-розпорядча, управлінська діяльність також підпорядковується відповідним правилам її організації та проведення, які у науковій літературі, здебільшого, отримали назву «принципи».

Безумовно, публічне адміністрування в органах Національної поліції має власні основоположні начала, основи, правила, відповідно до яких уся його система має функціонувати для виконання завдань поліції, визначених чинним законодавством країни: надання поліцейських послуг з питань захисту прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія злочинності, надання допомоги особам, які її потребують.

Разом з тим, аналіз наукової літератури та нормативно-правових актів держави дає змогу зробити висновок, що зміст та перелік принципів публічного адміністрування суттєво різняться у залежності від точки зору науковців та суб'єктів законодавчої ініціативи, що являють собою різні напрями управлінської науки, а отже, обрана тема публікації набуває відповідної актуальності та своєчасності.

Питанням аналізу принципів державного та публічного управління, а також публічного адміністрування у різних сферах суспільного життя та у системі колишньої міліції були присвячені наукові праці О.М. Бандурки, Ю.В. Ковбасюка, Н.М. Мельтюхової, В.В. Сокурєнка, С.І. Чер-

нова [1-5], натомість принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України, як основоположні начала цієї діяльності, спрямованої на виконання законодавства України, підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень, оптимізацію її управлінських структур ще не були належним чином розглянуті у сучасній правовій літературі.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз поняття «принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції», здійснення їх класифікації, та дослідження змісту інституціональних (загальних) принципів публічного адміністрування.

Результати дослідження. Вважаємо доцільним на початку нашого дослідження визначитися зі змістом базового терміну «принцип» та його адаптацією, відповідно до сфер управління і адміністрування. Згідно з енциклопедичною літературою та словниковими виданнями, принцип це: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії і т. ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [6, с. 1125].

Стосовно сфери державного управління у науковій літературі ми можемо знайти наступні його визначення:

– це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей та мають бути закріплені у нормативно-правових документах та використовуватися у науковій і практичній діяльності фахівців з управління [7, с. 68];

– це основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність, і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом [8, с. 74];

– це вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень [2, с. 109].

Стосовно процесу публічного адміністрування його принципи тлумачать як:

– керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені у нормативно-правових документах та використовуватися у науковій та практичній діяльності фахівців з управління [5, с. 10];

– основні положення управлінської діяльності. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах [9, с. 13].

Отже, підсумуємо, що принципи публічного адміністрування (державного управління) у наукових працях мають наступні ознаки:

1) це певні керівні правила, ідеї, основи управлінського процесу, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави;

2) зазначені правила можуть бути закріплені у нормативно-правових актах держави. У деяких випадках ця вимога є обов'язковою, у цьому випадку вони виступають правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання;

3) ці правила (положення) визначають вимоги до системи, структури, організації адміністрування або управління;

4) вони охоплюють властивості, притаманні всій системі адміністрування або управління, а не лише окремим її елементам.

На цій підставі вважаємо, що принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції можна визначити як керівні правила, основи, стандарти процесу адміністрування, які відображають об'єктивні закономірності розвитку та діяльності системи Національної поліції і правоохоронних органів держави, які закріплені у нормативно-правових актах, мають силу обов'язкових вимог, забезпечуються примусовою силою держави і визначають вимоги до побудови організаційної структури системи Національної поліції України, планування, підготовки, розробки та реалізації управлінських рішень, організації діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення з метою досягнення цілей і виконання завдань, покладених на органи та підрозділи Національної поліції України.

У науковій літературі проведено велику кількість класифікацій принципів державного (публічного) управління та публічного адміністрування. Зокрема, у наукових працях з публічного адміністрування виділяють наступні принципи:

1. Загальнометодичні принципи публічного адміністрування (пріоритет державної політики, принцип об'єктивності, принцип найменшої дії, принцип цілеспрямованості, принцип зворотного зв'язку, принцип економії ентропії).

2. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес (вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу, принцип плюралізму, принцип демократизму, принцип законності, принцип системного підходу, принцип єдності).

3. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес (принцип соціального партнерства, принцип вільного ринку, принцип конкуренції) [5, с. 10-14; 9, с. 9-13; 10, с. 36-37].

Пріоритет державної політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Зміст принципу найменшої дії полягає у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, у результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії.

Принцип зворотного зв'язку потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи: чим менше вимір ентропії (міри невизначеності ситуації у теорії соціального управління), тим вище впорядкованість суспільної системи.

Принцип системного підходу передбачає організацію публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. А зміст принципу делегування включає комплекс наступних вимог:

- концентрація влади і управлінських повноважень, делегованих суспільством центральним органам влади, у межах законом визначених компетенцій;
- децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання органів регіонального і місцевого рівнів;
- формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств [5, с. 10-14; 9, с. 9-13; 10, с. 36-37].

Засновуючись на вказаному підкреслимо, що визначені принципи державного управління (публічного адміністрування) ґрунтуються на його дослідженні як державного управління «нового зразка», яке здійснюється відповідно до певної сфери суспільного життя (публічне адміністрування сферою освіти, науки, культури, економіки тощо). Натомість у наших працях ми відстоюємо позицію, що основними напрямками публічного адміністрування в органах Національної поліції можна визначити:

- 1) побудову та подальшу оптимізацію її організаційних структур;
- 2) розвиток та удосконалення внутрішніх суспільних відносин у системі поліції з приводу реалізації відповідних управлінських процедур.

Отже, відповідно об'єктами публічного адміністрування в органах Національної поліції є: 1) організаційна структура Національної поліції України; 2) внутрішні управлінські процедури, що виникають у системі Національної поліції України (стратегічне планування, вироблення та реалізація управлінських рішень, облік, контроль, аналіз поточної та перспективної діяльності); 3) організаційні відносини та взаємозв'язки між елементами системи Національної поліції (координація, субординація, розмежування повноважень та ін.); 4) забезпечувальні процедури публічного адміністрування (нормативне, методичне, кадрове, інформаційне, документальне).

Враховуючи вищевикладене, ми підтримуємо точку зору фахівців, відповідно до яких в управлінських процесах принципи мають поділятися на такі, що визначають загальні правила їх здійснення, ті, що визначають побудову управлінського апарату, та такі, що є основою здійснення процесу безпосереднього управління [8, с. 63-68; 11, с. 113-117; 12, с. 50-56; 13, с. 17-24]. На цій підставі вважаємо, що принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України доцільно поділити на:

- 1) Інституціональні (загальні), які є основоположними для усієї системи публічного адміністрування в органах Національної поліції України.
- 2) Спеціальні, які у свою чергу поділяються на принципи побудови структур публічного адміністрування та принципи здійснення публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

На жаль, обмежений обсяг публікації не дозволить нам повністю розкрити зміст усіх зазначених принципів, тому ми зосередимо свою увагу на першій групі – інституціональних (загальних) принципах.

Інституціональні (загальні) принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції закріплюють основоположні правила здійснення процесу адміністрування, з урахуванням нормативних принципів організації та діяльності Національної поліції України, як центрального органу виконавчої влади. Ці принципи містять загальні вимоги до інституту публічного адміністрування, що склалися у наукових колах та колах управлінців-практиків протягом останніх років. Водночас ці принципи враховують новітні тенденції, що формуються у сучасній адміністра-

тивно-правовій науці стосовно управлінських процесів на рівні державних інститутів та окремих органів державної влади.

Принцип верховенства права. Відповідно до змісту доповіді Венеційської комісії «Про верховенство права», виділяють такі складові верховенства права: доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); вирішення питань про юридичні права повинно, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; рівність перед законом; влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; права людини повинні бути захищені; повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невідповідних витрат та відстрочок; наявність справедливого суду; держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [14].

Отже, у контексті нашого дослідження принцип верховенства права у публічному адмініструванні означає те, що 1) здійснення управлінських процесів в органах Національної поліції та побудова її організаційних структур мають бути спрямовані в інтересах захисту прав і свобод громадян, а також самих працівників Національної поліції; 2) публічне адміністрування має чіткі нормативні межі дії; 3) управлінські рішення, що приймаються, мають бути сталими, передбачуваними та прийматися у рамках встановлених процедур і правил; 4) у разі прийняття неналежних рішень, громадяни та працівники Національної поліції мають право оскаржити їх; 5) суб'єкти публічного адміністрування можуть приймати управлінські рішення на власний розсуд при умові, якщо вони будуть справедливими та корисними для інших учасників зазначених правових відносин та можуть подаватися як певні рекомендації щодо вчинення дій або утримання від таких. Верховенство права, як базовий принцип, протидіє упередженості посадових осіб Національної поліції, тобто використанню владних повноважень у власних інтересах.

Принцип дотримання прав і свобод людини та працівників поліції. Під час здійснення публічного адміністрування, особливо щодо процесів роботи з кадрами, забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками. Будь-які рішення органів поліції, що спрямовані у зовнішнє середовище мають виходити з правила безумовного дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, у той же час обов'язковим є дотримання прав і свобод поліцейських не тільки як осіб зі спеціальним правовим статусом, але й осіб, які мають невіддільні права і свободи людини, гарантовані міжнародними нормативно-правовими актами та Основним законом нашої держави.

При здійсненні внутрішніх управлінських процесів у разі виявлення будь-яких порушень прав і свобод громадян та інших співробітників, поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву.

Принцип законності. Він означає суворе і неухильне дотримання і виконання суб'єктами адміністрування законів та підзаконних актів. Законність це обов'язок кожного учасника відносин адміністрування діяти у межах своєї компетенції. Крім того, усі управлінські організаційні структури системи Національної поліції повинні створюватися відповідно до чинних нормативних актів, діяти у межах визначених повноважень. Усі акти управління (накази, інструкції, розпорядження, доручення) повинні спиратися на вимоги закону. Слід зазначити, що управлінські документи (нормативні акти) вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [15]. Незаконні рішення суб'єктів публічного адміністрування в органах поліції можуть не виконуватися, а завдані ними збитки відшкодовуються у встановленому порядку, зокрема згідно з вимогами Цивільного кодексу України.

Принцип гласності здійснення публічного адміністрування. Цей принцип виражається у тому, що громадськість має право на доступ до інформації про діяльність органів та підрозділів Національної поліції, крім тієї, що має обмежений режим доступу. Як зазначається у Законі України «Про Національну поліцію», поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність та забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції [15].

Принцип гласності публічного адміністрування в органах поліції також виражається у відкритості і прозорості прийняття управлінських рішень, побудови системи внутрішньоорганізаційних зв'язків, у своєчасному доведенні відповідних рішень до низових ланок управлінської

системи, впровадженні відкритих процедур роботи з кадрами (відбір, переміщення, призначення). Цей принцип також має проявлятися у залученні зацікавлених співробітників до прийняття відповідних управлінських рішень, коли особливо необхідним є відкрите та всебічне обговорення найважливіших питань. Поліцейські та керівники усіх ланок мають право на правдиву, своєчасну і широку інформацію про дійсний стан справ у системі поліції, її напрями розвитку, наявні проблеми та шляхи їх вирішення.

З принципом гласності тісно пов'язаний **принцип взаємодії з громадськістю**. З першого погляду може здаватися, що це штучне твердження, але при здійсненні багатьох управлінських процедур, зокрема у роботі кадрових комісій, громадськість може приймати у них активну участь. Крім того, при МВС України, як провідному суб'єкті публічного адміністрування, в органах Національної поліції діє Громадська рада, завданнями якої є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; у межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС [16]. Крім того, створені робочі групи по співпраці і взаємодії громадськості з Головними управліннями Національної поліції в областях та м. Києві. Зазначені групи беруть участь у проведенні відповідно до законодавства громадської експертизи діяльності управлінь та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляють ці підрозділи поліції. Також до їх повноважень входить громадський контроль за врахуванням управліннями поліції в областях пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ними прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться в їх володінні, а також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції [17].

Принцип науковості. Цей принцип виражається у здійсненні публічного адміністрування на підставі наукових підходів до форм і методів роботи. Він також полягає у вивченні передових досягнень управлінської науки та їх подальшому застосуванні до системи публічного адміністрування в органах Національної поліції. Принцип науковості також передбачає організацію внутрішніх наукових досліджень з питань здійснення публічного адміністрування, проведення науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів.

З принципом науковості пов'язаний **принцип вивчення досвіду адміністрування у правоохоронних органах закордонних країн**. Спираючись лише на національний досвід, не можливо вирішити сучасні проблеми побудови управлінських процесів в органах Національної поліції. Досвід правоохоронних органів інших країн є важливим джерелом вивчення удосконалення вітчизняної практики адміністрування. Однак слід підкреслити, що ми обов'язково повинні здійснювати адаптацію закордонного досвіду до національних соціально-політичних та організаційних умов.

Принцип об'єктивності. Принцип об'єктивності вимагає аналізу і обліку фактичного стану справ, обліку труднощів і суперечностей, які існують у соціальному середовищі [13, с. 17]. Зміст цього принципу у публічному адмініструванні полягає у врахуванні об'єктивних законів розвитку суспільства та інших соціальних систем для досягнення відповідних цілей адміністрування. Принцип об'єктивності спрямований на подолання суб'єктивізму і свавільних рішень або дій, що не враховують реальні ситуації та закони розвитку суспільства, держави та національної правоохоронної системи.

Принцип соціальної спрямованості публічного адміністрування. Суб'єкти адміністрування повинні чітко знати та враховувати потреби, нестатки, запити своїх підлеглих, про їх забезпечення належними умовами, гідною оцінкою праці, системою просування по службі тощо. Рішення, що приймаються органами Національної поліції, мають бути спрямовані насамперед на задоволення потреб громадянського суспільства, а також власних співробітників, що, ймовірно, підвищує рівень довіри до правоохоронної системи та запобігає підвищеній плинності кадрів у системі органів Національної поліції. У цьому аспекті ми згодні з позицією В.В. Сокурєнка, який зазначає, що вміння забезпечити соціальну спрямованість управлінських рішень є важливою умовою стабільності у роботі правоохоронних органів, ефективності їх діяльності [4, с. 29].

Принцип політичної нейтральності. У процесі здійснення публічного адміністрування, виконання законодавчих актів, внутрішніх управлінських процесів у системі Національної поліції уповноважені суб'єкти мають виконувати свої повноваження незалежно від політичних переконань, поглядів та незалежно від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. Слід зазначити, що поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [15].

Принцип безперервності. Публічне адміністрування є безперервним та фактично цілодобовим процесом, оскільки вироблення, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється цілодобово, попри пору року, святкові та вихідні дні або інші причини. Особливо це стає помітним у виконанні завдань з охорони публічного порядку під час свят та пов'язаних з цим адміністративних та управлінських заходів.

Проведене дослідження дозволяє нам зробити наступні **висновки та узагальнення**.

1. Принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції можна визначити як керівні правила, основи, стандарти процесу адміністрування, які відображають об'єктивні закономірності розвитку та діяльності системи Національної поліції і правоохоронних органів держави, які закріплені у нормативно-правових актах, мають силу обов'язкових вимог, забезпечуються примусовою силою держави і визначають вимоги до побудови організаційної структури системи Національної поліції України, планування, підготовки, розробки та реалізації управлінських рішень, організації діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення з метою досягнення цілей і виконання завдань, покладених на органи та підрозділи Національної поліції України.

2. Принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України слід класифікувати на 1) інституціональні (загальні), які є основоположними для усієї системи публічного адміністрування в органах Національної поліції України; 2) спеціальні, які у свою чергу поділяються на принципи побудови структур публічного адміністрування та принципи здійснення публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

3. До інституціональних принципів публічного адміністрування в органах Національної поліції України слід віднести наступні: верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини та працівників поліції, гласності, взаємодії з громадськістю, науковості, об'єктивності, вивчення досвіду адміністрування у правоохоронних органах закордонних країн, об'єктивності, безперервності, політичної нейтральності, соціальної спрямованості.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень ми визначимо аналіз спеціальних принципів публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ. 1998. 480 с.
2. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
3. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2011. 306 с.
4. Управління органами Національної поліції України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія. 2017. 580 с.
5. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ. 2014. 97 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпін: Перун, 2005. 1728 с.
7. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія. Х.: Вид-во Хар-PI НАДУ «Магістр». 2010. 204 с.
8. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. К.: Алерта; ЦУЛ. 2011. 696 с.
9. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 Право. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2016. 81 с.
10. Ястремська О.М. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
11. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України. 1999. 702 с.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

13. Административное право России: Учебник. Часть 1. Государственное управление и административное право / под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России; Щит. 2002. 306 с.

14. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення 10.03.2018).

15. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 10.03.2018).

16. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 15.11.2017 № 927. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozhennya.pdf> (дата звернення 14.03.2018).

17. Положення про Робочі групи по співпраці і взаємодії громадськості з органами, що координуються Міністром внутрішніх справ України в областях та м. Києві. Офіційний сайт МВС України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/POLOZHENNYA_.htm (дата звернення 11.03.2018).

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ЯКІ БРАЛИ УЧАСТЬ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ

Стаття присвячена науково-теоретичному обґрунтуванню адміністративно-правового статусу осіб, які брали участь в антитерористичній операції. Зокрема, розкрито та висвітлено загальнотеоретичну сутність таких понять, як «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Встановлені основні елементи структури адміністративно-правового статусу особи, які брали участь в антитерористичній операції, та наведено власне визначення поняття даної правової категорії.

Ключові слова: антитерористична операція, правовий статус, спеціальний правовий статус, адміністративно-правовий статус, елементи структури адміністративно-правового статусу.

Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию административно-правового статуса лиц, которые участвовали в антитеррористической операции. В частности, раскрыта общетеоретическая суть таких понятий, как «правовой статус» и «административно-правовой статус». Определены основные элементы структуры административно-правового статуса лиц, которые участвовали в антитеррористической операции, и приведено собственное определение понятия данной правовой категории.

Ключевые слова: антитеррористическая операция, правовой статус, специальный правовой статус, административно-правовой статус, элементы структуры административно-правового статуса.

The article is devoted to the scientific and theoretical substantiation of the administrative and legal status of persons who participated in the antiterrorist operation. In particular, the general theoretical essence of concepts such as «legal status» and «administrative-legal status» is revealed and highlighted. The basic elements of the structure of the administrative and legal status of the person who participated in the antiterrorist operation were established and the actual definition of the concept of this legal category is given.

Key words: anti-terrorist operation, legal status, special legal status, administrative and legal status, elements of the structure of the administrative and legal status.

Вступ. Виникнення та закріплення в державі правового статусу особи, як правило, зумовлюється об'єктивними історичними подіями або соціальними закономірностями. Події, які склались протягом останніх чотирьох років в Україні, зумовили появу в нашій державі категорії осіб – осіб, які брали участь в антитерористичній операції (далі – АТО). За інформацією Державної служби України, в справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [1] станом на 28.02.2018 року статус учасника бойових дій за участь в АТО надано 327 921 особам. Наведені статистичні дані є свідченням актуальності дослідження теоретичних засад адміністративно-правового статусу осіб, які брали участь в АТО, враховуючи, що, насамперед, має вагоме значення для подальшої правозастосовної практики, скерованої на впровадження та досягнення ефективного правового захисту зазначеної категорії осіб.

Різноманітним аспектам визначення адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права присвячені праці вчених: В.Б. Авер'янова, А.М. Авторгова, Н.О. Армаша, О.М. Бандурка, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Т.О. Гуржія, Я.В. Журавля, Д.С. Каблова, Т.О. Коломойця, В.К. Колпакова, С.Ф. Константінова, В.М. Кравчука, Н.М. Крестовської, Л.В. Крупно-

ва, Ю.В. Ладика, О.В. Литвина, У.І. Ляховича, Л.Г. Матвєєвої, О.В. Мещерякової, Н.М. Оніщенко, І.О. Остапенко, О.О. Пабата, П.М. Рабіновича, Ю.Н. Старілова, Г.С. Тимчика, С.В. Шестакова, Н.В. Янюка та інших. Разом із тим цілеспрямованого дослідження загальнотеоретичної сутності адміністративно-правового статусу осіб, які брали участь в АТО, окремо не проводилось.

Постановка завдання. Метою статті є на підставі аналізу основних наукових праць щодо визначення змісту понять «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» та елементів структури зазначених правових категорій встановити загальнотеоретичну сутність поняття «адміністративно-правовий статус осіб, які брали участь в АТО».

Результати дослідження. У правовій державі статус людини визначається через призму правового становища особистості у взаємовідносинах із суспільством та державою. Безперечно, що правовий статус є правовою категорією, яка виступає індикатором ролі та місця будь-якого суб'єкта права в системі суспільних відносин та визначає її фактичний стан у правовій реальності.

На думку деяких вчених, статус суб'єкта становить собою певну сукупність його соціальних можливостей, обсяг і характер яких залежать від ролі й соціальної функції, що виконуються ним у соціумі [2, с. 7]. Погоджуємось із даним твердженням, вважаючи його основоположним у визначенні адміністративно-правового статусу осіб, які брали участь в АТО.

Враховуючи значну кількість трактувань поняття «правовий статус», вважаємо, можливо виокремити основні наукові підходи щодо його визначення. Етимологічно слово «статус» походить від латинського «status», який перекладається як стан, становище, правове становище громадянина чи юридичної особи [3, с. 1023]. Аналіз наукових праць свідчить, що в юридичній науці в найширшому сенсі під правовим статусом розуміють юридично закріплене становище особистості в суспільстві [4, с. 460].

Водночас у вчених існують і інші погляди щодо поняття «правовий статус». Так, на думку П.М. Рабіновича, правовий статус – це комплекс прав та юридичних обов'язків [5, с. 74]. Схожої позиції дотримується Харитонов О.І., яка зауважує, що правовий статус особи можна охарактеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, котрі належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному вигляді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм [6, с. 80].

Н.М. Оніщенко визначає правовий статус як систему законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [7, с. 366]. О.Ф. Скакун вважає, що правовий статус представляє собою ідею про певну, обумовлену соціально та/або політично, встановлену нормативно-правовими актами та гарантовану державою сукупність прав, свобод, обов'язків та відповідальності особи, відповідно до якої вона координує свою діяльність у суспільстві [8, с. 85]. Дослідники В.М. Кравчук та О.М. Юхимюк трактують правовий статус як сукупність передбачених Конституцією та законами фундаментальних і невідчужуваних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, а також повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у різних сферах суспільних відносин, що регулюються галузями публічного та приватного права [9, с. 24]. Н.М. Крестовська та Л.Г. Матвєєва наголошують, що в основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне становище людини в певній системі суспільних відносин [10, с. 133].

На наш погляд, найбільш виваженим є тлумачення В.М. Корельського, який розглядає правовий статус як багатоаспектну категорію, яка, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, віддзеркалює індивідуальні особливості суб'єктів, їх реальне становище в системі різноманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізованого без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності і правових гарантій у необхідних випадках; по-четверте, визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів для їх удосконалення [11, с. 130].

Наведені теоретичні твердження визначення поняття «правовий статус особи», насамперед, зумовлюються різноманітністю наукових підходів щодо структури елементів правового статусу. Так, на думку вчених А.М. Колодія та А.Ю. Олійника, елементами правового статусу є: статусні правові норми та правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність [12, с. 129]. О.В. Петришин до елементів правового статусу, крім прав та обов'язків (повноважень), включає юридичну відповідальність [13, с. 41]. Деякі автори до струк-

турних елементів правового статусу відносять: 1) правові норми та принципи, що встановлюють цей статус; 2) правосуб'єктність; 3) основні права та обов'язки; 4) законні інтереси; 5) громадянство (або інший стосунок до країни перебування – без громадянства, іноземне громадянство або підданство); 6) юридичну відповідальність [14, с. 133]. Отже, поряд із наявністю різних наукових поглядів на перелік структурних елементів правового статусу слід зазначити, що права і обов'язки розглядаються більшістю вчених як обов'язкові його елементи.

Водночас погоджуємось із думкою В.Б. Авер'янова, що в змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а насамперед її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність [15, с. 6]. Зазначена позиція має своє закріплення і в Основному законі, яким проголошено, що захист соціальних прав і свобод людини є одним із пріоритетних напрямів правової, демократичної й соціальної держави, яка прагне забезпечити гідний рівень життя своїх громадян.

З огляду на наведене цілком слушним видається твердження О.П. Горбаня, що в правовій демократичній та соціальній державі правовий статус особи має: 1) відповідати міжнародно-правовим стандартам (нормам) про права і свободи; 2) характеризуватися повнотою обсягу прав і свобод, тобто правовий статус особистості має містити політичні, соціально-економічні, культурні, особисті права; 3) передбачати рівність прав, свобод та обов'язків, адже якщо рівні права, але нерівні обов'язки, правова рівність зникає; 4) встановлювати гарантії прав та свобод для забезпечення їх реальності, фактичного здійснення; 5) не допускати використання прав і свобод, що суперечать інтересам суспільства й держави [16, с. 27].

Досліджуючи поняття «адміністративно-правовий статус», слід зазначити, що традиційно усталеним є науковий підхід, згідно з яким адміністративно-правовий статус громадянина розглядається як складова частина його загального правового статусу.

Загальний правовий статус є єдиним для всіх громадян держави, він незалежний від конкретних обставин, базовий, вихідний, а тому він робить усі інші статуси похідними, доповнюючими його [17, с. 312]. Водночас спеціальний статус доповнює або обмежує загальний правовий статус, тобто коригує його [18, с. 574]. На думку вченого О.Ю. Черняка, спеціальний правовий статус виконує стосовно загального правового статусу або функцію доповнення останнього, шляхом надання додаткових прав, або його обмеження. Загальний правовий статус залишається передумовою спеціального правового статусу, що, у свою чергу, конкретизує становище певної групи суб'єктів, тим самим, корегуючи загальний правовий статус [19, с. 50]. Вважаємо, що зміст адміністративно-правового статусу осіб, які брали участь в АТО, необхідно визначати через категорію спеціального правового статусу, який охарактеризовує особливі риси соціального та правового становища зазначеної категорії осіб, тим самим створюючи його унікальність та відмежовуючи від інших категорій осіб.

Звертаючись до теоретичних розробок вчених у галузі адміністративного права, варто виокремити наступні визначення поняття «адміністративно-правовий статус». На думку відомого вченого В.Б. Авер'янова, поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [20, с. 194]. С.Г. Стеценко вважає, що адміністративно-правовий статус слід розглядати як сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [21, с. 90]. Б.М. Бахран під адміністративно-правовим статусом індивідуального суб'єкта розуміє правове становище особистості в її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, урегульоване нормами державного і адміністративного права [22, с. 50].

Серед елементів адміністративно-правового статусу деякі вчені виокремлюють адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [23, с. 200]. Досліджуючи адміністративно-правовий статус працівників органів внутрішніх справ України, Ю.В. Ладик до елементів адміністративно-правового статусу зараховує: правосуб'єктність, посадові завдання, основні функції, права та обов'язки, гарантії та форми діяльності, відповідальність та порядок посадових взаємовідносин [24, с. 610]. Г.С. Тимчик, розглядаючи адміністративно-правовий статус біженців, зазначає, що його структурні елементи можна поділити на базові, або основні (права, свободи та обов'язки), які обумовлюють існування так званих вторинних, або факультативних складових частин (принципи, відповідальність та ін.). Автором наголошено, що саме в базових елементах адміністративно-правового статусу відображається правова природа,

сутність суб'єкта, його призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність його функціонування, принципи взаємодії з органами державної влади [25, с. 122]. І.О. Остапенко дійшла висновку, що до елементів адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону в Україні посадової особи слід віднести: права, обов'язки, гарантії, правообмеження і відповідальність [26, с. 56]. На думку О.В. Мещерякова, елементами адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН із підтримання миру є: адміністративна правосуб'єктність; права; обов'язки; адміністративно-правові гарантії; заборони і відповідальність за їх порушення [27, с. 610].

Отже, ґрунтуючись на проаналізованих наукових положеннях, вважаємо, що під адміністративно-правовим статусом осіб, які брали участь в АТО, слід розуміти встановлену нормативно-правовими актами сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які кореспондуються в гарантоване державою правове становище зазначеної категорії осіб.

Висновки. Таким чином, варто констатувати, що адміністративно-правовий статус осіб, які брали участь в АТО, є спеціальним правовим статусом, який характеризується особливими рисами соціального та правового становища зазначеної категорії осіб. Водночас слід зазначити, що на сучасному етапі адміністративно-правовий статус осіб, які брали участь в АТО, є динамічною категорією та перебуває в постійній трансформації. Проте є певні сталі елементи, які утворюють адміністративно-правовий статус цієї правової категорії, зокрема: права та обов'язки; нормативне закріплення правового статусу; особливий рівень гарантування державою правового статусу.

Список використаних джерел:

1. Про стан надання статусу учасника бойових дій особам, які приймали участь у проведенні антитерористичної операції на 28.02.2018 р.: Інформація Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції. URL: <http://dsvv.gov.ua/dostup-do-publichnojiinformatsiji/informatsiya-schodonadannya-statusu-uchasnykabojovyhdij.html>.
2. Москвич Л.М. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних): монографія. Х.: Фінн, 2009. 488 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. Ірпін: ВТФ «Перун», 2003. 1427 с.
4. Поляков І.І. Теорія права и государства. Одесса: Феникс, 2011. 534 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посібник. К., 1995. 236 с.
6. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс: підр. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
9. Кравчук В.М. Конституційно-правовий статус: питання дефініції. Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Юридичні науки. 2010. С. 22.
10. Теорія держави і права Елементарний курс / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. 2-ге вид. Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
11. Корельський В.М. Теория государства и права: [учебник для вузов] / В.М. Корельський, В.Д. Первалова. М.: НОРМА-ИНФА, 2002. 616 с.
12. Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підр. для студентів ВНЗ та працівників місцевого самоврядування. К.: Правова єдність, 2008. 350 с.
13. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. К.: УНКВО, 1990. 76 с.
14. Загальна теорія держави і права: підручник / [за заг. ред. проф. М.В. Цвіка]. Х.: Право, 2002. 432 с.
15. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права. Адвокат. 2000. № 2. С. 5–8.
16. Горбань О.П. Правовий та соціальний статус іноземця та особи без громадянства. Форум права. 2007. № 1. С. 26–33.
17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс). Харків: Еспада, 2006. 776 с.
18. Теорія держави і права. Елементарний курс: підручник / за ред. Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. 2-ге вид. Х.: ТОВ «Одіссей». 2008. 432 с.
19. Старицька О.О. Поняття та критерії класифікації правового статусу споживача: теоретико-правове дослідження. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2012. № 3. С. 48–52.

20. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
21. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.
22. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
23. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х.: НУВС, 1998. 480 с.
24. Ладик Ю.В. До питання про визначення адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ України. Митна справа. 2011. № 6(78). Ч. 2. Кн. 2. С. 609–616.
25. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців. Правове регулювання економіки. 2012. № 11-12. С. 117–126.
26. Остапенко І.О. Адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону в Україні: дис... канд. юрид. наук: Харківський національний університет внутрішніх справ, Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. С. 262.
27. Мещеряков О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. Форум права. 2011. № 2. С. 609–612.

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНИ СФЕРИ ЕЛЕКТРОННО-ЦИФРОВОГО ПІДПISУ

У статті розкрито фактичне та юридичне становище суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері цифрового електронного підпису. Доведено, що суб'єкти адміністративно-правових відносин характеризуються специфічними особливостями, та виведено поняття суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері електронно-цифрового підпису.

Ключові слова: суб'єкти адміністративно-правові відносини, електронний цифровий підпис, електронні дані, ідентифікація підпису, криптографічне перетворення, норми адміністративного права, юридичний зміст.

В статье раскрыто фактическое и юридическое положение субъектов административно-правовых отношений в сфере цифровой подписи. Доказано, что субъекты административно-правовых отношений характеризуются специфическими особенностями, и выведено понятие субъектов административно-правовых отношений в сфере электронно-цифровой подписи.

Ключевые слова: субъекты административно-правовых отношений, электронная цифровая подпись, электронные данные, идентификация подписи, криптографическое преобразование, нормы административного права, юридическое содержание.

The article reveals the actual and legal status of the subjects of administrative-legal relations in the field of digital electronic signature. It is proved that the subjects of administrative-legal relations are characterized by specific features and the concept of subjects of administrative-legal relations in the field of electronic digital signature is derived.

Key words: subjects of administrative-legal relations, electronic digital signature, electronic data, signature identification, cryptographic transformation, norms of administrative law, legal content

Вступ. В умовах постійного ускладнення суспільних відносин поступово виникає нова якісна ситуація, коли накопичення постійно повторюваного одиничного суспільного досвіду приводить до виникнення нової якості, яка є складнішою на відміну від наявних раніше, але водночас простішою для звичайних користувачів. Останнім часом вагомим кроком у розвитку світового суспільства є практичне використання різноманітних «крипто» технологій, які, у зв'язку зі зростанням їх важливості для великої кількості осіб, починають регулюватися нормами права, зокрема нормами адміністративного права.

Серед криптологічних технологій найбільшого практичного застосування отримав електронний цифровий підпис, що зумовлює нові вимоги до безпеки особистих даних і зручності їх використання. Проте, незважаючи на захищеність використання такого підпису, нині є велика небезпека з боку хакерських атак, тобто кіберзлочинність, яка вже заповонила майже всі країни. З розвитком кіберзлочинності розвиваються й шляхи подолання цієї проблеми з метою запобігання володіння чужим ключем. У разі, якщо зловмисник заволодіє чужим ключем, він може потенційно від імені справжнього власника здійснювати неправомірні дії, наприклад: проводити певні грошові транзакції, змінювати записи в базах даних тощо.

В таких випадках актуальним є виявлення та опис суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері електронно-цифрового підпису, які надають різноманітні адміністративні послуги у цій сфері та здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність. Треба зауважити, що ефективність їхньої роботи підвищується, завдяки використанню криптологічних засобів захисту, що постійно модернізуються новими технологіями.

До проблеми адміністративно-правових відносин з використанням електронного цифрового підпису зверталися вчені юристи Ю. Атаманова, Н. Бааджи, І. Верес, В. Галунько, А. Гетьман, А. Дегтярьов, М. Дутов, Р. Еннан, О. Кирилюк, С. Короед, В. Курило, В. Мілаш, С. Лур'є та інші. Проте безпосередньо до аналізованої нами проблематики вони зверталися лише під час аналізу інших, більш загальних, спеціальних або суміжних викликів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз фактичного та юридичного становища суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері цифрового електронного підпису та визначення їх специфічних особливостей.

Результати дослідження. Правові відносини пронизують усю правову матерію суспільства. В тому числі вони мають важливе значення під час використання крипто-технологій для потреб фізичних і юридичних осіб. Адже саме завдяки цьому, їх використання стає можливим і безпечним. У цій сфері вагоме місце займають норми адміністративного права. Наприклад, врегулювання потреб суспільства під час використання електронно-цифрового підпису здійснюють, насамперед, завдяки адміністративно-правовим нормам. Зовнішнім виразом цих норм є нормативно-правові акти, які визначають роль кожного із суб'єктів як фізичних, так і юридичних осіб, які вступають у правовідносини з приводу об'єкта електронно-цифрового підпису. Серед них доцільно виділити:

- міжнародно-правові джерела: Конвенція ООН про використання електронних повідомлень у міжнародних договорах (2005); Регламент ЄС від 23.07.2014 р. «Про електронну ідентифікацію та довірчі служби для електронних операцій на внутрішньому ринку»;

- вітчизняні джерела: закон «Про електронний цифровий підпис» (спеціальний); закон «Про електронні документи та електронний документообіг»; закон «Про електронний цифровий підпис»; закон «Про обов'язковий примірник документів»; закон «Про Національну програму інформатизації»; закон «Про телекомунікації»; закон «Про Національну систему конфіденційного зв'язку»; закон «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»;

- підзаконні нормативно-правові акти: Наказ Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 20.07.2007 № 141 «Про затвердження «Положення про порядок розроблення, виробництва та експлуатації засобів криптографічного захисту інформації» та інші нормативно-правові акти.

Ці нормативно-правові акти зосереджують свою юридичну силу на правових відносинах, які виникають з приводу електронно-цифрового підпису.

У попередніх працях ми довели, що адміністративно-правові відносини з використанням електронного цифрового підпису – це суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються тільки завдяки електронному цифровому підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, що дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача, що врегульовується нормами адміністративного права, зовнішнім виразом якого є Закон України від 22.05.2003 № 852-IV «Про електронний цифровий підпис».

На слушну думку В. Шиби, структура адміністративно-правових відносин, що виникають в діяльності органів прокуратури складається з таких елементів:

- суб'єкти адміністративно-правових відносин, які визначаються як індивідуальні чи колективні особи, фізичні чи юридичні особи, які, як правило, наділені владними повноваженнями (правами та обов'язками), що реалізуються ними у сфері владно-управлінської діяльності стосовно інших суб'єктів. Такі повноваження визначаються як поведінка (дії, утримання від дій) учасників цих відносин, тобто суб'єктів, і можуть мати як зовнішній, так і внутрішньо-організаційний характер;

- зміст адміністративно-правових відносин, які визначено як вид і міра можливої (дозволеної) та належної (необхідної) поведінки, які передбачені адміністративно-правовими нормами, перебувають у тісному взаємозв'язку, тобто є взаємозалежними і забезпечуються державою[1].

В свою чергу, В. Галунько вважає, що Адміністративно-правові відносини характеризуються такими особливостями:

- вони нерозривно пов'язані з адміністративно-правовими нормами, виникають і здійснюються на їх основі;

- основною їх метою є забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави;

- вони врегульовують широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління;

- провідною рисою адміністративно-правових відносин є їх публічна природа (вони виникають з ініціативи будь-якої сторони, при цьому згода іншої сторони, як правило, не є обов'язковою);

– адміністративно-правові відносини є переважно виконавчо-розпорядчими (тобто суб'єкти публічного управління наділені владною компетенцією, а об'єкти зобов'язані виконувати їх законні вимоги);

– сторони адміністративно-правових відносин завжди мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які взаємопов'язані між собою (кожному суб'єктивному праву однієї сторони відповідає юридичний обов'язок іншої і навпаки);

– вони мають свідомо-вольовий характер, адже держава через видання відповідних адміністративно-правових норм виражає свою волю народу України, учасники цих відносин здійснюють своє волевиявлення, усвідомлюють значення своїх дій та можуть нести за них відповідальність;

– адміністративно-правові відносини охороняються державою, яка сприяє здійсненню суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, а в разі правопорушення притягує винну особу до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності;

– не належать до адміністративно-правових відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління, якщо вони не засновані на праві.

Загалом, структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Таким чином, усі без винятку вчені-адміністративісти невід'ємним юридичним елементом адміністративно-правових відносин визначають суб'єкти таких відносин.

Адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки. [3].

Ряд вчених вважає, що суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Іншими словами, до суб'єктів адміністративно-правових відносин належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління. Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовані інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм. Суб'єкти завжди вступають у правові відносини заради задоволення різних матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети суб'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Цей результат і є об'єктом адміністративно-правових відносин [3].

Згідно з ст. 2 Закону України від 22.05.2003 № 852-IV «Про електронний цифровий підпис» суб'єктами правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису є: підписувач; користувач; центр сертифікації ключів; акредитований центр сертифікації ключів; центральний засвідчувальний орган; засвідчувальний центр органу виконавчої влади або іншого державного органу; контролюючий орган.

За критерієм владних повноважень суб'єкти адміністративно-правових відносини у сфері слід поділити на владних (суб'єктів публічної адміністрації) та невідладних.

До невідладних суб'єктів відноситься підписувач і користувач послуг електронного цифрового підпису, до владних – Акредитований центр сертифікації ключів.

Перш ніж характеризувати суб'єкти владних і невідладних повноважень, необхідно дати визначення кожному із суб'єктів.

Невідладним суб'єктом є підписувач – це фізична або юридична особа, яка на законних підставах володіє особистим ключем і від свого імені або за дорученням особи, яку вона представляє, накладає електронний цифровий підпис на електронний документ та користується послугами електронного цифрового підпису, що надає їй Центр [8].

Ще одним невідладним суб'єктом є користувач – це певна особа, яка користується інформаційними послугами для одержання інформації чи рішення певних завдань [11].

Суб'єктом владних повноважень є Акредитований центр сертифікації ключів – це акредитований державою у встановленому порядку орган, що надає послуги з надання ЕЦП з одно-

часним постачанням захищених носіїв ключової інформації або з використанням власних носіїв заявників типу USB-флеш-накопичувачів [9].

Також одним із важливих суб'єктів виступає центральний засвідчувальний орган, який визначається Кабінетом Міністрів України. Він формує і видає посилені сертифікати ключів засвідчувальним центрам та центрам сертифікації ключів; блокує, скасовує та поновлює посилені сертифікати ключів засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів; веде електронні реєстри чинних, блокованих та скасованих посилених сертифікатів ключів засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів; веде акредитацію центрів сертифікації ключів, отримує та перевіряє інформацію, необхідну для їх акредитації; забезпечує цілодобовий доступ засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів до посилених сертифікатів ключів та відповідних електронних реєстрів через загальнодоступні телекомунікаційні канали; зберігає посилені сертифікати ключів засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів; надає засвідчувальним центрам та центрам сертифікації ключів консультації з питань, пов'язаних з використанням електронного цифрового підпису [10].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про електронний цифровий підпис» Засвідчувальний центр використовується для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації групи центрів сертифікації ключів, які надають послуги електронного цифрового підпису цьому органу і підпорядкованим йому підприємствам, установам та організаціям. Засвідчувальний центр стосовно групи центрів сертифікації ключів, зазначених у частині першій цієї статті, має ті ж функції і повноваження, що й центральний засвідчувальний орган стосовно центрів сертифікації ключів. Засвідчувальний центр відповідає вимогам, встановленим законодавством для акредитованого центру сертифікації ключів. Засвідчувальний центр реєструється, засвідчує свій відкритий ключ і акредитується у центральному засвідчувальному органі. Національний банк України має право створити Засвідчувальний центр для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації центрів сертифікації ключів [10].

Таким чином, суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері електронно-цифрового підпису характеризуються наступними особливостями:

- 1) учасники адміністративно-правових відносин відносяться до владних суб'єктів владних повноважень і не владних;
- 2) адміністративні відносини між суб'єктами виникають з приводу електронно-цифрового підпису;
- 3) всі суб'єкти владних і не владних повноважень мають певні права і обов'язки, які виникають з приводу електронно-цифрового підпису, що закріплені у чинному законодавстві;
- 4) владний суб'єкт забезпечує цілодобовий доступ засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів до посилених сертифікатів ключів та відповідних електронних реєстрів через загальнодоступні телекомунікаційні канали;
- 5) користувач – певна особа, яка користується інформаційними послугами для одержання інформації чи рішення певних завдань.

Висновки. Отже суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері електронно-цифрового підпису – це учасники адміністративно-правових відносин у сфері електронно-цифрового підпису, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями надання повної юридичної легитимності електронно-цифрового підпису та можливостей використання його підписувачем і користувачем, як тотожного аналогу письмового підпису.

Список використаних джерел:

1. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
2. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юридична думка. 2004. 584 с.
3. Галунько В., Курило В., Короед С. та інші. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінш Д.С., 2015. 272 с.
4. Курило В. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 39 с.
5. Лопатін С. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення права громадян на інформацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
6. Радько Д. Адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.

7. Коломоець Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ. Юрінком Інтер. 2011. 576 с.
8. Правила оформлення Регламенту роботи центрів сертифікації ключів банків України. Постанова. 2010 № 284 Офіційний вісник України від 22.11.2010 р., № 87, стор. 51, стаття 3080, код акта 53384/2010.
9. Вікіпедія. 2018. URL:https://uk.wikipedia.org/wiki/Акредитований_центр_сертифікації_ключів
10. Про електронний цифровий підпис. Закон України від 22.05.2003 № 852-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. ст. 276 .
11. Про затвердження типових форм первинного обліку науково-інформаційної діяльності. Інструкції про порядок їх використання і застосування. Наказ. Офіційний вісник України від 03.12.1998 р., № 46, стор. 69, стаття 1705, код акта 6331/1998.

УДК 347.73

ГОЛОВІН Д.В.,
МАЗАЛОВ А.М.

ОБ'ЄКТ ОПОДАТКУВАННЯ І ЙОГО РОЛЬ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ПОДАТКУ

Здійснено правовий аналіз об'єкта оподаткування як елемента правового механізму податку. Проаналізовано роль об'єкта оподаткування під час встановлення та справляння податків і зборів. Визначено взаємозв'язок об'єкта оподаткування з предметом оподаткування, платником податку, джерелом сплати податку та податковими пільгами.

Ключові слова: об'єкт оподаткування, платник податку, податковий обов'язок, правовий механізм податку, обов'язкові елементи податку.

Осуществлен правовой анализ объекта налогообложения как элемента правового механизма налога. Проанализирована роль объекта налогообложения при установлении и взимании налогов и сборов. Определена взаимосвязь объекта налогообложения с предметом налогообложения, налогоплательщиком, источником уплаты налога и налоговыми льготами.

Ключевые слова: объект налогообложения, налогоплательщик, налоговый долг, правовой механизм налога, обязательные элементы налога.

This article deals with legal analysis of object of taxation as an element of legal mechanism of tax. Role of the object of taxation in the establishment and collection of taxes and fees is analyzed. Relationship between the object of taxation, subject of taxation, taxpayer, source of tax payment and tax benefits is determined.

Key words: object of taxation, taxpayer, tax duty, legal mechanism of tax, mandatory elements of tax.

Вступ. З правової точки зору будь-який податок, що входить до податкової системи країни, являє собою певний правовий механізм, на підставі якого визначаються розмір безумовного платежу до бюджету, що сплачується платником у встановленому порядку за наявності визначених фактичних умов. У свою чергу, правовий механізм податку складається з відповідних складових частин – елементів податку, а фактичні умови, що визначають настання необхідності виконати платником його податковий обов'язок, виражені в такому елементі правового механізму податку, як об'єкт оподаткування.

Об'єкту оподаткуванню, визначенню його місця і ролі як елемента правового механізму податку приділяли увагу у своїх працях такі провідні вітчизняні та зарубіжні фахівці в галузі фінансового права, як Л.К. Воронова, І. І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, Є.В. Порохов, С.Д. Ципкін та ін. Разом із тим у вітчизняній доктрині фінансового права комплексне значення об'єкта оподаткування для формування правового механізму податку належним чином не висвітлювалось.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз об'єкта оподаткування як елемента правового механізму податку, визначення його місця і характеристика ролі під час встановлення та справляння податків і зборів.

Результати дослідження. З появою в платника податку певного правового відношення до об'єкта оподаткування пов'язується виникнення конкретних податкових правовідносин, коли платник податку стає зобов'язаним сплатити до бюджету визначену суму податку в законодавчо встановлені строки. Цим, із поміж усіх інших елементів податку, саме об'єкт оподаткування набуває найголовнішого значення для розвитку податкових відносин, наділяючи платника обов'яз-

ком зі сплати визначеної суми податку, а контролюючі органи – кореспондуючим правом вимагати такої сплати з можливістю застосування до платника заходів державного примусу.

Вказане значення об'єкта оподаткування підтверджується й висновками відомих правознавців, що є фахівцями в галузі фінансового права. Зокрема, М.П. Кучерявенко вказує, що особливість регулювання такого елемента правового механізму податку, як об'єкт оподаткування, фактично формалізує податковий обов'язок, опредмечує право справляння податків як реалізацію повноважень щодо зобов'язаних осіб державною владою. Наявність об'єкта оподаткування передбачає об'єктивну можливість вимоги насамперед сплати податку. Якщо вимога реалізації податкового обов'язку передбачає більш складну конструкцію й не завжди обумовлена неодмінною наявністю будь-якого матеріального блага як об'єкта оподаткування, то сплата податку завжди обумовлена саме об'єктом оподаткування [1, с. 201].

У такому відношенні вітчизняний законодавець дещо спростив значення об'єкта оподаткування, поставивши його на однаковий рівень з іншими елементами правового механізму податку. Так, у пункті 7.1 статті 7 Податкового кодексу України закріплено, що під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи: 1) платники податку; 2) об'єкт оподаткування; 3) база оподаткування; 4) ставка податку; 5) порядок обчислення податку; 6) податковий період; 7) строк та порядок сплати податку; 8) строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку [2]. При цьому обов'язок закріпити всі з перелічених елементів податку при встановленні останнього також впливає й з наведеного у підпункті 4.1.11 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України принципу єдиного підходу до встановлення податків та зборів, що за своїм змістом передбачає визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку [2].

Водночас у теорії фінансового права вже укорінилася думка про наявність двох груп обов'язкових елементів правового механізму податку: (а) групи основних обов'язкових таких елементів і (б) групи додаткових обов'язкових елементів податку. З приводу цього М.П. Кучерявенко вказує, що правовий механізм податку являє собою певним чином підпорядковану систему і включає обов'язкові і факультативні елементи. Обов'язкові елементи, у свою чергу, поділяються на основні і додаткові: якщо основні елементи визначають розмір і критерії податкового обов'язку, то додаткові деталізують його виконання, особливості форм, строків, порядку сплати і суттєво не впливають на зміст обов'язку. До групи основних елементів правового механізму податку необхідно віднести платника податку, об'єкт оподаткування, ставку податку. Відсутність будь-якого з основних елементів правового механізму податку не дозволяє однозначно визначити тип цього платежу і робить податковий механізм невизначеним. Додаткові елементи правового механізму податку деталізують специфіку конкретного платежу, створюють завершену і повну систему податкового механізму, забезпечують логічний і раціональний режим його закріплення [3, с. 138–140].

Певну варіацію щодо структурного поділу елементів правового механізму податку – з використанням груп основних загальних, допоміжних загальних і додаткових елементів податку – пропонує Н.В. Іванова. Як пояснює вчена, до складу загальних елементів юридичної конструкції податку входять основні і допоміжні елементи. До складу загальних елементів юридичної конструкції податку входять такі основні елементи: платник податків, об'єкт оподаткування, предмет оподаткування, податкова база, ставка податку, податковий період, порядок обчислення податку, порядок сплати податку, строки сплати податку, способи сплати податку. Допоміжні елементи складаються з масштабу податку, одиниці оподаткування, джерела податку, носія податкового тягаря. Носій податкового тягаря в прямих податках збігається з платником податків та самостійно виділяється лише в непрямих податках. Додаткові елементи обумовлюють особливості внесення податкового платежу до бюджету платником податку, це: податкові пільги, звітний період, відповідальність платника податків [4, с. 83].

Думку щодо необхідності виокремлення основних і додаткових обов'язкових елементів податку продовжує О.Ю. Липко, який надав пропозицію законодавчого закріплення поділу елементів правового механізму податку. На переконання вченого, правильним є поділ елементів правового механізму податку на: (а) основні, що характеризують платіж як податок, (б) додаткові, без яких немає можливості розрахувати та сплатити податок, та (в) факультативні, що визначають особливості конкретного податку і, загалом, не притаманні іншим податкам. До основних слід віднести платника, об'єкт та ставку оподаткування. Саме ці елементи звернені до платника, і їх наявність визначає обов'язковість податку для сплати. Додаткові елементи механізму податку вже спрямовані на майбутнього власника суми податку – держави чи органу місцевого самоврядування, оскільки саме додаткові елементи конкретизують фактичну реалізацію податкового

обов'язку. Такими елементами є база оподаткування, податковий період, строк сплати податку, строк та порядок звітності про обчислення і сплату податку. Додаткові елементи повинні бути закріплені в статтях, що стосуються виключно конкретного податку. Без них неможливо платнику реалізувати податковий обов'язок, а державі чи органу місцевого самоврядування – отримати відповідну суму коштів у власність. Факультативні елементи не потребують обов'язкового закріплення в статтях щодо відповідного податку, однак є обов'язковими в разі наявності певного спеціального режиму розрахунку податкового зобов'язання (податкові пільги), сплати або ж обчислення [5, с. 115, 184].

Як бачимо, в усіх наведених випадках об'єкт оподаткування віднесено вченими до переліку основних обов'язкових елементів податку нарівні з платником податку та податковою ставкою. Дійсно, саме ця тріада елементів правового механізму податку дозволяє визначити, хто саме, внаслідок якого факту та в якому розмірі повинен сплатити податок.

Однак навіть і серед основних обов'язкових елементів податку об'єкт оподаткування посідає особливе, визначальне місце для того чи іншого податкового платежу. Це, перш за все, стає очевидним, коли звернути увагу на назву податку, яка майже завжди є відображенням об'єкта оподаткування, а останній надає самотність податковому платежу і виражає його сутність. Якщо ж подивитись уважніше, то можна зрозуміти, що об'єкт податку знаходиться на своєрідному перетині між суб'єктом податку, предметом податку та навіть джерелом сплати податку. При цьому від визначення в податковому механізмі об'єкта податку залежатимуть не тільки всі інші його елементи, а й багато в чому – реалізація основних принципів податкового законодавства, які стоять на варті дотримання балансу між публічним і приватним інтересами в оподаткуванні.

У цих умовах нормативне визначення об'єкту оподаткування, приведене в Податковому кодексі України, є максимально спрощеним підходом до розуміння його сутності. Так, у статті 22 єдиного кодифікованого акта вітчизняного податкового законодавства вказується, що «об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, із наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення в платника податкового обов'язку» [2]. Дана дефініція лише торкається окремих видових форм об'єкта оподаткування і майже не розкриває його сутності і повноти.

Натомість визначити дійсний зміст об'єкта оподаткування і його роль у правовому механізмі податку допомагає розуміння його зв'язку з предметом оподаткування, джерелом сплати податку і, нарешті, платником податку. За думкою І.І. Кучерова, предмет оподаткування має визначальне значення для юридичних конструкцій податкових платежів, оскільки він є відправною позицією під час формулювання об'єкта оподаткування. При цьому, за справедливим ствердженням вченого, весь розвиток оподаткування, незмінною метою якого є встановлення все більш досконалих і ефективних податків, супроводжується нескінченними спробами пошуку тих предметів матеріального світу, які під час їх оподаткування і при мінімальних витратах на податкове адміністрування дозволяли би забезпечити максимально високу дохідність. Водночас із складу потенційних предметів оподаткування зазвичай виключаються ті, що є малоцінними і швидкозношувальними, а також вживані речі, які втрачаються в процесі їх використання – оскільки їх основний недолік із точки зору оподаткування полягає в неможливості приносити своєму власнику який-небудь значимий і стабільний дохід протягом тривалого періоду часу [6, с. 287].

Існує певна закономірність, яка простежується у виборів тих чи інших предметів оподаткування. І.І. Кучеров підкреслює, що для цього предмет оподаткування в першу чергу повинен мати певну цінність, що вказувала б на потенційну вигоду для особи – майбутнього платника податку і на його майновий стан. У свою чергу, ця цінність повинна мати вартісну оцінку, в тих випадках, коли предметом оподаткування не є гроші. Крім цього, цей предмет повинен мати стабільні фізичні і кількісні характеристики, тобто зберігати незмінність протягом достатньо тривалого часу [6, с. 290]. Нарешті, предмет оподаткування має знаходитись у певному юридичному відношенні до майбутнього платника податку. Звідси предмет оподаткування визначається як предмет матеріального світу, що має вартісну, фізичну або кількісну характеристики, що може викликати обов'язок зі сплати податку у випадку певного його юридичного відношення до суб'єкта податку [6, с. 291]. Цим предмет оподаткування становить собою матеріальну основу об'єкта оподаткування.

Надалі треба вказати на зв'язок об'єкта оподаткування, предмета оподаткування і джерела сплати податку. Як наголошує І.І. Кучеров, джерело сплати податку, хоч і не входить до юридичної конструкції податку, але має братися до уваги під час встановлення податку, оскільки саме за

рахунок цього визначається платоспроможність особи і її здатність сплачувати податок. Встановлення податків без врахування цього порушує принцип співрозмірності та економічної обґрунтованості оподаткування, що в кінцевому підсумку може призвести до повного виснаження бази оподаткування [6, с. 292]. Тому важливе значення набуває та обставина, щоб джерелом сплати податку виступав не капітал, а дохід, що отримується в результаті або його використання, або експлуатації природних ресурсів, або трудової діяльності платника податку. У випадках, коли це забезпечити неможливо, повинно поставати питання або про надання платникам податку відповідних податкових пільг (у випадку, якщо можна виокремити певні однорідні групи таких платників, що потребують пільгування), або про зупинення дії чи скасування відповідного податку.

Нарешті, зв'язок об'єкта оподаткування з платником податку полягає в тому, що податкове законодавство визначає платників такими, що зобов'язані сплатити податок, лише за наявності юридичного факту, юридичних фактів чи фактичного складу. С.Д. Ципкін слушно відмічав, що об'єкт оподаткування виникає в результаті дій суб'єкта податку, що виражаються у фактичному складі, який і породжує обов'язок сплатити податок [7, с. 175]. Цей фактичний склад є особливим комплексом юридичних фактів, в якому останні перебувають у певному взаємозв'язку та взаємозумовлені один одним.

Недотримання вказаних зв'язків між об'єктом оподаткування, предметом оподаткування, джерелом сплати податку та платником податку призводить до порушення як основоположних засад оподаткування, так і балансу інтересів у податкових відносинах, а також знижує здатність податку реалізовувати власні функції, зокрема фіскальну і стимулюючу. Це зменшує загальну ефективність оподаткування і можливість виконувати ключові завдання податкової системи щодо наповнення централізованих фондів грошових коштів держави та розподілу національного доходу.

На цьому тлі абсолютно неприпустимою слід визнати практику закріплення податків і зборів вітчизняної податкової системи без вказання на їх об'єкти оподаткування. Такі випадки, на жаль, існують у нині чинному Податковому кодексі України, зокрема, щодо такого місцевого податкового платежу як туристичний збір, об'єкт якого під час його встановлення на законодавчому рівні не закріплено.

Висновки. Таким чином, об'єкт оподаткування становить собою сукупність юридичних фактів (фактичний склад), що відображає зв'язок платника податку та предмета оподаткування, з наявністю якого податкове законодавство пов'язує виникнення в платника податкового обов'язку. Об'єкт оподаткування належить до групи основних обов'язкових елементів правового механізму податку і є обов'язковим до закріплення під час встановлення будь-якого податку і збору, визначаючи сутність останніх.

Список використаних джерел:

1. Кучерявенко М.П. Податкове право України: підруч. Харків: Право, 2012. 528 с.
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI. Голос України. 2010. № 229–230 (4 груд.).
3. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6-ти т. Т. 3: Учение о налоге. Харьков: Легас; Право, 2005. 668 с.
4. Иванова Н.В. Правовая характеристика системно-структурного анализа налоговой системы. Ульяновск: Тухтаров В.Н., 2006. 212 с.
5. Липко О.Ю. Правове регулювання механізму податку: зміст та складові: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2013. 207 с.
6. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): моногр. Москва: ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. 473 с.
7. Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. Москва: Юрид. лит., 1982. 423 с.

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ
В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ
ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ**

У статті на основі аналізу концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, з'ясовуються основні причини, що призвели до проблеми незадовільного рівня здійснення державного контролю та моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Наголошується, що нагальна необхідність принципового вдосконалення механізмів функціонування останніх потребує невідкладної реалізації, задекларованих Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р шляхів і способів розв'язання означеної проблеми, спрямованих на створення єдиної інтегрованої, прозорої й ефективної системи нагляду (контролю) і моніторингу.

Ключові слова: державний контроль, моніторинг, проблеми, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

В статье на основе анализа концептуальных правовых актов по вопросам реформирования системы надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, а также источников, посвященных диагностике эффективности реализации национальной экологической политики, выясняются основные причины, которые привели к проблеме неудовлетворительного уровня государственного контроля и мониторинга в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира. Отмечается, что настоятельная необходимость принципиального совершенствования механизмов функционирования последних требует неотложной реализации, задекларированных Концепцией от 31 мая 2017 № 616-р путей и способов решения этой проблемы, направленных на создание единой интегрированной, прозрачной и эффективной системы надзора (контроля) и мониторинга.

Ключевые слова: государственный контроль, мониторинг, проблемы, отрасль охраны, использования и воспроизводства животного мира.

In the article, based on the analysis of conceptual legal acts on the issues of reforming the system of supervision (control) in the sphere of environmental protection, as well as sources devoted to the diagnosis of the effectiveness of the implementation of national environmental policy, the main reasons that led to the problem of unsatisfactory level of state control and monitoring in the area of the protection, use and reproduction of the animal world. It is noted that the urgent need for a principled improvement in the mechanisms for the functioning of the latter requires urgent implementation of the ways and methods of solving this problem, declared by the Concept of May 31, 2017, № 616-p, and aimed at creating a single integrated, transparent and effective system of supervision and monitoring.

Key words: state control, monitoring, problems, area of protection, use and reproduction of animal world.

Вступ. Досить важливим в умовах превалювання антропоцентричних установок, спрямованих на задоволення матеріальних потреб, є уникнення нівелювання суспільством, державою та

громадянином екологічних цінностей, адже значне антропогенне навантаження на навколишнє природне середовище, екстенсивний характер використання природних ресурсів, у тому числі тваринного світу призводить до катастрофічних наслідків для довкілля в цілому й для людини зокрема. Вирішення значної кількості проблем, які існують сьогодні в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, неможливе без дієвої системи контролю.

Державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу є складовою частиною системи державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. На сьогодні система державного нагляду (контролю) в означеній сфері є вкрай неефективною, що обумовлює потребу здійснення ґрунтовного аналізу причин, які призвели до такого стану й пошуку шляхів до їх усунення.

Теоретико-правові проблеми контролю у сфері державного управління були предметом дослідження таких провідних вітчизняних учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаків, С.О. Короед, О.В. Кузьменко, Н.В. Лебідь, В.І. Олефір, С.В. Петков, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко та ін.; у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, О.В. Головкін, Т.С. Кичилук, В.В. Костицький, А.В. Котелевець, М.В. Краснова, В.І. Курило, О.Я. Лазор, 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 ін.

Проблеми правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу досліджувались такими вченими, як: Г.І. Балюк, М.П. Волик, Т.В. Григор'єва, І.С. Гриценко, В.І. Книш, С.І. Марченко, В.Л. Мунтян, Л.Д. Нечипорук, В.В. Овдієнко, О.О. Онишук, В.В. Петренко, О.О. Погрібний, Т.І. Сухоребра, П.В. Тихий, В.В. Шеховцов, К.В. Яшук та ін. Разом із тим у вітчизняній юридичній науці існуючим сьогодні проблемам у досліджуваній нами галузі приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Мета статті – на основі аналізу концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, з'ясувати сучасні проблеми державного контролю і моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Результати дослідження. Нормативно-правові засади здійснення державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу визначено законами України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III [1], «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [2], «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. № 1478-III [3], «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р. № 3677-VI [4], «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII [5], «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV [6], «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р. № 3055-III [7], «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII [8] та ін. Державний контроль у досліджуваній галузі здійснюється великою кількістю суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, невичерпний перелік яких наведено у ч. 1 ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» [1].

Зазначимо, що здійснення ефективного державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу неможливе без існування дієвого механізму функціонування державного моніторингу в цій галузі. Останній, відповідно до ст. 55 Закону України «Про тваринний світ», є складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища і здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] та Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 [9].

У наукових джерелах моніторинг навколишнього природного середовища (довкілля) розглядають як: функцію управління у сфері природокористування та охорони довкілля (А.П. Гетьман [10, с. 86, 91]); самостійний вид діяльності уповноважених органів (І.В. Гиренко [11, с. 210]; превентивну форму екологічного контролю (М.В. Краснова, Е.В. Позняк, О.А. Шомпол [12, с. 37, 177–241]).

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI наведено перелік основних інструментів реалізації національної екологічної політики, серед яких – моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [13].

Указаним законом (підрозділ 4.11 розділу IV) визначається комплекс заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, а також зміцнення інституціональної спроможності системи останнього, зокрема: необхідність здійснення аналізу інформаційних потреб системи державного управління, створення єдиної мережі спостережень, здійснення оптимізації, модернізації і технічного забезпечення системи моніторингу навколишнього природного середовища, вдосконалення метрологічного забезпечення проведення спостережень, інтегрування інформаційних ресурсів суб'єктів системи моніторингу і забезпечення функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних; удосконалення нормативно-правової бази щодо здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки; перегляд існуючої організаційної структури і розподілу повноважень територіальних органів Державної екологічної інспекції України та ін. [13].

Разом із тим варто наголосити на тому, що сім років, які минули з моменту прийняття Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [13], «ознаменувалися» низьким пріоритетом екологічної політики в країні, неадекватною системою організації державного контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства та відсутністю дієвого механізму моніторингу стану довкілля.

На превеликий жаль, означені проблеми є однією з вагомих причин критичного стану навколишнього природного середовища, про що наголошується як у концептуальних правових актах із питань реформування системи нагляду (контролю) у цій сфері, так і в джерелах, присвячених аналізу ефективності реалізації національної екологічної політики.

Так, на офіційному сайті Міністерства екології та природних ресурсів України оприлюднені «Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [14] та «Діагностика Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [15], аналіз яких указує на те, що однією з причин невиконання, або ж незадовільного виконання низки стратегічних завдань або ж заходів Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, в тому числі щодо охорони, використання і відтворення тваринного світу, є незадовільна організаційно-технічна, кадрова та фінансова спроможність щодо ведення екологічного моніторингу та здійснення екологічного контролю [16, с. 299].

Зокрема, у вказаних аналітичних джерелах акцентується увага на наступному: організаційно-правова відсутність екологічного моніторингу в рамках діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України; деградація на сучасному етапі підрозділу екологічного моніторингу, яка відрізає міністерство від інформаційних потоків; нездатність належно організувати самомоніторинг здійснюваних підприємствами; питання технічного та приладового забезпечення системи екологічного моніторингу є чи не найслабшою ланкою природоохоронної системи; інформаційно-аналітичний центр Державної системи моніторингу довкілля не виконує покладених на нього функцій щодо інформування як населення, так і працівників природоохоронної сфери та потребує кардинальних змін; низька спроможність щодо здійснення екологічного контролю над використанням природних ресурсів, розповсюдженням видів вселенців, торгівлею видами дикої флори і фауни, що перебувають під загрозою зникнення; неналежна реалізація екологічним інспектором повноважень щодо припинення порушень підприємством вимог природоохоронного законодавства й інші дії псевдо природоохоронців, що нищать основу правових взаємовідносин на державному і регіональному рівні; вкрай низьке технічне забезпечення Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів тощо [15].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р була схвалена «Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», в якій наголошується на: дискредитації та фактичному руйнуванні системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу; низькому кваліфікаційному рівні державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, що є наслідком низької заробітної плати, застарілої матеріально-технічної та лабораторної бази, недостатнього обсягу фінансування, високого рівня корупції, непрозорої системи прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства; низькій ефективності та недієздатності Державної екологічної інспекції України; дублюванні наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади та

відсутності єдиного підходу до виконання функцій; відсутності прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; епізодичній участі громадських інспекторів у заходах Державної екологічної інспекції України з нагляду (контролю) [17].

Крім того, в Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р, з-поміж інших проблем також акцентується увага на існуванні дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) в природоохоронній сфері, у сфері використання та відтворення водних живих ресурсів, ведення мисливського господарства і полювання тощо [18].

У галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу наглядові (контрольні) функції дублюються центральними органами виконавчої влади, про що свідчить аналіз законодавчих і підзаконних актів, зокрема: законів України «Про тваринний світ» [1], «Про мисливське господарство та полювання» [3], «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [4]; Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 [19], Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 [20], Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 895 [21] та ін.

Висновки. Відтак проведений аналіз концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, свідчить про існування величезної кількості негативних об'єктивних і суб'єктивних факторів, що призвели до проблеми незадовільного рівня здійснення державного контролю і моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Нагальна необхідність принципового вдосконалення механізмів функціонування останніх потребує невідкладної реалізації, задекларованих Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р, шляхів і способів розв'язання означеної проблеми, спрямованих на створення єдиної інтегрованої, прозорої й ефективної системи нагляду (контролю) і моніторингу.

Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III. Дата оновлення: 18.12.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення: 22.04.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р. № 1478-III. Дата оновлення: 10.03.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.
4. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.
5. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. Дата оновлення: 19.04.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
6. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 р. № 3447-IV. Дата оновлення: 04.08.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>.
7. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 № 3055-III. Дата оновлення: 18.12.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.
8. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
9. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Каб. Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. Дата оновлення: 25.10.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>.
10. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / за ред. А. П. Гетьмана. Х.: Право, 2014. 784 с. (Харківська наукова школа екологічного права).
11. Гиренко І. .В. Правова охорона рослинного світу України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2015. 441 с.
12. Правові форми екологічного контролю: навч. посіб. / за ред. М.В. Краснової. К.: Алерта, 2012. 760 с.
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

14. Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки. Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/news/29270.html>.

15. Діагностика Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки: Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <http://old.menr.gov.ua/public/discussion/3742-diahnostyk-stratehii-derzhavnoi-ekolohichnoi-polityky-ukrainy-na-period-do-2020-roku>.

16. Городецька І.А. Проблемні питання державного управління у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law: collection of international scientific papers. Chernihiv: CNUT, 2016. PP. 298–301.

17. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Каб. Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

18. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Каб. Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80>.

19. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Каб. Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. Дата оновлення: 15.03.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

20. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова Каб. Міністрів України від 08.10.2014 р. № 521. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>.

21. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України: постанова Каб. Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.

МІСЦЕ ТА РІЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Дана стаття присвячена розкриттю подвійної функції Національного банку України: як органу державної влади та банківської установи. Автором встановлюється місце та роль Національного банку України в податкових правовідносинах, досліджується його податкова правосуб'єктність та вплив останнього на податкові повноваження банків другого рівня. Крім того, в даній статті автор розглядає Національний банк України як суб'єкта податкових правовідносин, який водночас є платником податків, податковим агентом й особою публічного права, що сприяє реалізації податкових прав та обов'язків.

Ключові слова: податкові правовідносини, структура податкових правовідносин, зміст податкових правовідносин, суб'єкт, суб'єкти податкових правовідносин, Національний банк України, податкова правосуб'єктність Національного банку України, податкова правоздатність, податкова дієздатність, публічні права й обов'язки.

Данная статья посвящена раскрытию двойной функции Национального банка Украины: как органа государственной власти и банковского учреждения. Автором устанавливается место и роль Национального банка Украины в налоговых правоотношениях, исследуется его налоговая правосубъектность и влияние последнего на налоговые полномочия банков второго уровня. Кроме того, в данной статье автор рассматривает Национальный банк Украины как субъект налоговых правоотношений, который является налогоплательщиком, налоговым агентом и лицом публичного права, способствующим реализации налоговых прав и обязанностей.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, структура налоговых правоотношений, содержание налоговых правоотношений, субъект, субъекты налоговых правоотношений, Национальный банк Украины, налоговая правосубъектность Национального банка Украины, налоговая правоспособность, налоговая дееспособность, публичные права и обязанности.

This article is devoted to the disclosure of the dual function of the National Bank of Ukraine: as a body of state power and a banking institution. The author establishes the place and role of the National Bank of Ukraine in tax legal relations, examines his tax liability and the effect of the latter on the tax authorities of banks of the second level. In addition, in this article, the author considers the National Bank of Ukraine as subjects of tax relations, which at the same time is a taxpayer, a tax agent and a person of public law, which promotes the realization of tax rights and obligations.

Key words: tax legal relations, structure of tax legal relations, content of tax legal relations, subject, subjects of tax legal relations, National Bank of Ukraine, tax legal personality of the National Bank of Ukraine, tax capacity, tax capacity, public rights and obligations.

Вступ. В умовах фінансової кризи роль Національного банку України (надалі за текстом – НБУ) в податкових правовідносинах постійно зростає. Від ефективності функціонування НБУ залежить розвиток податкових, ринкових відносин та економіки держави загалом. Це зумовлено

© ДАНІЛОВ С.О. – аспірант кафедри фінансового права (Університет державної фіскальної служби України), головний державний інспектор відділу супроводження судових спорів за позовами платників податків юридичного управління (Головне управління Державної фіскальної служби у Кіровоградській області)

тим, що банківська система, діяльність якої формується НБУ, покликана забезпечувати податкові надходження до бюджетів усіх рівнів, за допомогою яких держава здатна виконувати завдання та функції, які впливають на рівень добробуту суспільства. Істотні зміни, що відбулися в правовому регулюванні податкових відносин, на сьогодні викликають потребу в аналізі податкової правосуб'єктності Національного банку України, визначенні його значимості в податкових правовідносинах.

Національний банк України відіграє надзвичайно важливу роль у національній економіці, виступаючи регулятором банківських установ і провідником фінансово-кредитної і валютно-курсової політики держави.

Відповідно до ст. 99 Конституції України основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці гривні [3, с. 19]. Для виконання даного завдання центральний банк обирає ефективний валютний режим, проводить ревальвацію, девальвацію національної валюти, управляє золотовалютними резервами країни.

Постановка проблеми. Слід зазначити, що на даний час увагу більшості вчених зосереджено на питаннях валютно-курсової політики НБУ як чинника цінового впливу на конкурентоспроможність українських підприємств, на практичних підходах НБУ до регулювання обмінного курсу гривні в умовах нестабільності економіки.

Але разом із тим ми виявили, що лише незначна кількість наукових досліджень в Україні хоча б опосередковано зачіпають саме проблему податкової правосуб'єктності центрального банку держави.

На нашу думку, залишаються недослідженими питання, пов'язані з: 1) діяльністю НБУ щодо вдосконалення оподаткування банківських установ; 2) вироблення єдиних підходів до визнання доходів і витрат за кредитними та депозитними операціями; 3) створенням бази для формування страхових резервів, виходячи з обсягів заборгованості за всіма видами активних операцій; 4) удосконалення оподаткування операцій переуступки боргу, в частині включення до валових витрат різниці між залишком боргу та ціною продажу; 5) формування від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових періодів до витрат наступних податкових періодів і т. д.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До актуальних і проблемних питань податкової правосуб'єктності не раз зверталися у своїх працях науковці в галузі фінансового права, зокрема: Я.О. Берназюк, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, П.С. Пацурківський, М.О. Перепелиця, О.В. Щербанюк, Н.Ю. Пришва, В.Д. Чернадчук та інші, а зарубіжні вчені: А.В. Бризгалін, О.Ю. Грачова, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, С.Г. Пепеляєв, Г.В. Петрова й інші.

Разом із тим дослідженню проблем функціонування НБУ в сучасних умовах оподаткування присвячували свої праці такі науковці, як: С.Г. Арбузов, Я.О. Берназюк, В.Н. Гланц, Ф.О. Журавка, І.С. Журба, Л.А. Ключко, А.Т. Ковальчук, А.В. Колдовський, Т.Д. Косова, Т.О. Маринич, Я.Г. Підсосонна, М.В. Плотніков, А.Н. Сазонова, В.П. Унінець-Ходаківська.

Проте наукові праці вищеперелічених вчених не розкривають особливостей статусу Національного банку України в податкових правовідносинах, оскільки специфіка податкової правосуб'єктності центрального банку України, в першу чергу, зумовлюється його подвійною правовою природою, бо, з одного боку, НБУ є органом державного управління і самостійно реалізує окремі функції податкової діяльності держави, з іншого – НБУ сам сплачує обов'язкові платежі до Державного бюджету України.

Тобто на даний час податковий статус НБУ як учасника податкових правовідносин чітко не визначено, але у світлі проведення податкової реформи перехід до бухгалтерського обліку і формування фінансової звітності за міжнародними стандартами потребує ґрунтового дослідження податкової правосуб'єктності НБУ.

Мета та завдання дослідження. У даній статті ми повинні здійснити ґрунтовне наукове дослідження особливостей Національного банку України як учасника податкових правовідносин, визначити його місце та роль у механізмі оподаткування, встановити основні специфічні риси його податкової правосуб'єктності.

Виклад основного матеріалу. У своїх попередніх наукових дослідженнях ми встановили, що в юридичній науці існують різні підходи до визначення поняття «правосуб'єктності». Так, О.Ф. Скакун вважає, що правосуб'єктність (праводієздатність) належить до умов набуття правового статусу, тому що полягає в здатності особи мати права, виконувати обов'язки, нести відповідальність. Тобто правосуб'єктність є визнаною законом особливою юридичною властивістю за особами чи організаціями, яка надає їм можливість брати участь у правових відносинах, бути суб'єктами права [7, с. 123].

На думку Л.К. Воронової, «правосуб'єктність у фінансовому праві включає в себе два елементи: можливість мати права і нести обов'язки (правоздатність) і можливість до самостійного здійснення прав і обов'язків (дієздатність)» [1, с. 76].

У свою чергу, М.П. Кучерявенко під податковою правосуб'єктністю у фінансовому праві розуміє «здатність осіб бути учасником правовідносин, що регулюють установлення, зміну, скасування податкових платежів, мати у зв'язку із цим суб'єктивні права й обов'язки, закріплені податково-правовими нормами» [4, с. 323].

Разом із тим, аналізуючи податкову правосуб'єктність банків, необхідно враховувати, що банки в податкових правовідносинах водночас є платниками податків, податковими агентами та особами, які сприяють реалізації податкових прав і обов'язків у відносинах між державою й іншими платниками податків («тобто має місце потрібна природа участі» в правовідносинах).

На банки як платників податків п. 15.1. ст. 15 Податкового кодексу України (надалі за текстом – ПК України) покладено обов'язок сплачувати податки. Крім того, банки, як податкові агенти, відповідно до п. 18.1. ст. 18 ПК України зобов'язані обчислювати, утримувати, перераховувати податок від імені та за рахунок коштів платника податків [5, с. 32]. Банк як посередник між державою та іншими платниками податків зобов'язаний перераховувати податки й збори до бюджетів і державних цільових фондів.

Що ж до НБУ, то останній має публічно-правовий статус особливого центрального органу державного управління, самостійного у своїй діяльності від органів державної влади. Це цілком обґрунтовується відповідною сферою повноважень, закріплених за центральним банком на законодавчому рівні.

Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» (надалі за текстом – Закон) НБУ вносить рекомендації Кабінету Міністрів України щодо впливу політики державних запозичень та оподаткування на стан грошово-кредитної сфери України [6, с. 3].

При цьому в статті 72 закону законодавець досить загально визначив податковий режим центрального банку: «НБУ сплачує податки відповідно до законів України з питань оподаткування» [6, с. 16].

Доцільним є, в такому випадку, аналіз норм спеціального законодавства.

Зокрема, відповідно до п. 133.6 ПК України (в редакції, станом на 19.04.2018 року) НБУ здійснює розрахунки з Державним бюджетом України згідно із Законом України «Про Національний банк України» [5, с. 72].

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Бюджетного кодексу України (надалі за текстом – БК України) емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України [2, с. 4].

Згідно зі ст. 54 Закону України «Про Національний банк України» для НБУ встановлено заборону надавати прями кредити як у національній, так і в іноземній валютах на фінансування витрат Державного бюджету України [6, с. 14].

Крім того, п.п. 20.1.4. п. 20.1. ст. 20 ПК України законодавець виключив НБУ з переліку платників податків, відносно яких контролюючі органи мають право проводити перевірки. Разом із тим відповідно до п. 197.19. ст. 197 ПК України звільняються від оподаткування операції з постачання НБУ: дорогоцінних металів, у тому числі їх ввезення на митну територію України; послуг, пов'язаних із розвідкою, видобутком, виробництвом і використанням дорогоцінних металів із метою поповнення золотовалютних резервів та виготовлення банківських металів [5, с. 16, 104].

Тобто аналіз норм спеціального законодавства вказує на те, що за своєю правовою природою НБУ (практично як і всі центральні банківські установи світу) не має на меті отримання прибутку, його основною ціллю є утвердження економічної незалежності шляхом проведення виваженої грошово-кредитної політики.

Але, на нашу думку, це жодним чином не применшує ролі НБУ як учасника податкових правовідносин та не нівелює його податкової правосуб'єктності.

Отже, виходячи з обов'язків, покладених законом на НБУ як на суб'єкта податкових правовідносин, податкова правосуб'єктність центрального банку України визначається як закріплена нормами податкового права здатність і можливість мати й здійснювати публічні права та обов'язки з приводу сплати й перерахування податків і зборів до бюджетів і державних цільових фондів.

Як відомо, правосуб'єктність складається з двох елементів: правоздатності й дієздатності. Податкова правоздатність НБУ проявляється через передбачену нормами податкового права здатність мати суб'єктивні права та обов'язки з приводу сплати й перерахування податків і зборів до бюджетів і державних цільових фондів. Податковою дієздатністю банку є передбачена норма-

ми податкового права здатність суб'єктів своїми діями створювати й реалізовувати суб'єктивні права та обов'язки з приводу сплати й перерахування податків і зборів до бюджетів і державних цільових фондів.

У фінансово-правовій науці склалися два основні підходи до виникнення податкової правосуб'єктності юридичних осіб, у тому числі банків. Перший зводиться до того, що податкова правосуб'єктність (податкова правоздатність і податкова дієздатність) виникає з моменту державної реєстрації юридичної особи. Згідно з другим підходом – із моменту взяття юридичної особи на облік у контрольних органах [4, с. 162].

Досліджуючи податкову правосуб'єктність НБУ, слід зазначити, що її ознакою є універсальність, тобто здатність поєднувати в собі права й обов'язки платника податків та органу, уповноваженого державою забезпечувати ефективне функціонування податкової системи. Зміст податкової правосуб'єктності НБУ (як і будь-якого іншого банку) полягає в здатності й можливості мати та здійснювати публічні права й обов'язки, установлені для платників податків, податкових агентів та осіб, які забезпечують перерахування податків і зборів до бюджетів і державних цільових фондів [8, с. 172].

Тісно пов'язаною з універсальністю та її логічним продовженням, на нашу думку, є комплексний характер податкової правосуб'єктності НБУ. Комплексність полягає в поєднанні, взаємозв'язку прав і обов'язків центрального банку, що пов'язано із здатністю останнього виступати в податкових правовідносинах: 1) платником податків; 2) податковим агентом й особою, що сприяє реалізації прав і обов'язків платників податків і контролюючих органів.

Проаналізовані вище норми податкового законодавства України дають можливість виділити такі групи прав та обов'язків НБУ: 1) права й обов'язки, передбачені для центрального банку як платника податків та податкового агента; 2) права й обов'язки, передбачені для НБУ як особи, що сприяє реалізації прав і обов'язків платників податків та контролюючих органів.

Слід також зазначити про те, що особливості податкової правосуб'єктності НБУ виявляється в детермінованості її обсягу та змісту. Тобто обсяг і зміст податкової правосуб'єктності НБУ детерміновані видом податкових правовідносин.

Наприклад, у правовідносинах оподаткування НБУ бере участь як платник податків або податковий агент і має, відповідно, права й обов'язки, визначені податковим законодавством; у контрольних податкових правовідносинах НБУ забезпечує здійснення податкового контролю (права й обов'язки, пов'язані з обліком комерційних банків); в інформаційних податкових правовідносинах НБУ наділений повноваженнями з надання відповідним контролюючим органам відомостей про фінансово-господарську діяльність платників податків; в охоронних податкових правовідносинах НБУ може виконувати рішення суду про зупинення/анулювання ліцензії комерційних банків і т.д.

Щодо контрольних податкових правовідносин варто зазначити, що НБУ не володіє функцією податкового контролю, оскільки не належать до контролюючих органів, визначених у ст. 41 ПК України [5, с. 17].

Також варто вказати, що особливим елементом такого складного юридичного поняття, як «правосуб'єктність», є юридична відповідальність, яка настає в результаті порушення прав та/або невиконання обов'язків.

Тобто НБУ може нести юридичну відповідальність у податкових правовідносинах. І знову ж таки, міри відповідальності (санкції), що можуть бути застосовані до НБУ, також мають подвійну правову природу. Так, НБУ несе відповідальність як платник податків та податковий агент за невиконання або неналежне виконання податкового обов'язку (як і будь-яка інша юридична особа), але до НБУ можуть застосовуватися заходи впливу також як і до органу державної влади.

Отже, дослідивши особливості участі НБУ в податкових правовідносинах, варто відмітити специфіку податкової правосуб'єктності останнього:

1) НБУ має подвійну функцію: як орган державного управління (сфера публічно-правових відносин) та як банківська установа (НБУ не має на меті отримання прибутку, його основним завданням є проведення грошово-кредитної політики і забезпечення стабільності національної грошової одиниці – гривні);

2) НБУ посідає важливе місце в податковій системі України, оскільки вносить рекомендації Кабінету Міністрів України стосовно впливу податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України (тобто його діяльність прямо впливає на податкову правосуб'єктність банків другого рівня, а відрахування від прибутку останніх є важливим джерелом надходжень до Державного бюджету України);

3) центральний банк доцільно все ж таки відносити до платників податків (звільнення на законодавчому рівні НБУ від сплати податків, зборів, обов'язкових платежів), він не нівелює такий статус.

У цілому статус НБУ як суб'єкта податкових правовідносин пройшов відповідні етапи еволюції: 1) перерахування перевищення кошторисних доходів над витратами; їх планування в Законі України «Про Державний бюджет України» на поточний рік; 2) законодавче визначення механізмів розподілу прибутку і перехід від авансового перерахування частини прибутку до планування його сплати в Законі України «Про Державний бюджет України» на наступний рік.

На нашу думку, така еволюція податкового статусу НБУ сприяла більш ефективному виконанню основної функції центрального банку, оскільки шляхом планування виключила авансове фінансування витрат Державного бюджету України.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження, ми дійшли висновку, що особливості податкової правосуб'єктності НБУ стосовно інших суб'єктів податкових правовідносин зумовлені його «потрійною природою» участі в податкових правовідносинах. Податкова правосуб'єктність НБУ визначається межами діяльності, пов'язаної з обчисленням, сплатою та перерахуванням (зокрема, в якості податкового агента) податків і зборів, виконанням інших публічних прав та обов'язків, установлених податковим законодавством. До особливостей податкового статусу НБУ належать універсальність, публічність, детермінованість, похідний і комплексний характер, визначеність нормами податкового, бюджетного права.

Список використаних джерел:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. URL: zakon.rada.gov.ua.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: zakon.rada.gov.ua.
4. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Харьков: Легас, 2002-2004. Т. 2: Введение в теорию налогового права. 2004. 600 с.
5. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2756-VI. URL: zakon.rada.gov.ua.
6. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. URL: zakon.rada.gov.ua.
7. Скаун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум; Нац. ун-т внутр. справ, 2001. 656 с.
8. Унінець-Ходаківська В.П. Оподаткування банківських установ в контексті новацій податкового законодавства України. Економіка, право: Науковий вісник Національного університету ДПС України. 2011. № 1. С. 171–178.

УДК 342.9

ІВАНОВ С.В.

**ВПЛИВ МИТНОГО ПРАВА ЄС ТА НОРМ МІЖНАРОДНОГО МИТНОГО ПРАВА
НА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

У статті з'ясовано значення впливу норм митного права ЄС та норм міжнародного митного права на зміст адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні. Це втілюється у створенні передумов для членства України в ЄС та участі її в зовнішньоекономічних відносинах, а також забезпеченні економічної безпеки держави.

Ключові слова: державна митна політика, митне право, митне право ЄС, адаптація законодавства, міжнародне митне право, імплементація норм міжнародного митного права, інтеграція України до ЄС, економічна безпека України.

В статье уточнено значение влияния норм таможенного права ЕС и норм международного таможенного права на содержание административно-правового регулирования реализации государственной таможенной политики в Украине. Это воплощается в создании предпосылок для членства Украины в ЕС и участия ее во внешнеэкономических отношениях, а также обеспечении экономической безопасности государства.

Ключевые слова: государственная таможенная политика, таможенное право, таможенное право ЕС, адаптация законодательства, международное таможенное право, имплементация норм международного таможенного права, интеграция Украины в ЕС, экономическая безопасность Украины.

The article ascertains significance of impact of EU Customs Law norms and International Customs Law norms on substance of administrative-law regulation of state customs policy in Ukraine. It is translated into creating precondition of Ukrainian adherence to EU and its participation in external economic relations, as well as providing state economic safety.

Key words: state customs policy, Customs Law, EU Customs Law, alignment of legislation, International Customs Law, implementation of the norms of International Customs Law, Ukrainian adherence to EU, economic safety of Ukraine.

Вступ. Забезпечення економічної безпеки України неможливе без відповідного реагування держави на ті виклики, які постають перед нею у зв'язку з поглибленням процесу євроінтеграції та розширенням глобалізації світової економіки. Засобом врахування цих змін, а також умовою участі нашої країни у цих процесах як рівноправного їх учасника є здійснювана на рівні держави діяльність із приведення національного, в тому числі і норм адміністративного права, у відповідність із нормами регіональних (зокрема, Рада Європи, Європейський Союз, Організація за демократію та економічний розвиток, Організація Чорноморського економічного співробітництва) та міжнародних (Світова організація торгівлі, Всесвітня митна організація, Міжнародна організація праці тощо) організацій та об'єднань, з якими співпрацює Україна. Торкнулися ці зміни і державної митної політики, щодо якої адміністративне право визначає форми та шляхи її реалізації, адже митна справа, яка здійснюється на її ґрунті, найбільше стосується питань зовнішньоекономічних та міждержавних торгівельних зв'язків України. Саме тому актуальними на цей час є питання наслідків впливу митного права ЄС та норм міжнародного митного права на зміст адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні. Від їх вирішення істотним чином залежить не тільки успіх участі нашої держави в зовнішньое-

економічних відносинах з іншими країнами, а, що на цей час є головним, – зміцнення економічної її безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Митна політика України, як невід’ємна та важлива складова частина економічної політики держави, а також засіб забезпечення її економічної безпеки, постійно була в центрі уваги науковців і практиків, починаючи із часу здобуття нашої країною незалежності. Цим питанням присвячено роботи, зокрема, І.Г. Бережнюка, О.П. Гребельника, Є.В. Додіна, Ф.Л. Жоріна, О.М. Кисельової, С.В. Ківалова, Т.В. Курила, Ю.В. Макогона, В.Я. Настюка, В.П. Науменка, Д.В. Приймаченка, П.В. Пашка, П.Я. Пісного, В.В. Філатова, В.В. Ченцова, Р.Б. Шишки, М.Г. Шульги, О.Х. Юлдашева та ін. Їх результатом стало змістовне опрацювання теоретичних основ митної справи та визначення сучасних практичних форм її реалізації, де найбільшим результатом дослідження питань митної політики та митної справи стало ухвалення у 2012 році нового Митного кодексу України. Але наукові пошуки в цій сфері на цьому не зупиняються, адже процеси євроінтеграції та глобалізації світової економіки надають поштовх до розвитку митних правовідносин, які мають отримати своє належне адміністративно-правове забезпечення та впорядкування.

Невирішені раніше проблеми. Асоціація України з Європейським Союзом (ЄС), членство нашої країни у Світовій організації торгівлі, Всесвітній митній організації тощо впливає на чинне національне законодавство, в тому числі митне. Усе це обумовлює потребу в продовженні досліджень проблематики формування та реалізації державної митної політики як окремого напрямку державного управління, в тому числі і завдяки нормам адміністративного права, яке останнім часом також зазнало істотних змін щодо мети, способів та методів його здійснення. Одним із таких питань є питання впливу норм регіональних та міждержавних утворень на зміст адміністративно-правового регулювання в митній сфері держави.

Постановка завдання. Мета статті полягає в з’ясуванні наслідків впливу норм митного права ЄС та норм міжнародного митного права на зміст адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні.

Результати дослідження. З приводу адаптації законодавства України до законодавства ЄС слід відмітити, що це складний процес, але потребу в його належному здійсненні не можна недооцінювати. Завдяки йому відбувається не тільки узгодження національного законодавства із законодавством ЄС, з яким наша держава підтримує економічні зв’язки. Він також забезпечує формування єдиного правового поля, в якому діють суб’єкти господарювання різних країн, що створює однакові умови для всіх учасників зовнішньоекономічних відносин, або, як вказується в літературі, «мета гармонізації ... полягає у створенні уніфікованого правового середовища для всіх суб’єктів ринкових відносин» [1, с. 12]. Тому наша держава як країна з перехідною економікою не може не враховувати цих об’єктивних явищ, що повинно знаходити своє відображення в її праві. Зокрема, і в адміністративному праві, яке визначає основні засади, форми та напрями реалізації державної митної політики та здійснення митної справи.

Те, що державна митна політика, митна справа та митне право є пріоритетними сферами адаптації законодавства України до законодавства ЄС, було визначено в основних міждержавних (ст. ст. 9, 10, 51, 76 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, глава 5, додаток XV до Глави 5 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода)) та внутрішньодержавних актах (постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. № 1496, закони України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»). На це вказується і фахівцями. Так, звернуто увагу, що однією з надважливих сфер гармонізації законодавства України з правом ЄС є боротьба проти відмивання грошей, захист прав на інтелектуальну власність, митна справа [1, с. 15]. І ця сфера не випадково є пріоритетною, адже, як відмічено, євроінтеграційні успіхи України напряму залежать від адаптації митного законодавства України до митного права ЄС [2, с. 122].

Таким чином, досягнення мети членства нашої країни в ЄС, створення передумов для участі вітчизняних товаровиробників у економічних відносинах із представниками інших країн, отримання доступу до сучасних технологій, а отже, і забезпечення економічної безпеки України – все це залежить у відповідній частині і від приведення змісту та спрямованості державної митної політики до загально визнаних стандартів у цій сфері, а відповідного законодавства – до вимог законодавства

ЄС. Із цього приводу погодимося з думкою М.М. Дурана, що митна політика, як складова частина зовнішньої політики України, слугує забезпеченню і реалізації зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних завдань та інтересів України, захисту національної економіки, сприяє створенню умов для її поживлення і підйому, сприяє інтегруванню української економіки у світове господарство [3, с. 185]. І тому ще раз відмітимо, що засобом такого інтегрування є адаптація законодавства України до законодавства ЄС, у тому числі адміністративного щодо реалізації державної митної політики.

У цьому контексті відмітимо, що на шляху адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики нашою країною вже зроблено доволі значні кроки. Найкращим свідченням цього стало підписання у 2014 році Угоди. Не можна не згадати і новий Митний кодекс України, який не тільки закріпив у ст. 5 визначення поняття «Державна митна політика», а й закріпив основи та визначив сучасні засоби її реалізації, основним з яких є державна митна справа (ст. 7 МКУ). Щодо цього нормативно-правового акту, то, як відмічено, він у цілому відповідає міжнародним стандартам, оскільки його розроблення здійснювалося з урахуванням положень Митного кодексу Європейського Співтовариства та основних міжнародних конвенцій і угод, до яких приєдналася або має намір приєднатися Україна [4, с. 21, 22]. Результатом адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики стало не тільки ухвалення Митного кодексу України, а взагалі покращення змісту та структури митного законодавства України. Так, із цього приводу Ю.А. Ломейко вказує, що, розглянувши основні його норми, можна стверджувати, що в цілому положення митного законодавства України відповідають міжнародним вимогам і стандартам, зокрема це стосується порядку визначення митної вартості товарів, системи класифікації умов поставок, встановлення декількох видів ставок мита залежно від країни походження товару, застосування ставок ПДВ та акцизного податку до імпортованих товарів на такому ж рівні, як і до товарів національного походження [5, с. 45]. Також до числа позитивних здобутків в напрямку удосконалення національної митної політики, що відбулися протягом останнього часу, як відмічено І.Я. Софіщенко, слід віднести: 1) покращення взаємодії митних органів із суб'єктами господарювання, які здійснюють ЗЕД; 2) удосконалення законодавства України у сфері захисту прав інтелектуальної власності; 3) налагодження ефективної взаємодії з митними службами інших держав; 4) запровадження системи електронного декларування [6, с. 168].

Отже, як бачимо, з приводу здійснення процесу адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики в нашій країні зроблено доволі багато. Основне – це численні зміни до відповідних нормативно-правових актів у цій сфері, основним з яких є Митний кодекс України. Але головне, про що свідчать наведені фахівцями приклади щодо змін у досліджуваній сфері, – це зміна характеру правового впливу на відносини в цій сфері. Останній від командно-адміністративного управління митною справою трансформується в правове регулювання митних правовідносин в умовах «правового середовища для всіх суб'єктів ринкових відносин» [1, с. 12]. Вважаємо, що саме привнесення завдяки процесу адаптації в адміністративне та митне право стандартів правового регулювання ЄС робить їх не тільки більш ефективними з позиції впорядкування державної митної політики та митної справи, а, що є особливо важливим, імплементує в зміст правового регулювання в цій сфері демократичні правові засади державного управління. І, як слушно зауважується в цьому контексті К.М. Рудою, вплив адаптації на всі галузі управління сприяє підвищенню його рівня до європейських стандартів, зокрема в частині застосування в ньому принципів європейського адміністративного права, наближення законодавства України про державну службу до європейських стандартів та стандартів здійснення адміністративних процедур [7, с. 7, 12]. Таке значення впливу норм ЄС на зміст адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні і є тим організаційно-правовим наслідком, що в кінцевому рахунку забезпечить реалізацію такого важливого геополітичного завдання, яке стоїть перед нашою країною, як членство у ЄС. Однак, зауважимо, що при цьому не слід забувати, що залишається ще аспект реалізації оновленого митного законодавства та виконання системи організаційних заходів щодо покращення стану здійснення митної справи в Україні. Тому підтримаємо І.В. Яковюка, який зазначає, що доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства в відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства [8, с. 46]. Тому процес адаптації вважати завершеним ще ніяк не можна.

Однак беручи до уваги процес подальшої глобалізації світової економіки, не можна не звернути увагу на той момент, що вдосконалення реалізації державної митної політики не повин-

но вичерпуватися лише заходами з адаптації національного митного законодавства виключно до законодавства ЄС. Так, І.О. Биковим звернуто увагу, що з моменту проголошення незалежності Україна почала формування митного законодавства шляхом поетапного та поступового процесу імплементації норм міжнародного митного права [9, с. 58]. У свою чергу, Р.Б. Шишка вказує, що митне право уніфікується, і, по суті, можна говорити не стільки про Митне право України, а про Митне право в Україні як прояв Міжнародного митного права, що є свідченням інтеграції України в європейську та світову систему та взаємодії і взаємопроникнення у системі права [10, с. 43]. І з ними можна цілком погодитися. Із чого Е.В. Чорна робить висновок, що сучасне законодавство з питань митного регулювання на території нашої країни перестало бути виключно державним (національним) [11, с. 113]. Вказаний аспект має власне значення. Із цього приводу погодимось з думкою, що процес наближення національного законодавства у сфері митної справи до міжнародного законодавства є складовою частиною інтеграції України в міжнародне економічне середовище, передумовою гармонізації законодавства із законодавством держав-членів Європейського Союзу [12, с. 11].

Так, більшість країн світу та міждержавних утворень, у тому числі і ЄС, визнають норми міжнародного права, в тому числі і митного, та імплементують його норми до свого законодавства. Так, звернуто увагу на те, що правова система ЄС ґрунтується й функціонує на основі визнання примату міжнародного права, а така його галузь, як митне право, поки що не охоплює повністю правовідносин у сфері митного регулювання, діючи поряд із відповідними галузями національного права держав-членів [13, с. 94]. Тому на фоні активного процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема митного законодавства, не можна упускати з поля зору питання гармонізації національного законодавства з нормами міжнародного права. Із цього приводу І.О. Биков зауважує, що на розвиток митного законодавства України завжди будуть впливати міжнародні норми, правила та стандарти, що зумовлено глобалізацією світової економіки та торгівлі [9, с. 58]. Це також можна пояснити тим, що Україна підтримує економічні зв'язки не лише з ЄС, а є партнером у зовнішньоекономічних зв'язках із багатьма країнами світу.

Так, за даними Державної служби статистики України, обсяг зовнішньої торгівлі товарами у 2017 році склав: експорт – 43266,6 млн. дол. США, у тому т.ч. до ЄС – 17534,5 млн. дол. США; імпорт – 49598,5 млн. дол. США, в т.ч. країни з ЄС – 20795,8 млн.дол. США [14]. Отже, на долю країн ЄС приходить приблизно одна третина обсягу всієї зовнішньої торгівлі товарами (див. табл. 1).

З аналізу даних структури та географії зовнішньої торгівлі України товарами у 2017 році знаходимо підтвердження того, що, окрім завершення процесу адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики, наша країна повинна вжити заходів у частині врахування під час здійснення цього процесу вимог міжнародних нормативно-правових актів із питань митного права. Наприклад, таким міжнародним актом є Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Киотська конвенція). Щодо цієї конвенції відмічено, що на цей час вона – це єдиний міжнародний документ, що вимагає від України відповідності національного митного законодавства міжнародним стандартам у митній сфері [15, с. 1008]. До числа таких стандартів також можна додати Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації. На цей документ свого часу містилися посилання в актах Державної митної служба України, якими визначалися стратегічні (пріоритетні) напрями її діяльності на 2008 та 2009 роки. Тому слід підтримати позицію С.М. Перецьолкіна, що адаптацію митного законодавства України в контексті європейської інтеграції слід здійснювати в трьох взаємопов'язаних напрямках, а саме відповідно до: а) норм і стандартів міжнародного митного права; б) стандартів та практики митного регулювання ЄС; в) внутрішньодержавних норм і стандартів митного регулювання держав – членів Європейського регіону ВМО [13, с. 98]. І, на наш погляд, удосконалення змісту державної митної політики, розвиток митного законодавства України має йти саме таким шляхом і саме у вказаній С.М. Перецьолкіним послідовності.

Вважаємо, що такий підхід є більш виваженим, адже він забезпечує системне та послідовне входження України не тільки до економічного простору ЄС, а взагалі до світової економіки, як рівноправного партнера у зовнішньоекономічних зв'язках. Як зауважується, історичний процес наближення національного митного законодавства до стандартів ЄС вимагає від України виваженого підходу не лише стосовно роботи норм права, а і з позиції захисту національних інтересів [9, с. 58], щодо яких, саме «митна політика – це могутній інструмент регулювання зовнішньоекономічної діяльності і підтримки балансу національних інтересів» [16, с. 18]. І засобом захисту цих інтересів виступатиме адаптація норм адміністративного законодавства України щодо реа-

лізації державної митної політики, але не тільки до законодавства ЄС, а і до норм міжнародного митного права. Свого часу у Концепції модернізації діяльності митної служби України було вказано, що передумовами, що закладаються в зміст Концепції, є наявність нормативно-правової бази з усіх напрямів діяльності митної служби України, яка відповідає вимогам національного законодавства та правової системи Європейського Союзу (Acquis communautaire), нормам і правилам ГАТТ/СОТ, міжнародних конвенцій, рекомендаціям Всесвітньої митної організації [17].

Відповідно, відносно відокремленими, але пов'язаними спільною метою зміцнення статусу України в міжнародній економіці, напрямками діяльності уповноважених на формування та реалізацію державної митної політики органів влади України, слід вважати здійснення заходів з адаптації національного законодавства до законодавства ЄС щодо реалізації цієї політики та здійснення заходів із гармонізації національного законодавства в цій сфері з нормами міжнародного митного права. Причому відповідні заходи мають відбуватися за умови планування та коор-

Таблиця 1
Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами у 2017 році (витяг) [14]

	Експорт			Імпорт			Сальдо
	млн. дол. США	у % до 2016	у % до загаль- ного обсягу	млн.дол. США	у % до 2016	у % до за- гального обсягу	
Усього	43266,6	119,0	100,0	49598,5	126,4	100,0	-6331,9
у тому числі							
Алжир	535,4	226,1	1,2	5,6	81,8	0,0	529,8
Білорусь	1143,5	126,6	2,6	3205,2	115,4	6,5	-2061,7
Грузія	420,9	107,7	1,0	82,8	125,8	0,2	338,1
Єгипет	1831,3	80,8	4,2	77,0	158,1	0,2	1754,3
Ізраїль	604,6	123,8	1,4	167,9	90,8	0,3	436,7
Індія	2205,7	115,9	5,1	561,3	115,5	1,1	1644,4
Індонезія	397,5	108,5	0,9	260,7	115,0	0,5	136,8
Ірак	479,2	128,0	1,1	0,2	—	0,0	479,0
Ісламська Рес- публіка Іран	552,6	78,4	1,3	70,1	175,4	0,1	482,5
Китай	2039,4	111,3	4,7	5647,1	120,5	11,4	-3607,7
Ліван	427,0	126,1	1,0	2,3	215,7	0,0	424,7
Молдова, Республіка	707,6	147,1	1,6	106,7	224,1	0,2	600,9
Російська Федерація	3936,6	109,6	9,1	7201,8	139,9	14,5	-3265,2
Саудівська Аравія	517,2	87,2	1,2	182,9	131,2	0,4	334,3
США	828,1	194,1	1,9	2524,6	149,6	5,1	-1696,5
Туреччина	2518,6	122,9	5,8	1262,6	114,9	2,5	1256,0
Довідково:							
Країни СНД	6917,5	114,7	16,0	11475,6	134,0	23,1	-4558,1
Країни ЄС	17534,5	129,9	40,5	20795,8	121,3	41,9	-3261,3

динації процесу їх виконання не тільки з боку, наприклад, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, а також і профільних центральних органів виконавчої влади, зокрема Державної фіскальної служби України. Не виключає це із числа суб'єктів координації такої діяльності і Комітет із питань податкової та митної політики Верховної Ради України. Такий системний підхід у повній мірі спрямте врахуванню ролі та значення норм міжнародного митного права щодо визначення змісту адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні. Це матиме своїм наслідком те, що норми національного адміністративного права у відповідній його частині і норми такої його складової як митне право будуть приведені у відповідність із міжнародними стандартами митного регулювання, що, за слушним зауваженням В. Муравйова, полягає у створенні уніфікованого правового середовища для всіх суб'єктів ринкових відносин [1, с. 12] на міжнародній арені. Зокрема, щодо норм міжнародного митного права, то В.В. Філатов звертає увагу на те, що міжнародні правові норми вагомо впливають на процедуру митного контролю, адже вони здатні спростити її: зменшити кількість стадій проведення, якщо це передбачено спільними домовленостями, але і навпаки, можуть її ускладнити, у випадках, коли між країнами сформувались неконструктивні відносини, які відображено в конкретних положеннях зовнішньої політики [12, с. 8].

У контексті необхідності приведення національного адміністративного та митного права у відповідність до норм міжнародного митного права окремо звернемо увагу на те, що як перспективне завдання досліджуваного в статті напряму діяльності уповноважених державних органів є врахування ними досвіду керівних органів ЄС та його митних органів щодо реалізації норм міжнародного митного права. Такий крок сприятиме не тільки більш ефективному врахуванню таких норм щодо забезпечення регулювання митної справи в Україні, а й буде сприяти більш повній та комплексній реалізації процесу адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики. Із цього приводу вказується, що сьогодні існує нагальна потреба в усесторонньому вивченні практики застосування митними адміністраціями європейських країн норм міжнародних стандартів митної справи для вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності вітчизняних митних органів з метою створення в Україні сучасної європейської митної служби [18, с. 18]. Цей аспект реалізації державної митної політики, який носить організаційно-методичний характер, слід вважати одним із напрямів її подальшого удосконалення в контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Висновки.

1. Врахування в змісті адміністративно-правового регулювання реалізації державної митної політики в Україні норм митного права ЄС та норм міжнародного митного права забезпечує підвищення якості та ефективності державного управління в цій сфері, що сприяє наданню Україні, відповідним фізичним та юридичним особам-суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності статусу рівноправних партнерів у відповідних відносинах, сприяючи тим самим забезпеченню економічної безпеки України.

2. Процес адаптації національного законодавства до норм права ЄС та імплементація відповідних норм міжнародного права, зокрема митного, слід розглядати як окремий напрямок адміністративної реформи в Україні, яка стосується всіх сфер життєдіяльності держави, в тому числі і митної сфери, насамперед забезпечуючи організаційно-правову основу діяльності органів виконавчої влади, які є суб'єктами реалізації державної митної політики.

3. Результатом впливу норм митного права ЄС та норм міжнародного митного права на реалізацію державної митної політики в нашій країні є численні зміни у відповідних нормативно-правових актах у цій сфері, а також ухвалення нового Митного кодексу України, але головним наслідком слід вважати зміну характеру правового регулювання відносин у митній сфері.

4. Завдяки включенню в національне адміністративне та митне законодавство стандартів правового регулювання ЄС, зокрема стандартів здійснення адміністративних процедур у митній сфері, відбулося підвищення ефективності впорядкування державної митної політики та здійснення митної справи, а також відбулося включення в зміст правового регулювання в цій сфері сучасних форм та методів державного управління, притаманних демократичним країнам із розвинутою ринковою економікою, що в кінцевому рахунку забезпечить реалізацію такого важливого геополітичного завдання, яке стоїть перед нашою країною, як членство України в ЄС.

5. Окрім завершення процесу адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС щодо реалізації державної митної політики, слід вжити заходів в частині врахування при цьому вимог міжнародних нормативно-правових актів із питань митного права, а тому поряд із процесом адаптації митного законодавства України до відповідного законодавства ЄС

слід вживати заходів щодо гармонізації національного законодавства з нормами міжнародного права, що виступатиме засобом захисту національних інтересів, де вказані заходи мають відбуватися за умови планування та координації процесу їх здійснення з боку всіх суб'єктів реалізації державної митної політики в Україні.

Перспективними напрямми подальших досліджень у цій сфері є висвітлення питань створення організаційних умов для застосування адаптованого законодавства, аналіз практики його безпосередньої реалізації під час регулювання митних правовідносин, а також питання оптимізації системи суб'єктів реалізації державної митної політики в Україні.

Список використаних джерел:

1. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Віче. 2013. № 8. С. 12–18.
2. Бригінець О.О., Марценюк А.І. Адаптація національного законодавства до норм європейського союзу: митна справа. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». № 46 том 1. С. 121.
3. Дуран М.М. Значення митної політики в системі державного регулювання міжнародної економічної інтеграції України та її регіонів. Науковий вісник НЛТУ України. Вип. 19.1; НЛТУ Львів, 2009. С. 184–189.
4. Дубініна А.А., Сорокіна С.В., Зельніченко О.І. Митна справа: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 320 с.
5. Ломейко Ю.А. Ефективність митного законодавства в Україні та напрями його вдосконалення. Бізнес Інформ. 2014. № 12. С. 30–47.
6. Софіщенко І.Я., Руба М.О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2016. № 1. С. 165–171.
7. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.
8. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі/ Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд. Х.: Оберіг, 2012. Розд. 1. С. 5–47.
9. Биков І.О. Історія наближення митного законодавства України до стандартів Європейського Союзу. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Випуск 4(13). С. 53–59.
10. Шишка Р.Б. Митне право України: підручник. Київ. 2008. 320 с.
11. Чорна Е.В. Гармонізація митного законодавства України відповідно до міжнародних стандартів. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2013. Випуск № 6/3 том 1. С. 113–115.
12. Філатов В.В. Імплементация міжнародних норм до митного законодавства України: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук 12.00.07. Львів, 2012. 19 с.
13. Переполькін С.М. Адаптація митного законодавства України в контексті європейської інтеграції. Митна справа. 2009. № 3. С. 93–99.
14. Зовнішня торгівля України товарами у 2017 році: Експрес-випуск 14.02.2018 № 60/0/08.2вн-18 / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2018/zmist/mekp/02/expt_2017.jpg (дата звернення 20.02.2018).
15. Чорна О.В. До питання про міжнародні стандарти у митній сфері // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 1006–1008.
16. Дубнюк Е.М. Регулятивна роль митної політики в умовах глобалізації. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Київ: КНУ, 2004. № 73. С. 17.
17. Про затвердження Концепції модернізації діяльності митної служби України: Державна митна служба України наказ від 17.10.2006 № 895. <http://consultant.parus.ua/?doc=03JYG3B179> (дата звернення 20.02.2018).
18. Дорофеева Л.М. Нормативно-правове закріплення міжнародних стандартів митної справи. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. Номер 26. С. 16–19.

ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ

У даній науковій статті здійснено аналіз адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні. Автором визначено недоліки даного регулювання та запропоновано кроки щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. Визначено, що ефективність адміністративно-правового регулювання мобілізації – це результат, що виникає від застосування заходів, що затверджені нормативно-правовими актами, у зв'язку з введенням надзвичайного чи військового стану всередині країни або за її межами, для переведення економіки, Збройних сил України, військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України.

Ключові слова: мобілізація, публічна адміністрація, ефективність, адміністративно-правове регулювання.

В данной научной статье осуществлен анализ административно-правового регулирования мобилизации в Украине. Автором определены недостатки данного регулирования и предложены шаги по повышению эффективности административно-правового регулирования мобилизации. Определено, что эффективность административно-правового регулирования мобилизации – это результат, возникающий от применения мер, утвержденных нормативно-правовыми актами, в связи с введением чрезвычайного или военного положения внутри страны или за ее пределами, для перевода экономики, Вооруженных сил Украины, воинских формирований, сил гражданской защиты, предприятий, учреждений и организаций на функционирование в условиях особого периода, а также выполнение гражданами Украины своего конституционного долга защиты Отечества, независимости и территориальной целостности Украины.

Ключевые слова: мобилизация, публичная администрация, эффективность, административно-правовое регулирование.

In this scientific article an analysis of the administrative and legal regulation of mobilization in Ukraine is carried out. The author defines the shortcomings of this regulation and proposes steps to increase the efficiency of administrative and legal regulation of mobilization. It is determined that the effectiveness of the administrative-legal regulation of mobilization is the result of the application of measures approved by regulatory acts in connection with the introduction of an emergency or military state inside or outside the country, for the transfer of the economy, the Armed Forces of Ukraine, military formations, civil defense forces, enterprises, institutions and organizations for functioning in a special period, as well as the fulfillment by Ukraine's citizens of their constitutional duty to protect the Fatherland, not dependence and territorial integrity of Ukraine.

Key words: mobilization, public administration, efficiency, administrative and legal regulation.

Вступ. Ефективність публічного адміністрування публічної адміністрації в різних сферах та інститутах визначається, по-перше, соціально-політичними результатами та величиною економічного ефекту від зазначеної діяльності, що базується на таких показниках ефективності, як

© ІВАНЧЕНКО В.А. – здобувач (Науково дослідна лабораторія проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України)

оцінювання запроваджених технологій та процедур, що коригуються відповідно до отриманих даних ефективності та результату.

Для отримання якісного результату оцінки діяльності необхідно постійно проводити оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації її структурних підрозділів та безпосередньо державних службовців, посадових та службових осіб. На оцінку ефективності впливають стандарти (нормативи та процедури) ефективності; вимірювання показників ефективності; порівняння фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів. Характеристика ефективності органів публічної адміністрації багатовимірною і залежить від цілей, сформульованих суб'єктом оцінювання. При цьому, застосовуючи ту чи іншу технологію оцінювання ефективності, необхідно чітко виділити: 1) суб'єкт оцінювання (його позицію, цільові та ціннісні орієнтири); 2) об'єкт оцінювання (ним може стати вся система управління або окремий її елемент, наприклад, сфера діяльності – процес, результат чи наслідки; структурно-інституціональний аспект, кадри); 3) інструментарій ефективності (моделі, аспекти, види і технології оцінки ефективності) [1].

Постановка завдання. Метою написання даної статті є здійснення аналізу адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні, а також визначення недоліків даного регулювання та запропонування кроків щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації.

Виклад основного матеріалу. У теорії управління існують загальні критерії, такі як економічність, ефективність та результативність, оцінювання ефективності базується на підготовці оцінювання ефективності, що спирається на оцінки, специфіку прояву управлінської діяльності, що обов'язково враховується при встановленні якості управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Показник ефективності – це певна шкала, що дозволяє порівняти фактичну діяльність публічної адміністрації та її посадових (службових) осіб, відповідно до бажаного і наявного результату, діяльності суб'єктів у різні часові періоди; діяльність різних органів, установ та інституцій у порівнянні один з одним.

Серед основних вимог, що пред'являються до критеріїв оцінки, можна виділити такі: 1) критерії повинні вести до здійснення завдань оцінки і охоплювати всі виявлені проблеми; 2) критерії повинні бути досить конкретні з тим, щоб можна було здійснити оцінку на практиці; 3) критерії повинні підкріплюватися відповідними доводами та / або надходити з авторитетних джерел. Крім того, критерії, які використовуються для оцінки діяльності публічної адміністрації, мають бути узгоджені між собою, а також із тими критеріями, які використовувалися в попередніх оцінках [2, с. 46].

Таким чином, **ефективність діяльності публічної адміністрації** – це кількісно-якісні показники, котрі виникають у результаті реалізації владних повноважень компетентних суб'єктів, що діють від імені держави, а також надають публічні послуги населенню, і відображають обсяг реалізації цілей, покладених в основу публічно-правових зобов'язань.

Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію шляхом адміністративно-правового регулювання певних інститутів, суспільних відносин, адміністративних послуг.

Ефективність адміністративно-правового регулювання – це міра досягнення очікуваного результату правового регулювання, тобто співвідношення між установленим метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами. Це оптимальний захід цілеспрямованого впливу адміністративно-правових норм на адміністративно-правові відносини, тобто досягнення мети – одержання передбачувальних і бажаних для творця правових норм результатів їх здійснення. Визначення ефективності адміністративно-правового регулювання передбачає: 1) установлення чинників, що її забезпечують; 2) з'ясування засобів і способів, за допомогою яких (ефективність) забезпечується. Юридичні чинники, від яких залежить ефективність правового регулювання, діляться на три групи: стан нормативно-правової основи, її досконалість; стан правозастосовної діяльності, її якість; стан правової свідомості і культури суспільства [3, с. 457].

На підставі викладеного розглянемо зміст та особливості ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні.

Відповідно до зазначеного необхідно зауважити, що **нормативно-правова основа**, якою урегульовано інститут мобілізації, є досить об'ємною, несистемною і має значні протиріччя, оскільки складалася в різний час ставлення до потреб мобілізації державою, впливу традицій та досвіду радянської доби, сучасного стану діючої військової операції, що має ознаки військових дій, різкої зміни вектору України на користь досвіду НАТО тощо.

Наприклад, у законодавстві визначено поняття «особливий період» відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», а також «Положення про проходжен-

ня громадянами України військової служби в Збройних Силах України», затвердженого указом Президента України, та поняття «мобілізація», визначене Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», зміст яких протиріч між собою, особливо це стосується питання порядку проходження військової служби та як цей порядок змінюється під час введення особливого періоду, зміни правового статусу суб'єкта після закінчення строку контракту військовослужбовцем. Така проблема виникає на підставі того, що в державі не встановлено стан особливого періоду, саме тому на них не розповсюджуються процедурні особливості щодо розірвання контракту про проходження військової служби у Збройних Силах України та звільнення від проходження служби. У той же час виконуючий обов'язки начальника Головного управління оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України, посилаючись на Закон України «Про часткову мобілізацію» від 17 березня 2014 р. № 303/2014, доводить, що в країні діє особливий стан, і лише Президент України після стабілізації на сході України може його скасувати. Отже, з невизначеністю терміну «особливий період» утримується правова колізія про те, що раніше укладені контракти, а також ті, які закінчуються зараз, в особливий період, автоматично продовжуються до закінчення особливого періоду або до оголошення демобілізації. Але «оголошення демобілізації» – це спеціальний указ Президента, в якому має бути зазначено, що звільненню зі служби підлягають власне військові-контрактники.

Разом із тим за законодавством України мобілізація є комплекс заходів, здійснюваних, серед іншого, з метою переведення Збройних Сил України на організацію і штати воєнного часу. Отже, закінчення періоду мобілізації не є самостійною підставою для припинення особливого періоду [4, с. 106].

В українському законодавстві мають іще ряд недоліків, які полягають у тому, що мобілізований, не бажаючи брати повістку, не несе жодної кримінальної відповідальності. У даному випадку можна скласти лише протокол про адміністративне правопорушення щодо порушення правил військового обліку. Штрафи за такі порушення, відповідно до ст. 210 Кодексу України про адміністративні правопорушення, надзвичайно «демократичні», тому на практиці відбувається зловживання з боку осіб, яким вручають повістки на мобілізацію. Також на практиці проблемним видається питання щодо процедури тимчасової переїзду військовозобов'язаних в іншу адміністративно-територіальну одиницю України в сучасних умовах, в умовах мобілізації [5, с. 121].

Досить несприятливим є те, що на сьогодні досі використовується термінологія, щодо якої в Україні відбувається антитерористична операція, яка урегульована, зокрема, Законом України «Про боротьбу із тероризмом», що не поєднується з поняттям «військові дії». Саме тому в зоні антитерористичної операції не воюють, а протидіють терористам.

Тобто невизначеність правового статусу діяльності, суб'єктів, що виконують завдання, приводить до безлічі правових колізій, судових тяжб, що не мають закінчення.

Щодо **плану правозастосовної діяльності** необхідно зазначити наступне. Сучасний аналіз даної діяльності держави має значні прогалини та недоліки, і зрозуміло, що держава не зможе забезпечувати в повному об'ємі вимоги та потреби Збройних сил України інших військових формувань, що передбачені мобілізаційними планами, встановленими приписами держави. Саме тому для реалізації мобілізаційних планів залучають підприємства та установи приватного сектору економіки. По-перше, на них покладається реалізація персонального мобілізаційного плану, що є комплексним елементом загального мобілізаційного плану. Наприклад, заготівля сільськогосподарської сировини з перспективою її подальшої поставки для потреб Збройних Сил України та інших військових формувань. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» встановлює, що мобілізаційним завданням (замовленням) є окремі вимоги мобілізаційного плану щодо номенклатури, обсягів виробництва необхідної продукції, утворення і підготовки до розгортання спеціальних формувань, а також затверджені в установленому порядку першочергові заходи мобілізаційної підготовки, які доводяться для виконання до центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. До підприємств, установ і організацій, що залучаються до виконання мобілізаційних завдань (замовлень), мобілізаційні завдання (замовлення) доводяться на підставі затверджених основних показників мобілізаційного плану і договорів (контрактів), що укладаються в порядку (ст. 1 вказаного Закону) [6]. У той же час ст. 16 даного нормативного акту вказано, що підприємства, установи і організації здійснюють на договірних засадах виробництво і поставки Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам продукції, виконують інші роботи, надають комунально-побутові та інші послуги, що не належать до державного оборонного замовлення; створюють та утримують мобілізаційні потужності, створюють і зберігають

мобілізаційний резерв матеріально-технічних і сировинних ресурсів згідно з мобілізаційними завданнями (замовленнями); не можуть відмовлятися від укладання договорів (контрактів) на виконання мобілізаційних завдань (замовлень), якщо їх можливості з урахуванням мобілізаційного розгортання та переданих їм матеріально-фінансових ресурсів дають змогу виконати ці мобілізаційні завдання (замовлення) [6].

На підставі встановлених мобілізаційних завдань, що реалізуються шляхом державних замовлень, підприємства та установи-виробники поставляють комплектуючі вироби, матеріально-технічні засоби, сировину. Зазначені відносини є дуже важливими для забезпечення мобілізації, але законодавець не приділяє їм уваги щодо правової регламентації, що надто сильно обмежує права та законні інтереси юридичних осіб приватного права.

По-перше, незрозумілою є процедура вибору виконавця замовлення.

По-друге, мобілізаційні замовлення, підстави саме цих видів, кількість, порядок відвантаження тощо мають фрагментальний характер.

По-третє, не встановлено процедури оцінки та оплати товару мобілізаційних завдань. Тут порушуються цивільно-правові правовідносини, виникають проблеми з виконанням законодавства щодо непорушності прав власності, навіть у процесі мобілізації. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

По-четверте, не визначено, як правильно встановлювати мобілізаційні завдання військовими комісаріатами, органами місцевого самоврядування.

По-п'яте, відсутня чітка система розрахунків мобілізаційних обсягів поставки продуктів харчування та вибору суб'єктів комплексної реалізації такої продукції, наприклад, одночасно продукції тваринництва та рослинництва, овочевої продукції. Така ситуація створює широке підґрунтя для різного роду зловживань із боку публічної адміністрації та порушень прав та інтересів юридичних осіб приватного права.

Отже, ефективність прану правозастосовної діяльності можливо підвищити лише у випадку систематизації та чіткої регламентації мобілізаційних замовлень (завдань). А саме щодо розробки та затвердження типової форми контракту на виконання мобілізаційних замовлень (завдань), фінансових розрахунків щодо визначення ціни на відповідні товари, роботи, послуги, розроблення та затвердження критеріїв для відбору виконавців тощо. Запровадити та затвердити систему норм, якими будуть захищені юридичних осіб приватного права, що виконують мобілізаційні завдання. Розроблення відповідних правових механізмів для більш ефективного досягнення цілей мобілізації.

Щодо ефективності стану правової свідомості і культури суспільства до мобілізації необхідно відмітити наступне.

Україна сьогодні зі зброєю в руках виборює своє право на незалежність, суверенітет й територіальну цілісність, твердо обравши європейський вектор подальшого розвитку. Російська Федерація (РФ), поправши міжнародні гарантії 1994 року, анексувала Крим та підступно розв'язала кровопролитне протистояння на сході України. Незважаючи на Мінські домовленості від 05 вересня 2014 р. та 12 лютого 2015 р., Російська Федерація намагається реалізувати свої плани як у формі продовження «гібридної війни», так і відкритої агресії з масованим застосуванням військової сили. У цих умовах велике значення має ідеологічне виховання громадян України, досягнення й підтримання в них високого морального духу. Зразки мужності, героїзму, самопожертви наших воїнів у зоні антитерористичної операції (АТО) є свідченнями незламності волі до перемоги над ворогом [7, с. 465].

Треба також наголосити на тому, що антитерористична операція (АТО) за формою та по суті не дозволяє проводити координацію масштабних заходів із бойового застосування частин і підрозділів органів сектору безпеки і оборони. Це вимагає щонайменше законодавчого розширення рамок АТО, повноважень частин та підрозділів органів сектору безпеки і оборони, військовослужбовців під час виконання цих завдань або запровадження воєнного стану в районі проведення операції.

Значною проблемою є відсутність на рівні держави скоординованої роботи з боротьби з інформаційною агресією та інформування суспільства і міжнародної спільноти щодо завдань та результатів проведення АТО.

Сектор безпеки і оборони держави запізнюється з адекватним реагуванням на сучасні виклики, виявленням загроз національній безпеці та їх упередженням, що створює небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Відсутність достатнього рівня внутрішньої колективної ідентичності України, політичної волі національної еліти та ігнорування владою політико-економічних результатів аналізу з питань забезпечення безпеки держави, зокрема щодо пріоритетних напрямів її розвитку, матеріально-фінансових потреб на розвиток Збройних Сил України та інших складових частин сектору безпеки і оборони, а також корупція і кадровий безлад, безвідповідальність та відсутність правонаступництва в оборонному будівництві призвели до критичного ослаблення обороноздатності держави, створили умови для посягань на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, зокрема територіальних претензій із боку Російської Федерації [8, с. 27].

В умовах проведення АТО на сході України та нових геополітичних реалій невідкладними завданнями державної ваги є: вжиття системних заходів щодо радикального поліпшення стану справ у сферах оборони і національної безпеки, налагодження діяльності оборонно-промислового комплексу держави, першочергове забезпечення потреб органів сектору безпеки і оборони в матеріально-технічних, фінансових ресурсах, озброєнні та військовій техніці, посилення соціального захисту учасників АТО та членів сімей тих із них, хто віддав своє життя, відстоюючи суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України, проведення зрозумілої для суспільства, відкритої і чесної кадрової політики [8, с. 29].

Невжиття зазначених заходів приведе до ускладнення деескалації конфлікту, оскільки саме в центральній владі відсутній на сьогодні реальний пакет пропозицій щодо політичного врегулювання ситуації. Невизначеність майбутнього зберігається. Розгубленість населення та його дезорієнтація, втрати серед мирних громадян, ідеологічна дихотомія, відсутність достатньої інформації про події суттєво ускладнюють стабілізаційні процеси. Головний ризик полягає в тому, що навіть у разі успіху військових дій населення Донбасу буде орієнтоване на автономістські ідеї та збереження негативного ставлення до дій центральної влади. Виходом із ситуації може стати докорінна трансформація заходів з деескалації конфлікту. Зокрема, плани АТО, військові дії повинні плануватись та здійснюватись у пакеті із заходами, які спрямовані на відновлення органів влади та правопорядку у кожному із населених пунктів Донецької та Луганської області. По суті, до проведення позачергових виборів до місцевих органів влади в регіонах влада в більшості населених пунктів повинна перейти до тимчасових адміністрацій/комендантів, які будуть призначатися після «зачистки» населених пунктів від бойовиків та представників самопроголошених республік. Успіх заходів значною мірою залежатиме від спроможності центральної влади забезпечити охорону державного кордону з Російською Федерацією (аж до зведення інженерних споруд з метою повного перекриття каналів проникнення в Україну найманців, постачання зброї тощо) [9].

Висновки. Отже, стан ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації сьогодні має досить багато чинників, котрі повинні бути затверджені у відповідних нормативно-правових актах:

1. Мобілізація буде мати ефективні наслідки на підставі чітко встановленого державою плану призову – військові аналітики повинні чітко встановити потреби тої чи іншої військової частини у кваліфікованих спеціалістів відповідного фахового рівня, військового наявного досвіду призовників.

2. План мобілізації неефективний без створення системи обліку призовників. Мобілізаційна система обліку повинна мати такий вигляд: Національна система обліку – військові комісаріати – Мобілізаційний центр Збройних Сил України – навчальні центри Збройних Сил України – кінцевий пункт: військова частина.

3. Військові комісари, призначені Генеральний штабом, на жаль, масово заражені корупцією та некомпетентністю. Немає контролю за роботою військових комісарів. Відсутній контроль якості призовного матеріалу. Генеральний штаб приховує об'єктивні дані щодо випадків порушення військової дисципліни. Не висвітлюється реальна статистика випадків пияцтва та інших грубих порушень. Відповідно, потрібно негайно запроваджувати інспекції з оцінки якості роботи військомів.

4. Міністерство оборони України повинно затвердити пріоритети комплектування військових частин, які призначаються для бойових дій у першій лінії, на передовій. Щоб найкращі кадри з конкретних спеціальностей ішли для комплектування в ті частини, де потрібно забезпечити найвищий рівень бойової готовності.

5. Україна потребує створення професійного ядра в армії, і насамперед, в ударних бойових з'єднаннях. Для цього мінімальна зарплата солдата має становити, навіть без направлення в зону АТО, 1000 дол., сержанта – 1500, офіцера – 2500 дол.

Список використаних джерел:

1. Короткий курс лекцій із дисципліни «Система державного і муніципального управління». URL: https://studme.com.ua/158407208679/ekonomika/sistema_gosudarstvennogo_i_munitsipalnogo_upravleniya.htm.
2. Белоусова О.С. Актуальні питання процесу оцінки ефективності та якості в системі державного управління України. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». 2014. № 2. С. 43–49.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 656 с.
4. Алябов Е. Деякі питання правового регулювання проходження військової служби у збройних силах України в особливий період. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 6. С. 104–107.
5. Братковський В.М. Проблемні питання правового регулювання порушення процедури військового обліку військовозобов'язаними у процесі мобілізації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 39. С. 120–124.
6. Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку: Закон України від 21.10.1993 № 3543-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993 р. № 44. Ст. 416.
7. Радзіковський С.А., Дзюбенко Ю.А. Деякі аспекти ефективності ідеологічного виховання військовослужбовців. URL: <http://www.hups.mil.gov.ua/assets/doc/science/conference/12/section20.pdf>.
8. Методичні матеріали з воєнно-ідеологічної підготовки особового складу збройних сил України на 2015 навчальний рік. URL: http://mil.univ.kiev.ua/files/67_1074163600.doc.
9. Єрмолаєв А, Маркеева О., Потапенко В., Денисенко С., Щербина В. Збройний конфлікт на Донбасі: оцінки, пропозиції, сценарії подолання. URL: <http://newukraineinstitute.org/staff>.

ФОРМИ АДМІНІСТРУВАННЯ АПЕЛЯЦІЙНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття та розкрито форми адміністрування апеляційних судів. Під ними розуміється передбачена законодавчими, в тому числі адміністративними, актами сукупність всіх ймовірних та необхідних адміністративних дій, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності суб'єктів судового адміністрування, які реалізуються в межах їх повноважень задля надання можливості апеляційним судам задовольнити інтереси громадян та загалом судової влади під час апеляційного судочинства та в процесі надання судово-адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністрація, адміністрування, апеляційні суди, судова адміністрація, судочинство, форми адміністративної діяльності.

В статье сформировано понятие и раскрыты формы администрирования апелляционных судов. Под ними понимается предусмотренная законодательными, в том числе административными, актами совокупность всех возможных и необходимых административных действий, которые выражают внешнее проявление управленческой (регулятивной) деятельности субъектов судебного администрирования и реализуются в пределах их полномочий для предоставления возможности апелляционным судам удовлетворить интересы граждан и в общем судебной власти во время апелляционного судопроизводства и в процессе предоставления судебно-административных услуг.

Ключевые слова: администрация, администрирование, апелляционные суды, судебная администрация, судопроизводство, формы административной деятельности.

In the article is forms the concept and discloses the forms of administration of appellate courts. Under them is understood a provided for by legislative, including administrative, acts combination of all probable and necessary administrative actions which are expressing the external manifestation of the administrative (regulatory) activity of the entities of judicial administration.

Key words: administration, appellate courts, forms of administrative activity, judicial administration, judicial process.

Вступ. Процес адміністрування – трудомісний та формалізований. Кожен крок передбачає наявність правової підстави, зафіксованої в нормативно-правовому акті, для того, щоб суб'єкт, наділений адміністративною компетенцією в конкретній сфері, міг повноцінно реалізовувати свої повноваження.

Суб'єкти судового адміністрування, за аналогією з публічною адміністрацією, також наділені певним інструментарієм у своїй діяльності; зокрема, структура адміністрування апеляційних судів складається з: категорії «апеляційний суд» як об'єкта адміністративно-правових відносин; адміністративно-правового статусу судової адміністрації; форм і методів адміністративної діяльності судової адміністрації; адміністративних процедур, які надає судова адміністрація; адміністративної відповідальності в аналізованій сфері. Останні 4 компоненти є класичними елементами механізму судового адміністрування. Однак розуміючи, що саме за допомогою форм адміністративної діяльності судова адміністрація реалізовує стадії управлінської діяльності, є сенс розкрити їх більш детально.

Огляд останніх досліджень. Десь побіжно до проблеми форм адміністрування апеляційних судів в Україні в контексті дослідження загальних ознак звертали свою увагу такі вчені, як

О. Бандурка, Ю. Басова, М. Бурбик, В. Галунько, В. Журавський, А. Іванищук, А. Козовник-Румянцева, В. Лаговський, О. Меліхова, О. Навроцький, Р. Опацький, І. Патерило, В. Серьогін, А. Солонар, С. Чернов, К. Янішевська, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, а свої наукові пошуки вони зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Результати дослідження. Ми погоджуємось із думкою, що форма є первинною щодо методу. Якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили будь-який сенс [14, с. 348; 17, с. 95]. За твердженнями Ю. Басової, аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що в цілому форми діяльності органів публічної адміністрації України не знайшли своє повне відображення в наукових дослідженнях. Вчена зазначає, що в юридичній літературі вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішній вираз управлінської діяльності: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також вияв цього виразу в окремих сферах діяльності: «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та ін. [4, с. 71]. Однак наголосимо, що в основі цих конструкцій знаходиться «зовнішній вираз управлінської діяльності», яка є основою розуміння категорії «форма» в адміністративній науці.

У межах власного дослідження А. Іванищук здійснив більш ґрунтовний аналіз даної категорії. Вчений вказує, що в лінгвістичному розумінні під формою розуміють (від. лат. forma) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд [3, с. 617]. Також ним наведено слушну думку В. Галунька, який вказує, що серед вчених-адміністративістів домінують відповідні підходи щодо цієї категорії. Так, О. Бандурка [3] вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв; Ю. Битяк [5] – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань; В. Колпаков [14] – зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети; Т. Коломоєць [13] – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [7, с. 178; 10, с. 335]; А. Румянцева-Козовник – сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку [12]; О. Кузьменко – зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки [15, с. 98].

Узагальнюючи думки провідних вчених, є сенс стверджувати, що форми діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі і судової адміністрації, – це: 1) адміністративні дії, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності; 2) суб'єктом застосування дії виступає владно-уповноважена особа або орган відповідної компетенції; 3) основна мета полягає у виконанні поставленого завдання; 4) здійснюється в інтересах громадськості та держави на законних підставах та в межах дозволених рамок; 5) передбачає юридичні наслідки, породжуючи при цьому відповідні адміністративно-правові відносини.

У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [9; 21, с. 252]. Додамо, що значення має і сфера безпосереднього владного впливу. Сучасні науковці розкривають зміст поняття форм адміністративної діяльності конкретної публічної адміністрації через сукупність адміністративних дій як зовнішньо оформленої діяльності конкретного владного суб'єкта, що здійснюється в межах його повноважень та обов'язково має чітко сформовану мету, тобто орієнтована на отримання позитивного результату.

Що ж стосується змістовного наповнення названої категорії, то тут науковцями в галузі теорії управління запропоновано виділення правових на неправових (організаційних) форм державного управління [22, с. 74], однак, враховуючи, що сучасне адміністративне право України вже не є чисто управлінським, а відображає більш складу юридичну природу [1], то і назва форми державного управління теж буде повною. Виходячи з таких позицій, вважаємо, що слушною буде точка зору В. Галунька, що найбільш вдалою назвою для даного інституту адміністративного

права буде: «форми діяльності публічної адміністрації» [7, с. 225], а в нашому випадку – судової адміністрації.

Відтак, узагальнюючи та інтерпретуючи думку вчених, вважаємо, що форми адміністрування апеляційних суддів в Україні доцільно класифікувати на дві групи: правові та організаційні, розуміючи, що їх різниця полягає саме в настанні юридичних наслідків в кінцевому рахунку. До першої групи (правових форм) адміністрування апеляційних суддів в Україні належать такі прояви форм, як правотворча та правозастосовна діяльність» [20, с. 41], інші – організаційні.

Правові форми є більш значимими в діяльності публічної адміністрації та характеризуються низкою спільних ознак: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються в здійсненні безпосередніх операцій із нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій [21, с. 253].

Однак із вищенаведеного чітко прослідковується взаємозв'язок між формами і методами діяльності публічної адміністрації, в тому числі і судової, оскільки розуміючи розмежування між правовими і організаційними формами, доцільніше долучитись до думки науковців, які вважають що правовими формами є: 1) видання адміністративних актів, а саме: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. У той час як організаційними – 1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо); 2) матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) [6, с. 101].

У власному дослідженні А. Іванишук за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання судової гілки влади поділяє на такі види: 1) видання адміністративних актів, а саме: 1.1) видання підзаконних нормативно-правових актів, 1.2) видання індивідуальних адміністративних актів, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Однак він вважає, що такий класичний перелік форм адміністративної діяльності адміністративного права для його дослідження буде не повним. Провідною формою діяльності публічної адміністрації в цілому і у сфері адміністративно-правового регулювання судової гілки влади зокрема є надання публічною адміністрацією адміністративних послуг. У відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги» посадові особи апарату суду надають чисельні адміністративні послуги фізичним і юридичним особам [10, с. 335].

Однак, за нашим баченням, адміністративні послуги, які надаються адміністративними судами України, є окремим інструментом процесу адміністрування апеляційних судів, оскільки доводять його здійснення до логічного закінчення, досягаючи при цьому основну мету його здійснення.

Таким чином, правовими формами адміністрування апеляційних судів судовою адміністрацією є: 1) видання адміністративних актів суб'єктами судової адміністрації, 2) укладення адміністративних договорів, 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. У той час як організаційні – 1) організаційних дій; 2) матеріально-технічні операції.

Видання актів – це процес встановлення норми права та в сукупності – створення законодавчо-правової бази регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління (закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови) [24, с. 70]. Тобто видання управлінських актів (нормативних й

індивідуальних) – процес реалізації основних владних повноважень, завдань, функцій та компетенцій уповноважених суб'єктів [17, с. 99]. Зокрема, органи суддівського самоврядування мають широкий спектр повноважень в аналізованій сфері, як приклад – Рада судів України своїми рішеннями встановлює низку засад діяльності апеляційних судів, наприклад 02 березня 2018 року було прийнято Рішення № 17 «Про внесення змін до Положення про автоматизовану систему документообігу суду»; 7 грудня 2017 року – Рішення № 80 «Про заохочення суддів у відставці та працівників апаратів судів»; цього ж дня було прийнято ще два Рішення № 78 «Про стан охорони приміщень судів України» та № 75 «Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів» [8]. А ось керівник апарату апеляційного суду призначається наказом голови Державної судової адміністрації України за поданням голови апеляційного суду (п. 3 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [11].

Укладання адміністративних договорів – це спеціальний захід адміністрування, спрямований на забезпечення публічного інтересу шляхом укладення угоди на надання чи постачання певних послуг, які є обов'язковими до виконання [17, с. 100]. Наприклад, Державна судова адміністрація України з метою забезпечення діяльності судів укладає чисельні адміністративні договори із різними суб'єктами господарювання, зокрема щодо: закупівлі послуг із постачання водяної пари і гарячої води; послуг із постачання електроенергії, послуг із передавання даних і повідомлень, щодо оброблення даних, розміщування інформації на веб-вузлах, щодо програмного застосування та інших послуг щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою [10, с. 335].

Юридично значущі дії, як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки, – це виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка спричиняє юридичні наслідки та спрямована на вирішення конкретних справ адміністративного характеру та видання офіційного документа [18, с. 117; 23, с. 104]. Форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо [24, с. 70]. Наприклад, працівники апарату суду приймають присягу як державні службовці [10, с. 335], а керівник апарату суду складає плани роботи апеляційного суду (який затверджує голова суду), графіки проведення різноманітних заходів, оформлює відповідні протоколи нарад. Окрім того, до юридично значущих дій слід віднести установчу, реєстраційну діяльність, діяльність у сфері документообігу суду [23, с. 104].

Відносно організаційних дій – це процес внутрішньої діяльності апеляційного суду, в контексті власної організації процесу праці та належного здійснення апеляційного судочинства, в тому числі надання судово-адміністративних послуг, а також його зовнішнє забезпечення з боку уповноважених органів: заходи забезпечення організаційними, технічними, матеріальними та соціальними цінностями. Зокрема, це діяльність із управління персоналом, запровадження ціннісних орієнтацій у працівників феміди їх підготовка, перепідготовка та атестація, а також проведення різноманітних освітніх та звітних заходів із метою інформування громадськості про діяльність апеляційного суду.

Згідно з функціональними обов'язками, як приклад, в апеляційних судах апарат суду здійснює заходи щодо власного забезпечення діяльності, а також Голови суду та його заступника; руху адміністративних справ; надання інформаційних послуг та діловодства; забезпечення судового процесу та діяльності судових розпорядників; узагальнення судової практики та аналітично-статистичної роботи суду; роботи зі зверненнями громадян та юридичних осіб і окремо з персоналом; матеріально-технічного забезпечення, планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності; інформаційно-технічного та господарського забезпечення суду.

У свою чергу, Державна судова адміністрація реалізовує заходи щодо забезпечення належних умов діяльності апеляційних судів, кадрових питань апарату апеляційного суду, шляхом їх вивчення та прогнозування потреб у спеціалістах а також здійснення замовлення на підготовку відповідних спеціалістів. Як приклад, вона забезпечує суди й суддів символами судової влади (Державний Прапор України, зображення Державного Герба України), мантиями та суддівськими нагрудними знаками [16].

Додамо, що 19 березня 2018 добіг кінця «Міжрегіональний судовий форум», де під час зустрічі правники мали змогу проаналізувати та подискутувати на актуальні теми щодо кадрового забезпечення судів, кваліфікаційного оцінювання суддів та формування суддівського корпусу,

оскільки питання кадрового забезпечення в судах наразі постає досить актуально, адже судова система потребує розвитку та фахового вдосконалення, тому і відбір нових суддів і кваліфікаційне оцінювання тих служителів Феміди, що вже вершать правосуддя, мають відбуватись на найвищому рівні. Доповідачами були судді з усіх куточків України, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, представники Асоціації правників України та провідні юристи [19].

На останок, під здійсненням матеріально-технічних операцій маєтись на увазі забезпечення публічною адміністрацією збору, зберігання й обробки інформації, використання технічних засобів і створення матеріально-технічних умов праці тощо. Наприклад, у системі судової гілки влади діє Єдиний державний реєстр судових рішень [10, с. 335].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким форми адміністрування апеляційних суддів в Україні – це передбачена законодавчими, в тому числі адміністративними, актами сукупність всіх ймовірних та необхідних адміністративних дій, що виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності суб'єктів судового адміністрування, які реалізуються в межах їх повноважень задля надання можливості апеляційним судам задовольнити інтереси громадян та загалом судової влади під час апеляційного судочинства та в процесі надання судово-адміністративних послуг.

Вони є ключовими елементами (інструментами) діяльності судової адміністрації, оскільки є основою для застосування методів, процедур та відповідальності в аналізованій сфері. Однак, погоджуючись із думкою сучасних вітчизняних науковців, вважаємо, вони є лише складовою частиною цілісної системи процесу впорядкування суспільних зв'язків, а ніяк не єдиним його поштовхуючим чинником. Тільки в сукупності використаний інструментарій досягає поставлену мету врядування, в тому числі і судового стосовно апеляційних судів. У нашому випадку судова адміністрація користується правовими формами діяльності, такими як видання адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій та організаційними: 1) організаційні дії; 2) матеріально-технічні операції.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5.
2. Академічний словник української мови: в 11 т. Т.10]. АН УРСР. К.: Наукова думка, 1979. 726 с.
3. Бандурка О.О. Організаційні форми управління в державній податковій службі. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 28. С. 185–191.
4. Басова Ю.Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. Форум права. 2012. № 1. С. 71–76.
5. Битяк Ю.П., Зуй Б.В. Административное право Украины: общая часть: учебное пособие. Х.: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
6. Бурбик М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України: навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с.
7. Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України : навчальний посібник: у 2-х томах. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
8. Документи Ради суддів за 2017 рік. Рада суддів України. 2018. URL: <http://www.rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=5&per-page=8>.
9. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.
10. Іванишук А.А. Поняття форми діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. Митна справа. 2013. № 5(2.2). С. 33–336.
11. Керівник апарату суду. Вінницький апеляційний адміністративний суд. 2017. URL: <http://www.vaas.gov.ua/about/aparat-sudu/kerivnik-aparatu-sudu/>.
12. Козовник А.В. Румянцева. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. Європейські перспективи. 2014. № 3.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. ІС: Істина, 2012. 528 с.
14. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
15. Кузьменко О.В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем). К.: «Центр учбової літератури», 2015. 232 с.

16. Лаговський В.М. Органи судової влади в механізмі правової держави: загальнотеоретичні аспекти функціонування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Івано-Франків; ун-т права ім. короля Данила Галицького. Івано-Франківськ, 2016. 190 с.
17. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
18. Меліхова О.Ю. Юридично значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 4. С. 113–117.
19. Міжрегіональний судовий форум. Вінницький апеляційний адміністративний суд. 2018. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/mizhregionalnij-sudovij-forum-dobig-kincyu/>
20. Навроцький О. Основні форми публічного адміністрування прав дитини. Підприємництво, господарство і право. Адміністративне право і процес. 2017. № 9. С. 141–145.
21. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-1. С. 252–256.
22. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 27(2). С. 174–178.
23. Рудниченко С.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України: ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІПП. Київ, 2017. 226 с
24. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ
У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

У статті досліджуються особливості інституту адміністративної відповідальності у сфері незаконного використання природних ресурсів. Звертається увага на обов'язкову ознаку суб'єктивної сторони відповідальності юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, юридичні особи, незаконне використання, природні ресурси.

В статье исследуются особенности института административной ответственности в сфере незаконного использования природных ресурсов. Обращается внимание на обязательный признак субъективной стороны ответственности юридических лиц.

Ключевые слова: административная ответственность, юридические лица, незаконное использование, природные ресурсы.

The article studies peculiarities of the institute of administrative responsibility in the field of illegal use of natural resources. Attention is drawn to the mandatory feature of the subjective responsibility of legal entities.

Key words: administrative liability, legal entities, illegal use, natural resources.

Вступ. Актуальність дослідження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів обумовлюється тим, що незважаючи на те, що КУпАП встановлює адміністративну відповідальність лише фізичних осіб, ряд законів України фактично встановлює відповідальність юридичних осіб, яка за своєю природою може вважатися адміністративною відповідальністю.

Про важливість адміністративної відповідальності в регулюванні суспільних відносин свідчить і той факт, що в науці адміністративного права протягом тривалого часу продовжуються наукові дискусії щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності.

На думку І.П. Голосніченка, юридичні особи, як і фізичні особи, є повноправними суб'єктами багатьох видів правовідносин, а тому можуть вчиняти різні протиправні діяння. Водночас суттєвою відмінністю цих протиправних діянь є характер суб'єктивної сторони такого виду правопорушень. Ця характеристика правопорушення дістає відображення в понятті «вина», яке характеризує свідоме, психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його наслідків [1, с. 471].

О.Т. Зима теж зазначає, що необхідність існування адміністративної відповідальності юридичних осіб зумовлена тим, що останні є не лише учасниками суспільних та правових відносин – вони також виступають одним з об'єктів державного управління. Таким чином, органи державної виконавчої влади, здійснюючи державне управління, мають справляти на них певний вплив, застосовувати відповідні управлінські (регуляторні) методи [2, с. 9].

Результати дослідження. Стосовно визнання чи/або невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності, в науці адміністративного права склалися дві протилежні позиції. Позицію щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності дотримуються Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, С.Т. Гончарук, Д.М. Лук'янець, О.С. Літошенко, Н.В. Гришина та ін.

Протилежної позиції дотримуються Е.Ф. Демський, В.С. Ковальський, С.Е. Демський, О.П. Світличний та інші науковці.

Варто звернути увагу на такий факт, що незважаючи на те, що чинний КУпАП не визначає суб'єктом адміністративного проступку юридичних осіб, у частині першій ст. 27 КУпАП міститься

вказівка, що штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України [3].

Однією з головних проблем є вирішення питання про суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян.

Д.М. Лук'янець вину юридичної особи розуміє в аспекті вини юридичної особи та необхідності врахування і оцінки зв'язку між діями фізичних осіб і протиправними діями власне юридичної особи. Проте оцінки фізичною особою власних дій та зв'язку між її діями та протиправним діянням юридичної особи, уявляється, буде недостатньо для визнання винною юридичну особу. Необхідно оцінити також поведінку фізичної особи та її зв'язок з протиправним діянням юридичної особи на предмет того, чи насправді поведінка порушника свідчить про нехтування правовими цінностями, чи можна за таку поведінку докоряти порушникові [4, с. 15].

У порушеннях обов'язків юридичними особами їх вина виступає як складне соціально-психологічне явище. Оскільки сума повноважень посадових осіб не є компетенцією юридичної особи, тому й адміністративна відповідальність посадових осіб не ототожнюється з адміністративною відповідальністю юридичної особи. Із суб'єктивної сторони адміністративний проступок характеризується як винне діяння. Вина юридичної особи є психічним ставленням осіб, які перебувають у безпосередніх організаційно-правових відносинах із нею, причетних до протиправних діянь, виражених в актах юридичної особи, що завдали шкоди суспільним відносинам порядку управління, до цих діянь та їх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності [5, с. 54].

Адміністративна відповідальність юридичних осіб існує і в деяких країнах, наприклад, у США, Франції, Болгарії, Сербії, Білорусії та інших. Наприклад, відповідно до «Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення» юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо буде встановлено, що цією юридичною особою не дотримано норми (правила), за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, або означеною особою не були вжиті всі заходи щодо їх дотримання [6].

Якщо проаналізувати вітчизняне законодавство, то на сьогодні юридичні особи як суб'єкти підприємницької діяльності є суб'єктами господарсько-правової, цивільно-правової, фінансово-правової, а також кримінально-правової юридичної відповідальності.

З приводу визнання суб'єктами адміністративних проступків юридичних осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів слід виходити з того, що оскільки окремими законами передбачена відповідальність юридичних осіб, така відповідальність повинна бути визнана на законодавчому рівні.

До законодавчих актів, якими передбачені адміністративні санкції щодо юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони природних ресурсів, слід віднести Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно зі ст. 68 якого порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність [7]. Однак норми цього закону прямо не вказують, що юридичні особи є суб'єктами адміністративної відповідальності, на відміну від ст. 211 Земельного кодексу України, частина перша якого містить вказівку, що громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства. Проте, як наголошують А.М. Мірошніченко та Р.І. Марусенко, дана «норма» ніякого регулятивного та охоронного значення не має – нікого не можна притягти до відповідальності на підставі ч. 1 ст. 211 ЗК. Відповідальність може настати за нормами цивільного, адміністративного, кримінального та іншого законодавства, які встановлюють конкретні санкції за описані правопорушення, відповідальність [8, с. 455].

Це в повній мірі стосується й інших законодавчих актів, нормами яких передбачена відповідальність юридичних осіб. Ними є Закони України «Про охорону земель»; «Про тваринний світ»; «Про рослинний світ»; «Про природно-заповідний фонд України»; лісовий, водний та кодекс про надра України.

Серед законодавчих актів, норми яких безпосередньо передбачають відповідальність юридичних осіб, слід віднести норми Закону «Про забезпечення санітарного і епідемічного бла-

гополуччя населення», відповідно до якого середовище життєдіяльності людини – це сукупність об'єктів, явищ і факторів навколишнього середовища (природного і штучно створеного), що безпосередньо оточують людину і визначають умови її проживання, харчування, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо [9].

Ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» має назву: «Адміністративна відповідальність та фінансові санкції за порушення санітарного законодавства», відповідно до якого до підприємств, підприємців, установ, організацій, які порушили санітарне законодавство, застосовуються фінансові санкції. Наприклад, за випуск, реалізацію продукції, яка внаслідок порушення вимог стандартів, санітарних норм є небезпечною для життя і здоров'я людей, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 100 відсотків вартості випущеної або реалізованої продукції (пункт «в» ст. 46).

Як бачимо, норми Закону України «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» в частині притягнення юридичних осіб до відповідальності якісно відрізняються від інших законодавчих актів.

У перелічених законах встановлена відповідальність юридичних осіб не в повному обсязі. Переважно це бланкетні норми, норми прямої дії, що передбачають відповідальність, містяться в інших нормативно-правових актах.

Наведений перелік нормативно-правових актів, які в багатьох випадках не узгоджуються між собою і встановлюють права і обов'язки юридичних осіб у сфері земельних відносин, говорить про те, що така невизначеність законодавця розбалансовує систему заходів державного примусу, призводить до виникнення правових колізій у правозастосовній діяльності [10, с. 271].

У нормах вказаних та інших законодавчих актів у сфері використання та охорони природних ресурсів необхідно чітко визначити суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб. Із цього приводу є слушною думка Ю.П. Битяка, який відзначає, що для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності [11, с. 175].

Притягнення до юридичної відповідальності має здійснюватись у певному порядку, на підставі процесуальних норм, що регламентують провадження в справі про порушення юридичними особами норм законодавства. Його аналіз дає підстави стверджувати, що лише в прийнятих останнім часом законах України, які встановлюють відповідальність юридичних осіб у публічних сферах, зокрема в законах про банки і банківську діяльність, про захист економічної конкуренції, процесуальні норми стали органічною частиною законодавства про юридичну відповідальність. У більшості випадків законодавець, як правило, обмежується визначенням змісту правопорушення та санкцій, суб'єкта правопорушення, органу, який накладає стягнення, та органу, до якого оскаржується рішення, не вирішуючи, зокрема, питань щодо строків притягнення до такої відповідальності, строків застосування заходів впливу, порядку оскарження рішень про накладення стягнення тощо [12].

Водночас на сьогодні вже започаткована судова практика визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності. Про це свідчить постанова апеляційного суду м. Києва у справі № 757/13066/17-п від 24 липня 2017 року [13].

Аналізуючи вимоги чинного законодавства, суд приходять до висновку, що до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, за порушення подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у вигляді штрафу може бути притягнута юридична особа – політична партія, а фізична чи посадова особи не можуть бути суб'єктом адміністративного правопорушення за вказаною статтею [13].

Висновки. Здійснене дослідження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб дає зазначити, що юридичні особи є повноправними суб'єктами правовідносин у сфері використання та охорони природних ресурсів, вони можуть вчиняти різні протиправні дії чи бездіяльність, які посягають на суспільні відносини у сфері використання та охорони природних ресурсів. Однак для визнання юридичних осіб повноцінними суб'єктами адміністративної відповідальності необхідно на законодавчому рівні здійснити легалізацію вини адміністративної відповідальності юридичної особи як основної і обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку, а також легалізації засад адміністративної відповідальності юридичних осіб публічного права.

Список використаних джерел:

1. Голосніченко І. П. Адміністративне право України. Академ. курс: підруч. [у 2-х т.]: Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 2001. 17 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12. 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Лук'янець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: К., 2000. 22 с.
5. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. К.: КІВС, 2003. 112 с.
6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. № 194-3 от 21.04.2003 г.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06. 1991 р. № 1264-12. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К.: «Правова єдність», 2009. 496 с.
9. Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02. 1994 р. №4004-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.
10. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Навчальний посібник. К., 1999. 238 с.
11. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): Справа № 1-22/2001 від 30.05. 2001 р. URL: zakon.rada.gov. ua.
13. Єдиний державний реєстр судових рішень:постанова Апеляційного суду м. Києва у справі № 757/13066/17-п від 24 липня 2017 року. URL: www.reyestr.court.gov.ua/Review/68020939.

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ)

У статті автором аналізуються адміністративно-правові засади поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр. Виокремлено основні підходи до змісту поняття публічного адміністрування, досліджено останні наукові доробки в цій сфері, визначено особливості публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр.

Ключові слова: публічне адміністрування, використання та охорона надр, адміністративно-правові засади.

В статье автором анализируются административно-правовые основы понятия публичного администрирования использования и охраны недр. Выделены основные подходы к содержанию понятия публичного администрирования, исследованы последние научные работы в данной сфере, определены особенности публичного администрирования в отрасли использования и охраны недр.

Ключевые слова: публичное администрирование, использование и охрана недр, административно-правовые основы.

In this article the author analyzed administrative and legal principles of public administration in subsoil use and protection. Also the concept of public administration is singled out, latest academic inputs to the topic are studied as well as the peculiarities of public administration in subsoil use and protection are determined.

Key words: public administration, subsoil use and protection, administrative and legal principles.

Вступ. Указом Президента України від 22 липня 1998 року задекларовано проведення реформування системи державного управління шляхом здійснення адміністративної реформи в Україні [1]. Метою реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народowi, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Ураховуючи критичну для держави ситуацію подолання енергозалежності, пошуки ефективної системи організації управлінської діяльності органів держави є вкрай актуальною. Такою формою публічної управлінської діяльності має стати публічне адміністрування.

Дослідженням питання публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр займалися і продовжують займатись такі вчені, як Ю.П. Битяк, В.В. Коваленко, М.С. Ковтун, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.В. Матюхіна, О.Б. Чернякова та інші.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати адміністративно-правові засади поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр; виокремити основні підходи до змісту поняття публічного адміністрування; дослідити останні наукові доробки в цій сфері; визначити особливості публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр.

Результати дослідження. Так, метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [2] є впровадження в Україні європейських стандартів життя й вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься в тому числі за вектором розвитку, що також передбачає забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом. Задля цього необхідно проведення структурних реформ, надання більшої самостійності територіальним громадам, які вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту й нести будуть відповідальність за розвиток усієї країни.

У свою чергу, публічне адміністрування, державна політика, управління й контроль у галузі надрокористування та охорони надр мають виходити з об'єктивної передумови вичерпаності надр, їх невідновлюваності й обмеженості мінеральних ресурсів. Поряд із розвитком публічного адміністрування в напрямі забезпечення раціонального використання надр і збереження природних багатств для прийдешніх поколінь необхідно враховувати, що мінеральні ресурси є вагомим чинником розвитку економіки України та забезпечують економічну безпеку нашої держави. Такий баланс екології й економіки, з метою задоволення потреб суспільства, має бути основою стійкого розвитку держави (sustainable development), що з правового погляду ефективно забезпечується відповідними адміністративними режимами публічного адміністрування.

Значення публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр важко перебільшити, адже надра України є одним із найцінніших багатств українського народу.

Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні й 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. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Згідно зі ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3].

Отже, законодавець надра та землю як нерозривні об'єкти зараховує до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Надзвичайні природні багатства, що містяться в надрах нашої Батьківщини, є одним із основних складників національної безпеки та незалежності України.

Статтею 4 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [4] також передбачено, що надра, корисні копалини загальнодержавного значення, інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу, не підлягають приватизації.

Закріплення інституту права власності Українського народу, у тому числі й на надра, в Конституції України, чинному законодавстві дає розуміння суспільної важливості його. Крім того, зарахування надр до таких об'єктів визначає цільову спрямованість їх використання.

Саме наведені положення дають змогу говорити про особливе місце надр у системі об'єктів правовідносин, що зумовлює специфіку публічного адміністрування в природоресурсній сфері загалом і галузі використання та охорони надр зокрема [5, с. 15].

Сучасні виклики нового суспільства формують нове коло правовідносин, які за своїм змістом відрізняються від патерналізму адміністративного права минулих сторіч. Держава перестає розглядатись як сакральний предмет, інтереси якого стоять вище за інтереси окремо взятого індивідууму, і все більше розглядається як утилітарна, абсолютно практична конструкція надання сервісів і послуг. Формування нових підходів зумовлює появу нового кола правовідносин, що передбачають нові методи адміністративного державно-владного впливу. Проте, на жаль, сучасне адміністративне законодавство, у тому числі й у сфері державного управління галузю надровидобування, значною мірою ще містить рудименти минулої доби і стандарти правового регулювання, що не відповідають сучасним соціально-економічним вимогам. Так, з одного боку, з'являється нове законодавство, яке гарантує права приватних інвесторів у сфері видобутку корисних копалин і розподілу продукції, з іншого боку, все ще великою залишається питома вага стандартів колишнього СРСР, які були орієнтовані на надровидобування в умовах державної монополізації. А тому сучасна система методології адміністративного права значною мірою потребує переосмислення й нових підходів.

З погляду децентралізації й послаблення надмірної зарегульованості окремих сфер суспільного життя (й особливо економіки) такий підхід дійсно є виправданим і корисним у певних соціально-історичних умовах реформування суспільства. Особливо це має значення в так званих

транзитних суспільствах, що перебувають у стані реформування суспільного ладу, роздержавлення, на шляху переходу від тотальних авторитарних форм правління до побудови демократії й поступово відмовляються від тотальної одержавленості всіх сфер суспільного життя.

Але подекуди надмірна цивілітарність публічної сфери може призводити й до негативних явищ, таких як, наприклад, монопольна олігархізація економіки внаслідок приватизації стратегічних сегментів, послаблення соціальних стандартів, відсутність державних гарантій вразливим верствам населення внаслідок демонтажу державного регулювання певних сфер тощо. Вочевидь, метою адекватного й ефективного адміністративно-правового регулювання є знаходження оптимального балансу у співвідношенні детермінованої урегульованості й свободи поведінки, між жорстким державним адмініструванням і дискретними повноваженнями суб'єктів адміністративних правовідносин.

Метою публічного адміністрування, за визначенням деяких авторів, є саме підвищення ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, зменшення ієрархічності державного апарату, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку [6, с. 29].

Уперше поняття «публічне адміністрування» в науковий обіг увів англійський дослідник державного управління з Королівського інституту публічного адміністрування (Лондон) Десмонд Кілінг у 1972 році й визначив його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [7, с. 55]. Проте одразу варто зауважити, що ця дефініція в англійській мові має дещо різні акценти. Так, Д. Кілінг надавав визначення поняття *public management*, що подекуди перекладається українською мовою і як публічне управління, і як *публічне адміністрування*.

Щодо сутності публічного адміністрування влучно висловився Вудро Вільсон: «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування й доставка пошти, озброєння армії та флоту й вербування рекрутів тощо – все це, поза сумнівом, є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, безперечно, ззовні й над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [8, с. 41].

Поняття публічного адміністрування, на відміну від *public management*, також має своє самостійне значення й відповідний переклад. Не варто забувати й про суто лінгвістичний підхід, за яким латинський термін *administration* також формально перекладається як «управління». Водночас у соціальних управлінських науках відсутнє консолідоване бачення проблематики співвідношення державного/публічного управління/адміністрування. Наприклад, Н. Обушна, проводячи диференціацію між поняттями «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування», посилюючись на різноманітні наукові доробки, доходить висновку, що публічне управління є більш модерновим поняттям, яке замінює собою термін «публічне адміністрування» [9, с. 54]. При цьому публічне управління відрізняється від державного включенням у суб'єкти таких правовідносин публічних учасників, окрім держави, – суспільства, народу, громадського сектору як суб'єктів, що входять до публічного сектору. Загалом цей підхід не позбавлений раціональності, і ми погоджуємось із тим, що публічне адміністрування у свій суб'єктний склад має включати не тільки державу, а й інших суб'єктів публічного сектору – самоврядні інституції, суб'єктів громадського управління.

Проте твердження, що публічне адміністрування є більш осучасненою формою публічного управління, на наш погляд, є дещо не виправданим саме з юридичного погляду. Таке розмаїття підходів допустиме в неюридичних науках, оскільки характеризує свободу наукових поглядів, але абсолютно недопустиме у правовому регулюванні, під час уживання відповідних категорій як правових понять у текстах нормативно-правових актів. Так, наприклад, під час визначення статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративних правовідносинах як «органу державного управління» або ж «публічної адміністрації» змінюється відповідне коло суб'єктів правовідносин і можуть матися на увазі абсолютно різні види органів державної влади. А тому саме в науці адміністративного права, на відміну від інших соціальних наук, проблематика визначення дефініції публічного адміністрування як правової категорії є вкрай важливим практико-прикладним завданням.

На наш погляд, поняття «публічне управління» й «державне управління» дійсно є однопорядковими явищами. Поняття державного управління знайшло своє належне визначен-

ня в науці адміністративного права, достатньою мірою висвітлено в спеціальній літературі з адміністративістики. З тими чи іншими непринциповими доповненнями та акцентами це усталене поняття підтримується всіма вченими адміністративного права, на нашу думку, не потребує додаткових доповнень у рамках конкретного наукового дослідження. Парадигма цього усталеного визначення зводиться до того, що державне управління в загальному розумінні є діяльністю уповноважених державних органів, яка спрямована на здійснення державного-владного впливу щодо реалізації державної політики у відповідних сферах. Тобто, за великим рахунком, це діяльність спеціально уповноважених саме державних органів, що наділені відповідною державною компетенцією та повноваженнями. Отже, публічне управління, будучи однопорядковим явищем, є аналогічною діяльністю за своєю правовою природою й семантичною сутністю, але здійснюваною дещо розширеним колом суб'єктів з урахуванням їхніх особливостей. У суб'єктний склад публічного управління включаються публічні адміністрації, тобто не тільки державні органи, а й самоврядні інституції, а також громадський сектор, який здійснює громадське управління (наприклад, громадські екологічні інспектори в Україні наділені правом здійснення громадського екологічного контролю). Отже, публічне управління й державне управління спрямовані загалом на досягнення єдиних цілей у суспільстві, а адміністративні правовідносини, що їх опосередковують, характеризуються спільністю змісту і відрізняються лише суб'єктним складом. Такий підхід дає змогу зробити висновок, що публічне управління є більш широкою категорією, ніж державне, оскільки включає більш широке коло суб'єктів.

Виходячи з наведених положень, убачається, що держава, державні інституції й органи не є єдиними монополістами на здійснення суспільного управління. І хоча держава довгий час розглядалася як єдиний носій примусу та влади, сьогодні сучасні лібертаріанські течії в адміністративістиці виділяють й інших суб'єктів управління, що й дає змогу вести мову саме про публічне управління, а не тільки державне.

Що ж стосується публічного адміністрування як нашого безпосереднього предмета, то це модельно нам уявляється як інша якість управлінської діяльності, що ґрунтується на інших засадах, аніж управління. Якщо управління – це завжди спонукання та примус, то адміністрування за своєю сутністю має мотивацію і стимулювання, орієнтованість на результат, на пошук службовцем найбільш оптимальних форм надання публічних послуг.

Якщо управління характеризується більшим ступенем детермінованого впливу суб'єкту на об'єкт, високим рівнем централізованості, узалежненості об'єкта від суб'єкта, домінацією у впливах, то адміністрування пов'язане більшою мірою з наданням публічних сервісів, публічних послуг, кооперацією між суб'єктом та об'єктом, їх взаємодією, децентралізацією, свободою вибору, високим ступенем дискретності тощо. Фактично це більш сучасна, ліберальна форма управлінської діяльності, що стала розвиватися в умовах переосмислення держави як сервісної інституції, яка надає публічні послуги.

Нами не дарма використано поняття «форма», оскільки саме в цьому виявляється найбільш правильне співвідношення між поняттями «управління» та «адміністрування». Розглядаючи адміністрування як форму управлінської діяльності, більш ліберальну й диспозитивну, категорійний апарат адміністративного права приводиться у відповідність до предмета та методу правового регулювання, усуваються суперечності в поняттях, новим категоріям в адміністративному праві відводиться їх належне місце, знімаються протиріччя щодо різниці тлумачення вихідних засад.

Отже, адміністрування це форма публічної управлінської діяльності, що базується на засадах взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, самокерованості системи, дискретності під час надання публічних послуг і публічних сервісів у державі.

При цьому управління й адміністрування співвідносяться як діалектичні категорії «форма» і «зміст». Не загострюючи на цьому уваги, внаслідок достатньо численної філософської літератури із цього приводу, лише нагадаємо, що «форма» порівнянні зі «змістом» є внутрішньою організацією змісту й охоплює систему внутрішніх зв'язків частин предмета [10].

Оскільки соціальна природа надокористування змінилася, впроваджені ринкові демократичні засади надокористування, змінилися й методи адміністративно-правового впливу, утілені нові принципи функціонування організаційно-інституційного забезпечення надокористування, чітко прослідковується лібералізація сфери державного управління в галузі надокористування й хорони надр. Державні підприємства нині є рівними учасниками гірничих правовідносин, суб'єктам інших форм власності гарантовано рівний і справедливий доступ до видобутку корисних

копалин, а держава лише адмініструє такі правовідносини, забезпечує контроль за надрокористуванням різних суб'єктів, виступаючи в ролі публічного адміністратора. За великим рахунком, зазначена проблематика є ще одним етапом розвитку наукового дискурсу про співвідношення методів адміністративно-правового регулювання: імперативних і диспозитивних, з метою формування гнучкої системи забезпечення співвідношення балансу інтересів держави та приватних надрокористувачів.

Лібералізація сфери державного управління в надрокористуванні обумовлює й нове значення держави в адміністративних правовідносинах. Будучи оголошеними власністю Українського народу, що зазначено в Основному Законі, надра є об'єктом права публічної власності такого специфічного суб'єкта, як Український народ. Отже, держава не є єдиним суб'єктом публічних відносин і в обсягах своєї публічної правосуб'єктності є похідною від волевиявлення народу, виступаючи лише інструментом утілення волі народу. У цьому розумінні надровидобувні підприємства державної форми власності є абсолютно рівними в галузі доступу до видобутку корисних копалин з іншими суб'єктами надровидобування, оскільки надра є власністю саме народу, а не держави. З іншого боку, воля народу уособлюється державою, що втілюється в державних органах, оскільки народ реалізує свою правосуб'єктність або ж прямо (через референдум та інші форми прямої демократії), або ж делегуючи реалізацію свого волевиявлення представницьким інституціям (парламенту чи органам виконавчої влади залежно від компетенції).

З огляду на вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що у правовідносинах публічно-адміністрування держава як суб'єкт публічних правовідносин виконує подвійну роль: по-перше, держава є інституційним механізмом забезпечення волевиявлення народу України щодо володіння, користування та розпорядження надрами як об'єкта права власності народу, що реалізується в діяльності органів публічного адміністрування у сфері використання та охорони надр; а по-друге, держава може уособлюватись у діяльності державних підприємств-надровидобувачів гірничої галузі поряд з іншими суб'єктами гірничих правовідносин на засадах вільної конкуренції, справедливості й рівності перед законом.

У силу того, що надра Конституцією України оголошені об'єктом права власності українського народу, безсумнівною є публічно-правова природа правовідносин надрокористування. Разом із тим загальна публічно-правова спрямованість адміністративного регулювання використання й охорони надр включає певні елементи та методи приватноправового регулювання. Зрештою, «чистих» галузей права не існує, і ми можемо вести мову лише про той чи інший ступінь публічності чи приватності в певних правових спільнотах.

Своє суверенне право на розпорядження надрами український народ реалізує через органи державної влади, що надають відповідні дозволи на допуск до спеціального використання надр у різноманітних формах (вивчення, розвідка, видобуток тощо). Надаючи відповідні ліцензії (дозволи), держава тим самим реалізовує правомочність розпорядження в титулі права власності народу на надра, а допускаючи підприємства державної форми власності до надрокористування, держава реалізовує право користування надрами.

Отже, на нашу думку, публічне адміністрування в галузі використання та охорони надр – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади, місцевого самоврядування, самоврядних громадських організацій, наділених відповідною компетенцією), що спрямована на реалізацію політики у сфері геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних із видобутком корисних копалин, охорони надр і навколишнього природного середовища, базується на засадах взаємодії суб'єкта й об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації під час надання публічних послуг і забезпеченні публічних сервісів.

Висновки. Проаналізувавши поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр, можемо зробити висновок, що зазначений підхід у визначенні вказаного поняття не тільки має академічне, науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дає змогу не лише відмежувати категорію адміністрування від публічного управління, а й може бути вихідною засадою під час розроблення концепцій реформування сфери надрокористування, закладатись в основи законопроектної роботи в зазначеній сфері, бути орієнтиром під час розроблення відповідних положень про організацію й діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у сфері надровидобування.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
2. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1455090197972916>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про приватизацію державного та комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.
5. Максименцева Н.О. Адміністративно-правова природа та зміст державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 5. С. 153–156.
6. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали Наук.-практ. конференції, 17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ / за ред. Л.Л. Проколенко. Дніпропетровськ: ДПІДУ, 2009. 224. С. 90–92.
7. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972, 115 p.
8. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. докт. ф. наук, проф. В.В. Корженка, к. е. н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
9. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 44 «Ефективність державного управління». С. 53–63.
10. Мамардашвили М.К. Формы и содержание мышления. Москва, 1968.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

У статті здійснюється аналіз поділу правопорушень на види відповідно до такого критерію, як сфера, в якій вони вчиняються, відповідно до суб'єктів, які їх учиняють, а також залежно від посади, яку обіймає порушник. Охарактеризовано адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів та посадових осіб публічної влади, та запропоновані підходи для визначення теоретичної основи для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки, що стане основою подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами.

Ключові слова: правова система, публічна влада, державна влада, правопорядок, державне управління.

В статті проводиться аналіз розподілу правонарушень на види згідно з таким критерієм, як сфера, в якій вони совершаються, згідно з суб'єктами, їх совершающим, а также в зависимости от должности, которую занимает нарушитель. Охарактеризовано административное законодательство, регламентирующее административную деятельность органов и должностных лиц публичной власти, и предложены подходы для определения теоретической основы для создания системы нормативно-правовых актов в сфере ответственности за публичные проступки, что станет основой дальнейшего формирования взаимной ответственности между публичной властью и гражданами.

Ключевые слова: правовая система, публичная власть, государственная власть, правопорядок, государственное управление.

The article analyzes the division of offenses into types according to such a criterion as the sphere in which they are committed, according to the subjects that make them, as well as depending on the position occupied by the offender. The administrative law regulating the administrative activity of public authorities and officials is described, and the approaches proposed to determine the theoretical basis for the creation of a system of normative and legal acts in the area of responsibility for public misconduct, which will form the basis for the further formation of mutual responsibility between public authorities and citizens.

Key words: legal system, public authority, state power, law and order, public administration.

Вступ. Нагальною проблемою реформування українського адміністративного права слід вважати завдання щодо створення вітчизняної наукової моделі адміністративної деліктології, яка б адекватно відобразила принципову новизну у визначенні суспільної ролі та призначення цієї галузі права. Концептуальне значення має гарантування в адміністративній деліктології принципу верховенства права, відповідно до якого основними характеристиками у визначенні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше його «каральні» функції, а дві інші: «правозабезпечувальна», яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини; «правозахисна», пов'язана із захистом порушених прав органами публічної влади.

Результати дослідження. Публічні правовідносини в державі є визначальними для самого її існування. Безумовно, іноді трапляються випадки порушення налагодженого механізму взаємодії різних суб'єктів – учиняються адміністративні проступки. І тоді постає необхідність

© ПЕТКОВ С.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки (Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції України)

примусового повернення відносин у правове русло та покарання винних у створених інцидентах. Теорія адміністративного права ставить своїм завданням визначити правову природу таких проступків – адміністративних деліктів – суб'єктний склад та їхнє співвідношення з іншими видами правопорушень.

Адміністративна деліктологія є спеціальною частиною адміністративного права поряд із загальною (теорія адміністративного права) та особливою (адміністративна діяльність).

Для того, щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

- адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);
- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділяються на адміністративні злочини та адміністративні проступки;
- суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;
- адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного проступку.

Наведений перелік аксіом не є вичерпним, але він дає можливість вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту, адміністративної деліктології в системі права загалом і в законодавстві України зокрема під час його реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог. Отже, *адміністративним деліктом* слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Коли мова йде про адміністративні проступки, слід розуміти, що це комплексне суспільне явище, яке пов'язано з різними правовими інститутами, державними механізмами тощо. Адміністративні проступки – це протиправні дії (діяння) посадових осіб, які здійснюють публічне адміністрування. Досить часто державне управління плутають із господарською діяльністю, посадових осіб органів державної влади – з адміністраторами фірм, тому в нормативних актах, наприклад КУпАП, з'являються статті про відповідальність посадовців юридичних осіб приватного права за певні неправомірні дії. Так само нерозуміння суті явищ управлінського характеру призводить до того, що державне управління сприймають як діяльність дільничного інспектора міліції з виявлення осіб, які виготовляють самогон або поширюють венеричні захворювання.

Усі правопорушення можна поділити на види відповідно до такого критерію, як сфера, в якій вони вчиняються: медична, дорожньо-транспортна, сфера державного управління тощо. Правопорушення можна поділяти на види відповідно до суб'єктів, які їх учиняють: громадяни, особи без громадянства або іноземці, державні службовці, військовослужбовці. Певну видову відмінність мають й адміністративні проступки залежно від посади, яку обіймає порушник: чи це посадова особа органів державної влади або місцевого самоврядування, чи працівник правоохоронних або судових органів. Великого значення набуває питання: був він обраний на посаду чи призначений, чи це є посада державного політичного діяча або державного службовця. Тобто для родової градації ми можемо використовувати величезну кількість критеріїв та підходів, незмінним залишається лише факт того, що особа, яка може вчинити адміністративний проступок і, відповідно, бути притягнута до адміністративної відповідальності, повинна перебувати на публічній службі.

Питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади порушували у вітчизняній правовій науці ще за радянських часів. Але на той час відповідальність за адміністративні правопорушення сприймалась як відповідальність загалом за будь-які проступки, що реалізовувалась у позасудовому (адміністративному) порядку. А отже, відбулось змішування понять. Також з адміністративними правовідносинами змішувались і господарські правовідносини. Господарською діяльністю займалась лише держава. Директори підприємств і весь апарат – державні службовці або представники влади, тобто державні чиновники.

Як наслідок, у Радянському Союзі відповідальність за господарські поступки сприймали як адміністративну. Це було зрозуміло, бо господарювати могла лише держава і в інтересах держави. Крім цього, всі дії, які порушували будь-яке правило чи норму поведінки, сприймали як дії проти держави. Наразі законодавство, створене в середині минулого століття, є чинним; більшість учених здобули освіту в цей період. Це була інша система, а отже, й інша модель держави та модель правовідносин. Сьогодні пострадянські країни переживають рецепцію радянського права, замість того, щоб розбудувати цивілізоване право. Ця обставина привела до збереження

положень ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими визначено дефініцію «адміністративне правопорушення (проступок)» як протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [1]. Очевидно, що використання термінів «проступок» та «адміністративне правопорушення» як рівнозначних недоречно щонайменше з трьох причин: по-перше, проступок не може дорівнювати правопорушенню (делікту), бо є правопорушенням, яке не має значної суспільної небезпеки, а отже, правопорушення – явище більш об'ємне та містить у собі і злочин, і проступок; по-друге, адміністративне правопорушення не може бути вчинене громадянином, який не обіймає публічної посади, і знову-таки, якщо ми говоримо про адміністративне правопорушення, то за ступенем суспільної небезпеки воно має поділятися на адміністративний злочин та адміністративний проступок; по-третє, проступки вчиняються не лише в адміністративній сфері, є дисциплінарні проступки, митні, податкові, медичні, дорожньо-транспортні тощо. Тобто помилковість та змішування термінів закладено навіть у сам поділ правопорушень, що не відповідає теорії права та методології наукового пізнання.

Наразі держава фактично надає імунітет публічним службовцям від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили протиправні діяння. Найбільше, що можуть зробити потерпілі – це домогтися скасування незаконного акта. Громадяни не тільки не наділені правом притягнути, а й фактично не знають, як порушити питання про притягнення службовця до юридичної відповідальності. До будь-якого виду відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. За громадянами залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їх права [2].

Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування під час здійснення адміністративної діяльності виконують певні функції господарського характеру. Відповідно, під час своєї господарської діяльності вони можуть учиняти певні проступки. Це може бути і несвоєчасна оплата комунальних платежів, і порушення певних санітарно-епідеміологічних або протипожежних норм.

Також посадові особи органів державної влади вчиняють інші проступки або злочини і несуть за їх вчинення відповідальність згідно з чинним законодавством. У разі скоєння таких, не адміністративних, а господарських чи інших проступків повинна відбуватись перевірка за фактом проступку. Це провадження має здійснюватись компетентним органом або посадовою особою, а винна особа має нести відповідальність за свої дії або бездіяльність. Наголосимо на тому, що відповідальність повинні нести як безпосередні виконавці, так і керівники тих підрозділів, де через їхню халатність були створені умови, що призвели до скоєння протиправного вчинку.

Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, є адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок здійснення народного волевиявлення. Об'єктом цих адміністративних правопорушень є суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення [3].

У сучасних умовах державотворення на суб'єкта управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, спричинені неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, і політичної стабільності в державі. Як свідчить практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність, зокрема за помилкові рішення й дії, бездіяльність [4].

Отже, адміністративним деліктом слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Питання адміністративних деліктів регулюються значною кількістю нормативно-правових актів. Однак базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за адміністративні делікти, вчинені посадовими особами, закладені в ст. 14 КУпАП «Відповідальність посадових осіб»: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [1].

У цій нормі передано основний перелік функцій посадових осіб. Аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняття посадової особи в КУпАП безпосередньо пов'язано з виконан-

ням такою особою службових обов'язків, незалежно від того, де вона займає посаду: в структурі державного органу, установи чи іншої організації.

Адміністративна відповідальність – це юридична відповідальність посадових осіб органів державної влади. Навіть більш доречно сказати органів публічної влади, тому що посадові особи органів місцевого самоврядування також виконують публічні функції. Саме вони надають левову частину адміністративних послуг громадянам.

Отже, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності. Як юридична відповідальність поділяється на відповідальність за проступки та відповідальність за злочини, так й адміністративна відповідальність може застосовуватися за адміністративні проступки та адміністративні злочини. Зазначимо, що особливостю відповідальності посадових осіб органів публічної влади є те, що вони несуть, крім адміністративної, ще й трудову відповідальність (трудові проступки описано в КЗпП), а також усі інші види відповідальності за порушення норм режимів таємності, дозвільних вимог.

До злочинів у сфері адміністративної діяльності, зокрема, можна зарахувати: ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем»; ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень»; ст. 3652 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги»; ст. 366 «Службове підроблення»; ст. 367 «Службова недбалість»; ст. 368 «Одержання хабара»; ст. 368. «Незаконне збагачення»; ст. 3684 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги»; ст. 369 «Пропозиція або давання хабара»; ст. 3692 «Зловживання впливом»; ст. 370 «Провокація хабара або комерційного підкупу».

За службовий проступок посадова особа несе відповідальність дисциплінарну (і в ряді випадків-адміністративну), за службовий злочин – кримінальну. Правильно відмежувати посадовий проступок від посадового злочину можна в кожному окремому випадку, лише ретельно вивчивши обставини, що супроводжують дані дії (або бездіяльність), і взявши до уваги зазначений критерій [5].

Термін «публічна служба» є відносно новим для нашої країни. Уперше поняття «публічна служба» використано в Кодексі адміністративного судочинства для окреслення предметної підсудності адміністративних справ. Отже, відповідно до КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Вищий адміністративний суд України у Довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби робить висновок про те, що зазначеною нормою публічну службу визначено через види служби, перелік яких не є вичерпним. Визначальним, за позицією Вищого адміністративного суду, під час вирішення видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їхньої діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, що заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- 1) діяльність на державних політичних посадах;
- 2) професійна діяльність суддів;
- 3) державна служба;
- 4) служба в органах місцевого самоврядування [6].

До законодавства, що регулює питання відповідальності у сфері державної служби, належить, перш за все, Конституція України, в якій хоча й відсутні положення, що визначали б модель розвитку державної служби, проте сама ідеологія чинної Конституції говорить про функціонування державної служби як демократичної інституції й розкриває її соціально спрямований характер [7, с. 36].

Слід зазначити, що основним нормативно-правовим актом, що закріплює відповідальність посадових осіб за вчинення адміністративних деліктів, залишається Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також Закони України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» [8]; «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [9]; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [10]; «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» [11].

До переліку законодавчих актів, що становлять основу антикорупційного законодавства, належать такі Закони України: «Про запобігання корупції» [12]; «Про державну службу» [13]; «Про основи національної безпеки України» [14] та інші.

Крім вищезазначених законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митний кодекс України [15]; дипломатичної служби – Законом

України «Про дипломатичну службу» [16]; служби в органах міліції – Законом України «Про Національну поліцію» [17]; служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки України» [18]; військової служби – Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [19]; державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу» [20]. Взаємопов'язані між собою відповідні нормативно-правові акти утворюють антикорупційне законодавство України, яке на сьогодні неодноразово систематизується в науко-практичних збірниках Антикорупційних законів, корупційного законодавства тощо [21].

Системоутворюючим нормативним документом у сфері адміністративної відповідальності традиційно вважають Кодекс України про адміністративні правопорушення. Проте, як вже зазначалось, положення ст. 14 КУпАП не відповідає вимогам сьогодення, оскільки не може задовольнити сучасну правову практику з таких принципових позицій: необхідність внесення в КУпАП статті, що, не вказуючи безпосереднього поняття посадової особи, їхніх видів та ознак, меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, фактично перелічує розділи кодексу, де містяться статті, що передбачають відповідальність цієї категорії громадян України, вважається мінімальною потребою. Зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КУпАП, деякі адміністративні правопорушення відрізняються від злочинів лише за суспільною небезпечністю. О.М. Круглов пропонує закріпити в КУпАП не тільки коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміна «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься в КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права [22].

Сьогодні, виходячи з людиноцентристського підходу (В.Б. Авер'янов), ми говоримо про те, що влада надає громадянину послуги у сфері державного управління (адміністративні послуги) та здійснює діяльність щодо захисту їх прав і законних інтересів. Реалізація юридичної відповідальності органами публічної влади з такою метою є проявом захисту публічного (спільного) інтересу суспільства. Відповідно, будь-яке порушення публічного інтересу повинно мати негативний наслідок для правопорушника за єдиним алгоритмом відповідно до сфери чи галузі вчиненого діяння. Тобто базуючись на розробці фрактальної моделі деліктних правовідносин, вважаємо, що відповідальність за проступки, що вчиняються в будь-якій сфері, є публічною відповідальністю та може відповідно до сфери (галузі) поділятися на митну, податкову, медичну, земельну тощо. Така градація ні в якому разі не суперечить основам теорії права (О.Ф. Скакун) і, більше того, дозволяє використовувати їх як аксіоми для нормотворення (Н.О. Армаш) в умовах реформування правової системи України.

Ознаками адміністративного проступку є протиправність (означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами). Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, включає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбаченні законодавством про адміністративні правопорушення; винуватість (вона передбачає наявність в особи відповідного ставлення до протиправного вчинку та його наслідків); караність (вона означає, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень); суспільна небезпечність або суспільна шкідливість.

В юридичній літературі визначено ознаки, які характеризують посадову особу як спеціальний суб'єкт юридичної відповідальності: правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності; для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються за межами посади; встановлюють спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця); притягнення службовця до одного виду відповідальності не означає того, що це ж діяння кваліфікується як інший вид правопорушення, наслідком якого є певний вид юридичної відповідальності [23].

У контексті проведеного дослідження зазначимо, що саме поняття «спеціальний суб'єкт» в аспекті загальної характеристики адміністративних проступків порушує систему науково-теоретичних координат адміністративного права. Адміністративне правопорушення (делікт): проступок або злочин, може вчинити тільки посадова особа органів державної влади.

Така сфера державного управління як виборчі відносини потребує особливого підходу в питаннях відповідальності чиновників. На переконання І.О. Лугового, в умовах, коли засоби масової інформації переповнені повідомленнями про численні грубі порушення законодавства

про вибори, а порушення у сфері виборчих технологій набувають усе нових форм масового характеру, низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності дають змогу дійти висновку про те, що існують серйозні недоліки як у чинному законодавстві, так і в діяльності органів державної влади, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують правопорядок у цій сфері [24].

Звертаємось знову до ст. 14 «Відповідальність посадових осіб». Будь-яка діяльність або бездіяльність посадових осіб органів державної влади, якщо на території або у сфері, за яку вони несуть відповідальність, відбувається правопорушення, може бути визначена як протиправна. У такому разі діє презумпція винуватості. Якщо в разі притягнення громадянина до відповідальності необхідно доводити його винуватість, то тут, навпаки, посадова особа повинна доводити свою невинність.

Якщо на території або у сфері, за яку посадова особа органу державної влади громадянин, громадська організація або інша посадова особа вбачає наявність складу правопорушення, в тому разі за заявою зацікавлених осіб повинна бути порушена адміністративна справа. Наприклад, ст. 166-5 з дискримінації підприємців органами влади і управління, в разі якщо будуть виявлені під час розгляду інші протиправні дії посадовця, може стати основою для порушення проти них кримінальної справи.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупційне правопорушення як «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність». Редакція чинного закону не пов'язує поняття корупційного правопорушення з адміністративним проступком та адміністративною відповідальністю. Адміністративна відповідальність настає за так звані «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Родовим об'єктом таких правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини, які визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець. У свою чергу, безпосереднім об'єктом можуть бути суспільні відносини у сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та інші відносини [25].

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [26] адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, є порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); нежиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП).

Іншими правопорушеннями, що можуть вчинятися посадовими особами, можна вважати: порушення правил використання земель (ст. 53); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2); порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст. 53-5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6); порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12); порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг державної пошти (ст. 164-14); неправомірне використання державного майна (ст. 184-1 КУпАП); порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків (ст. 184-2 КУпАП); створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185-2 КУпАП); перешкоджання явці до суду народного засідателя (ст. 185-5 КУпАП); нежиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або подання прокурора (ст. 185-6 КУпАП); ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП); розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП); порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2 КУпАП); порушення права на інформацію (ст. 212-3 КпАП); порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави (ст. 212-5 КУпАП).

Можна зазначити той факт, що майже всі проступки, перелік яких наразі наводиться в КУпАП, учиняються або громадянами, або представниками господарюючих суб'єктів через не-

дбалість, халатність або нехтування посадовими особами, публічних органів влади своїх службових обов'язків. Ці дії вони вчиняють умисно (ст. 10). Як приклад наведемо статті, пов'язані з порушенням з вимог законодавства про працю та охорону праці (ст. 41), ухилення від участі в переговорах щодо укладання, зміни або доповнення колективного договору, угоди (ст. 41-1), порушення чи невиконання колективного договору, угоди (ст. 41-2), ненадання інформації для ведення колективних договорів, угод (ст. 41-3). У цьому разі посадові особи органів державної влади просто не можуть не знати про те, що на підвідомчій їм території діють порушення цих статей КУпАП.

Суттєвим фактором для проведення реформи українського адміністративного права є те, що із самого початку вона ґрунтується на демократичних принципах загальноєвропейського значення. Звичайно, необхідно усвідомлювати, що існуючі в країнах світу правові, в тому числі адміністративно-правові, стандарти досить різноманітні, і чого-небудь «єдиного загальноєвропейського» (а тим більше світового) у чистому, так би мовити, вигляді не існує. Водночас деякі спільні риси правових інститутів, які вже успішно діють у зарубіжних державах, звичайно ж є, й орієнтуватися на них цілком виправдано.

Останнім часом у ряді країн Західної Європи (Німеччина, Франція, Італія, Великобританія тощо) проводяться серйозні зміни в системі законодавства в галузі боротьби з посадовими правопорушеннями. Цей факт досить яскраво свідчить про необхідність викоринення такого явища не тільки за кордоном, а й в Україні. Отже, під час реформи адміністративного права в конкретних законопроектних роботах було б дуже корисно врахувати й використати ті принципи, які вже добре себе зарекомендували в практиці країн пострадянського простору.

Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято в 1984 р. У цей самий період, базуючись на Основах адміністративного законодавства (1980 р.), було прийнято аналогічні кодекси в усіх союзних республіках, а також у багатьох країнах Варшавського договору та країнах, які перебували в дружніх чи залежних від СРСР відносинах. Аналізуючи сучасний КУпАП, слід розуміти, що він був і залишається за своїм змістом радянським законом. Тобто частиною законодавства, яке розпочало формуватись у 1920-х рр. з повного неприйняття «буржуазного права», що діяло в попередній період історії. За більше ніж 70 років існування радянське право сформувалося як особлива правова сім'я, головною ознакою якої є пріоритет публічного інтересу над приватним. Публічне право радянська юриспруденція сприймала як державне право, а всі інші правові галузі відігравали роль допоміжних.

У розумінні законодавця радянського періоду всі громадяни, установи, відомства, міністерства тощо входили в єдину управлінську систему, метою якої було побудувати комунізм у всьому світі. І тому кожен учасник цієї розбудови повинен був неухильно виконувати правила адміністративних правовідносин, а в разі порушення управлінських приписів нести за це адміністративну відповідальність. Відповідно до цієї доктрини будь-який проступок громадянина вважався правопорушенням. Стаття 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення» (до речі, без мети збуту) та десятки інших – яскраве відображення такого підходу до адміністративного права.

Проте й у наступний період розвитку адміністративного права в незалежній державі до КУпАП (як до всепоглинаючої, всеохоплюючої допоміжної ланки карально-репресивної нормативної бази) постійно вводили склади різних проступків, які потребували систематизації або каральної реакції з боку чиновників. «Правила поведінки», «обмеження», «встановлені вимоги» та «встановлений порядок» щоразу вносились до закону. Безперервна кодифікація призводила до абсурду.

Усі ці неузгоджені дії, поєднані з правовим нігілізмом населення та правовою безграмотністю працівників правоохоронних органів, призводили до абсурдизації й процесуальної частини КУпАП, коли перевірка та огляд перетворювались на рейдерські захоплення. КУпАП став документом, за допомогою якого чиновники лякали підприємців, осіб, умовно звільнених від покарання, розповсюджувачів венеричних захворювань тощо. До речі, в багатьох статтях кодексу при цьому постійно як суб'єкт, який накладає стягнення, і як суб'єкт, на який накладається стягнення, виступають «посадова особа», «посадова особа органу», підрозділи, начальники, заступники начальників тощо.

Уже навіть не викликають подиву такі статті, як 164-4 «Несвоєчасне здавання виторгу» та інші. Цілком зрозумілим стає п. 3 ст. 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», за якою власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган має право складати адміністративні протоколи за ст. 51 «Дрібне викрадення чужого майна» і ст. 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві».

Звісно, законодавець постійно прагнув надати кодексу управлінського змісту. Проте більшою мірою це призводило до появи статей на кшталт «Невиконання законних вимог посадових осіб органу...», до залякування підприємців та громадян, при цьому не створюючи необхідних умов для задоволення елементарних потреб. Крім цього, внаслідок безладу у створенні міністерств, відомств, агенцій (відповідно до указів та розпоряджень виконавчої гілки влади) необхідність відповідних змін у кодифікованому законі вже не відповідає навіть самому принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Сьогодні доцільно здійснити поетапну кодифікацію норм адміністративного законодавства за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Цей кодифікаційний процес умовно можна поділити на певні етапи. Звісно, неможливо говорити про чітке їх розмежування, але наголосимо, що відповідні процеси розпочалися ще до старту адміністративної реформи у 1998 р. У законодавстві необхідно провести трансфер норм КУпАП до базових кодексів: Кодекс про землю, Кодекс про надра тощо, як це було зроблено під час творення Митного законодавства.

Наголосимо, що впорядкування адміністративного права може здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання [27]. Деякі частини статей та окремі статті кодексу разом з іншими законами та підзаконними актами можуть стати повноцінними кодексами: Медичний кодекс України, Соціальний, Інформаційний, Дорожньо-транспортний кодекси тощо. По-четверте, створення безпосередньо Адміністративного кодексу України як кодексу матеріального права, в якому міститимуться норми, які регулюють діяльність органів державної влади й органів державної влади за вчинення посадових проступків.

Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом тощо) [28]. Наголосувалося також, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на протипагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей [29]. Тому логічною є пропозиція прийняти серед інших кодексів (фінансового, правоохоронного, медичного тощо) окремий кодекс, в якому врегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж кодексі має бути прописано провадження в справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо) [30].

Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. Роль такого кодифікованого акту з успіхом відіграє оновлений Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Що ж має містити КУпАП? По-перше, правила й норми поведінки державних службовців та інших посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність. Ці норми конкретизуються в Законі України «Про звернення громадян», у посадових інструкціях, які регулюють відносини чиновників із громадянами. По-друге, норми щодо адміністративних проступків. Наразі ці норми містяться в антикорупційному законодавстві та КУпАП. По-третє, особливості проваджень у справах про адміністративні проступки, серед яких має бути те, що контроль за діяльністю державних службовців здійснюється керівниками відповідних органів і служб; служб внутрішньої безпеки, прокуратурою та громадськістю.

Отже, з упровадженням оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення замість усеосяжної, всеохоплюючої ролі, яка визначалась адміністративним правом в радянській правотворчій та правозастосовній системі, де воно обґрунтовувало та підтверджувало правову управлінську партійну амбітність і комуністичну заангажованість державної влади в усіх без винятку публічних та приватних відносинах, адміністративне право посяде гідне місце серед інших публічних правовідносин, закріпивши своє провідне значення в публічному праві.

Сьогодні адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів, посадових осіб публічної влади, це – хаотичне нагромадження норм, правил, вимог та прийомів, які недостатньо корелюють між собою. Яскраве відображення рецепції радянського права являє собою КУпАП, так само як і інші кодекси, закони, інструкції, правила тощо. У багатьох випадках протизаконна діяльність посадових осіб публічних органів влади є відображенням як правової системи, що склалась у державі, так і загального стану правовідносин, у яких

беруть участь усі громадяни країни. Найбільш прикорм є те, що наразі створення новітнього європейського законодавства не означає виходу з глухого правового кута, в якому опинилось наше суспільство. За європейським законодавством прихована азіатська сутність патріархальних відносин. Законодавство використовується як «ширма» або як засіб для приховання корисливих дій посадовців і їх бізнесових партнерів.

Сьогодні під час кризи, яка в різних проявах знов починає ставити жорсткі умови всьому людству, вкрай необхідним є з'ясування того, що насправді ми маємо на увазі, коли говоримо про право, правовідносини, деліктологію, відповідальність тощо. Вчені-політологи, соціологи, правознавці констатують, що ми маємо споглядати цікаве суспільно-політичне явище переходу від одного устрою держави (соціалістичного) до іншого (капіталістичного) і при цьому спотворюючи як догми першого, так і постулати другого. Отже, навіть у найбільш узагальненому розумінні адміністративна деліктологія має визначатися не як «управлінське» або «каральне» право, а як «право забезпечення і захисту прав людини». Звичайно ж, головне завдання полягає не в тому, щоб дати нове наукове тлумачення поняття адміністративної деліктології, а в тому, щоб це тлумачення, відповідало теорії права, суті явища, і було реалізовано в нових підходах до аналізу та висвітлення цього інституту, а, головне – адекватно відображалось в адміністративному законодавстві.

Держава – прояв народовладдя. Нормативні акти (закони та підзаконні документи) повинні проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, дії посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права, повинні бути зупинені, а винні – покарані.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах, перед державою стоїть першочергове завдання – вдосконалити чинне законодавство в напрямі підвищення його ефективності, з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращення управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Здійснення кроків із приведення законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням із громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії провадженя у справах про публічні проступки. У подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормпроектної техніки та міжнародних стандартів.

Висновки. На основі проведеного дослідження і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видо-родовою ознакою можна констатувати, що це найпростіше рівняння суспільних відносин, в якому використовуються чіткий алгоритм: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин та проступок; об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, в якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак. Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові частини: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі внаслідок таких дій ми отримаємо більш об'ємне відображення явища, що вивчається.

Адміністративні делікти в такій схемі слід розміщати у вертикальній, а не горизонтальній площині, тобто вони також скоюються в певній сфері, у сфері державного управління. Вчиняти їх можуть тільки посадовці наділені владно-державними повноваженнями. Звісно, ці посадовці можуть працювати у різних сферах суспільно-економічного життя країни, але їх об'єднує одна спільна риса – суб'єкт вчинення правопорушення (делікту) чи то злочину, чи то проступку. Саме

в цьому є принципова відмінність запропонованої концепції адміністративної деліктології. Саме таким чином може бути досягнута справедливність та справжня рівність перед законом як невід'ємні складові частини народовладдя.

Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства в напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. К.: Національний Книжковий Проект, 2011. 224 с.
2. Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола. Российская юстиция. 2003. № 9. С. 14.
3. Циверенко Г.П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України. Форум права. 2010. № 4. С. 905. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10cgrpvku.pdf>.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Луць : Вежа: Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
5. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) К.: Вища школа, 1975. С. 41.
6. Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина I). URL: <http://www.vasu.gov.ua/>.
7. Желюк Т.Л. Державна служба: навч. посіб. К.: Професіонал, 2005. 576 с.
8. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 496.
9. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 497.
10. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 498.
11. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 16. Ст. 266.
12. Про запобігання корупції: Закон України від 7 квітня 2014 р. № 3206-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про державну службу в Україні: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 26. Ст. 273.
14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
15. Митний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45. Ст. 552.
16. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
18. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
19. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
20. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. URL: <http://zkdvs.uzh.ukrtel.net/>.
21. Антикорупційні закони України: укл. М.І. Хавронюк. К.: Атіка, 2009. 112 с.
22. Круглов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 223 с.
23. Лазарев Б.М. Специфика ответственности должностных лиц // СССР – ГДР: Государственная служба: сб. науч. трудов. М., 1986.
24. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С. 4.

25. Курс адміністративного права України / за ред. В.В. Коваленко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
26. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Станом на 2 квітня 2012 р. / Н.П. Бортник, К.І. Беляков, С.В. Петков, О.І. Остапенко [та ін.]; за заг. ред. С.В. Петкова, С.М. Морозова. К.: Центр учбової літератури, 2012. 1248 с.
27. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні. Держава та регіони. Серія: Право. 2009. № 1. С. 84–89.
28. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Актуальні проблем и сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. С. 24–30.
29. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 43–47.
30. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку. Право та державне управління. 2010. № 1. С. 44–55.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Стаття присвячена загальній характеристиці прав та обов'язків працівників Національного антикорупційного бюро України, визначається співвідношення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, аналізуються повноваження й компетенція зазначеного органу, а також надається авторський поділ прав та обов'язків за функціональними ознаками.

Ключові слова: запобігання, протидія, компетенція, повноваження, допоміжні функції, обов'язки, сфера діяльності, публічне адміністрування.

Статья посвящена общей характеристике прав и обязанностей работников Национального антикоррупционного бюро Украины, определяется соотношение субъективных прав и юридических обязанностей, анализируются полномочия и компетенция указанного органа, а также предоставляется авторский раздел прав и обязанностей по функциональным признакам.

Ключевые слова: предотвращение, противодействие, компетенция, полномочия, вспомогательные функции, обязанности, сфера деятельности, публичное администрирование.

The article is devoted to the General characteristics of the rights and obligations of the employees of the National Anti-corruption Bureau, is determined by the ratio of the subjective rights and legal duties, analyses the powers and competence by the designated authority and offers architectural Division of rights and responsibilities for functional features.

Key words: prevention; countering, competence, authority, auxiliary functions, responsibilities, scope of activities, public administration.

Вступ. Основними причинами корупційної кризи української держави є все ще слабкі інститути демократії в Україні, корупціогенне виборче законодавство, недосконале законодавство щодо фінансування виборчих кампаній і політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб і прозорих засад лобіювання. Очевидно, що розв'язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність [1].

У різний час дослідженням цього питання займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Є.А. Говійко, Ю.С. Шемшученко, С.І. Ожегов, В.В. Лазарєв, Ю.М. Старілов, А.В. Дуда, О.З. Гладун та інші.

Постановка завдання. Мета статті – подати загальну характеристику прав та обов'язків працівників Національного антикорупційного бюро України; визначити співвідношення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, проаналізувати повноваження й компетенцію зазначеного органу, а також надати авторський поділ прав та обов'язків за функціональними ознаками.

Результати дослідження. Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ, Бюро), як і будь-яка юридична особа публічного права, має характерні особливості правового статусу. Оскільки зазначений орган суттєво відрізняється від інших суб'єктів публічного адміністрування за своїми функціями, повноваженнями, сферою діяльності, принципами тощо, то го-

ловне завдання цієї інституції полягає в протидії кримінальним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зазначене завдання реалізується шляхом використання власних законодавчо закріплених повноважень. Саме нормативне закріплення за НАБУ його повноважень, компетенції, сфери діяльності, у тому числі визначення законодавчо закріплених прав та обов'язків, варто розглядати як певний спосіб адміністративно-правового регулювання його статусу та регламентації суспільних відносин у сфері протидії корупції.

Зокрема, Є.А. Говійко стверджує, що «суб'єктивні права у сфері публічного управління – це надана й гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин» [2]. Як видно, зазначена позиція корелюється з відомими конституційними положеннями, що публічна адміністрація повинна реалізовувати свої повноваження лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Водночас необхідно зазначити, що діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері публічного управління є суб'єктивні обов'язки, адже вказані категорії є нерозривно пов'язаними, а тому їх існування неможливе один без одного. Право, яке надано будь-якому із суб'єктів правовідносин, не може бути реалізоване повною мірою без виконання іншими суб'єктами покладених на них обов'язків. У публічному адмініструванні, так само як і в будь-якій системі реалізації суспільних відносин, існування прав без забезпечення їх відповідними обов'язками, а також, навпаки, – обов'язків, які не кореспондують певним правам, фактично не має жодного сенсу.

Ураховуючи вищевикладене, а також взаємовизначеність і взаємозумовленість таких категорій, як «права» й «обов'язки», пропонується розглянути такі комплексні та важливі елементи адміністративно-правового статусу НАБУ, як компетенція й повноваження, що являють собою своєрідну сукупність прав та обов'язків.

Відповідно, компетенцію розуміють як «межі діяльності якої-небудь організації, установи, особи, а повноваження – це право, надання кому-небудь для здійснення чогось» [3, с. 814]. У свою чергу, у Новітньому енциклопедичному словнику вона визначається як коло повноважень якого-небудь органу, посадової особи; коло питань, у яких конкретна особа має знання, досвід [4]. На думку С.І. Ожегова, компетенція – це коло питань, у яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийось повноважень, прав [5].

Фактично компетенція визначає місце того чи іншого органу або посадової особи в системі органів державної влади. Саме зміст та обсяг компетенції посадових осіб свідчать про його самостійність від усього апарату й можливість відособленої, самодостатньої владної діяльності під час прийняття управлінських рішень. Усі наведені трактування поняття компетенції узагальнені, не прив'язані до конкретного суб'єкта й не є його індивідуальною характеристикою. У цьому понятті відображаються як когнітивний, так і регулятивний аспекти.

У розумінні характеристик окремих індивідуумів поняття «компетенція» може використовуватись як певний рівень, при досягненні якого особа має набути певні знання та професійний досвід для правильного вирішення завдань, використовуючи при цьому найменшу кількість ресурсів. Проте варто розрізняти компетенцію й компетентність, адже остання виступає як оцінка досягнення чи недосагнення цього рівня.

Щодо компетенції НАБУ, то її доцільно розглядати як систему взаємозумовлених елементів (завдання, повноваження, функції, мета), крізь «призму» яких визначаються специфіка й особливості діяльності цього органу, спрямованої на протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Ще одним важливим елементом адміністративно-правового статусу НАБУ є повноваження. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови повноваження розглядається як право, надане для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади [6, с. 1000]. Зазвичай під правом розуміється здійснювана державою форма законодавства; система загальнообов'язкових норм поведінки санкціонованих державою; наявність науки, що вивчає юриспруденцію, та органів судової влади. Проте поняття «повноваження» та «право» не є тотожними за своєю сутністю.

У свою чергу, Ю.М. Старілов, розширюючи поняття повноважень, визначає, що вони являють собою належні державному органу й державному службовцю права та можливості діяти в

різних ситуаціях, функції та завдання, спрямовані на виконання компетенції державних органів [7]. Думка автора є досить спірною, оскільки функції та завдання не повинні розглядатися як елементи повноважень. Адже ці дві категорії реалізуються державними органами за допомогою прав та обов'язків, що, по суті, і є повноваженнями.

У публічному адмініструванні *повноваження* – це законодавчо закріплені за органом державної влади чи органом місцевого самоврядування права й обов'язки, які використовуються посадовими особами під час виконання ними своїх функціональних обов'язків.

Заслугує на увагу думка українського вченого А.В. Дуди, який вважає, що функція не є юридичним явищем і тому не може бути елементом компетенції, крім того, він пов'язує реалізацію функцій не з правами й обов'язками органу управління, а лише з обов'язками. Повноваження ж є складовою частиною функції. На кожен сферу як на об'єкт діяльності органів виконавчої влади «накладається» відповідна функція, складена зі спеціальних повноважень [8, с. 40].

Водночас «компетенцію» необхідно розглядати як ширше поняття, ніж «повноваження», адже вона становить відповідну сферу діяльності конкретного органу державної влади. Щодо «повноважень», то вони передбачають лише конкретні можливості цього органу, які він використовує для виконання своїх обов'язків, покладених на нього відповідно до законодавства. Повноваження виступають як обмеження (межі) для компетенції, тому що вони не допускають перетинання сфер діяльності одразу кількох органів державної влади й так усувають подвійний вплив на однорідні суспільні відносини. Такий підхід дає можливість розмежувати повноваження органів державної влади; провести аналіз сутності й кола повноважень чи окремо взятого повноваження з урахуванням завдань, поставлених перед органом; створення дієвого механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері боротьби корупційними деліктами; надати оцінку діям і рішенням органу державної влади на їх відповідність закону та праву.

НАБУ відрізняється від інших державних органів влади насамперед предметом і сферою діяльності, тому необхідно здійснити аналіз компетенції та повноважень досліджуваного органу. До його компетенції належать заходи, спрямовані на виявлення, припинення, розслідування, розкриття, попередження корупційних правопорушень і запобігання їм, що визначається відповідно до кола функцій НАБУ. Зазначені заходи нерозривно пов'язані з основними напрямками діяльності Бюро та визначають зміст і характер його повноважень. Останні ж варто розглядати як законодавчо закріплені права й обов'язки цього органу.

Ураховуючи викладене, пропонується розглядати *повноваження НАБУ як систему прав та обов'язків, наданих державою як центральному управлінню, так і його територіальним підрозділам з метою здійснення ними антикорупційної діяльності, а саме: попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.*

Коло повноважень Бюро нерозривно пов'язане з тими функціями, які виконує цей орган. У наукових джерелах відсутня єдина позиція щодо визначення та класифікації вказаних функцій. Наприклад, Р.В. Гречанюк зазначає, що, з огляду на права й обов'язки НАБУ, виконує три функції: 1) оперативно-розшукову; 2) досудового розслідування; 3) превентивну, що полягає в здійсненні інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення й усунення причин та умов, що сприяють учиненню корупційних правопорушень, зарахованих до підслідності НАБУ [9]. Крім того, виходячи зі змісту ч. 1. ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», доцільно виділити правоохоронну функцію НАБУ, сутність якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності й правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені та регулюються правом [10, с. 52]. Перелічені функції умовно можуть бути зараховані до основних функцій Бюро, які нерозривно пов'язані з його основним завданням.

Також неможливо оминати увагою низку допоміжних функцій, які притаманні досліджуваному органу. До таких функцій належать матеріальне забезпечення, розвиток інфраструктури органу, управління персоналом, здійснення юридичних дій, зв'язки з громадськістю тощо.

Зазначені функції не є визначними в діяльності НАБУ, проте їх належна реалізація є запорукою досягнення основного завдання, яке покладається на цей орган. Наприклад, його матеріальне-технічне забезпечення, згідно з ч. 2 ст. 25 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [11], забороняється здійснювати за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги. Законом також гарантується повне та своєчасне фінансування цього органу з урахуванням специфіки й обсягів його діяльності. Характерним

для Бюро є той факт, що в його кошторисі передбачено створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій, які наявні в повсякденній діяльності детективів.

Отже, усуваються потенційні можливості виникнення корупційних зв'язків між указаною інституцією, її підрозділами та працівниками з органами місцевого самоврядування, громадськістю, громадськими угрупованнями, окремими фізичними та юридичними особами тощо. Такий підхід є певною гарантією самостійності й незалежності (автономності) досліджуваної антикорупційної інституції, що додатково забезпечує свободу дій під час виконання покладених завдань.

Наступною є функція розвитку інфраструктури НАБУ, що спрямована на забезпечення взаємодії між територіальними та центральними підрозділами, а також усіма відділами й працівниками цієї установи. Процес взаємодії містить у собі дві складники, а саме: взаємовплив і взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, а також визначає права кожного працівника та межі його повноважень, що дає змогу уникнути конфліктних ситуацій у колективі чи перетинання функціональних обов'язків окремих підрозділів.

Досить важливою допоміжною функцією є управління персоналом, оскільки діяльність Бюро не може бути ефективною, якщо підрозділи будуть не укомплектовані чи, навпаки, укомплектовані працівниками з низьким рівнем кваліфікації. Функція управління – це передусім визначення потреби в нових кадрах, порядку набору та навчання (стажування) працівників, їх розподіл на вакантних посадах, щорічні перевірки, переведення на інші посади, підвищення, звільнення й ведення особових справ працівників тощо.

Наступна важлива функція НАБУ – це зв'язок з громадськістю, адже ефективна діяльність цього органу можлива лише в тому випадку, якщо вона буде підтримана громадськістю. Для забезпечення підтримки громадськості НАБУ використовує такі важелі впливу, як участь працівників Бюро в телепередачах, запуск на телебаченні соціальних роликів, реклами тощо. Ще одним ефективним важелем є передача засобом масової інформації дозволених для розголосу матеріалів про хід досудового розслідування, відеоматеріалів оперативних затримань високопосадовців, судових засідань про обрання їм міри запобіжного заходу тощо. Тобто робота в медіаспектрі проводиться на регулярній основі з метою залучення громадськості й отримання від них схвалення методів своєї діяльності. Налагодження відносин із громадськістю є одним із досить ефективних механізмів протидії корупції, адже Бюро залучає пересічних громадян до активного обговорення отриманої інформації, тобто до непрямої участі в розслідуванні того чи іншого корупційного правопорушення. Найбільш свідомі та активні громадяни створюють організації, спілки, ради й об'єднання для можливості прийняття вже безпосередньої участі, контролюючи чи здійснюючи тиск на органи державної влади та посадових осіб. Адже вони мають чітке розуміння того, які найбільш суттєві проблеми у сфері протидії корупції в країні, бачать стан корумпованості всіх гілок влади, унеможливають для посадовців уникнення відповідальності за корупційні правопорушення.

Зазначені основні й допоміжні функції обумовлені на законодавчому рівні через закріплення відповідних прав та обов'язків. Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11], на досліджуваний орган покладається низка обов'язків, які за функціональною ознакою умовно можливо поділити на такі групи:

- *обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності*, що спрямована на попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних кримінальних правопорушень:

- 1) здійснення оперативно-розшукових заходів;
- 2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень;
- 3) ужиття заходів щодо розшуку й арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації в кримінальних правопорушеннях, зарахованих до підслідності НАБУ;

- *обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами*:

- 1) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами;
- 2) забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ та інших визначених законом осіб; захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних зазначеному органу кримінальних правопорушеннях;
- 3) забезпечення на умовах конфіденційності й добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;
- 4) здійснення міжнародного співробітництва;

- обов'язки щодо планування, аналізу та звітності:

- 1) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення й усунення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень, зарахованих до підслідності НАБУ;
- 2) надання звітів про свою діяльність у порядку, визначеному законодавством;
- 3) інформування суспільства про результати своєї роботи.

Порівняно з обов'язками, сукупність прав НАБУ більш детально визначена в законодавстві, проте вони можуть бути аналогічно поділені за функціональною ознакою так:

- права щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності:

- 1) заводити оперативно-розшукові справи та здійснювати гласні й негласні оперативно-розшукові заходи;
- 2) витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження;

- 3) витребувати й одержувати в установленому законом порядку від інших правоохоронних і державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються в установленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном;

- 5) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування з документами й іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

- 6) отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних і юридичних осіб;

- 7) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети й документи в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;

- 8) за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

- 9) використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним і юридичним особам, для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування й затримання осіб, які підозрюються в їх учиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;

- 10) зберігати, носити й застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу;

- права щодо взаємодії з іншими суб'єктами:

- 1) залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень НАБУ;

- 2) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності й конфіденційності цих відносин, матеріально та морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні й розслідуванні кримінальних правопорушень;

- 3) порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із НАБУ;

- 4) створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних і слідчих працівників;

- 5) надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції й рекомендації щодо усунення причин та умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій і рекомендацій;

- 6) видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;

7) здійснювати правове співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів і міжнародних договорів України;

8) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України в триденний строк матеріали, отримані (надані) в рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень;

9) виступати як представник інтересів держави під час розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків НАБУ, а також залучати із цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

10) надавати міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових і слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними й міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів у встановленому законодавством України й відповідних держав у порядку, передбаченому законодавством;

11) створювати і брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону й інших законодавчих актів і міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням своїх обов'язків;
- права щодо планування, аналізу та звітності:

1) мати прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

2) з метою оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи й вести оперативний облік в обсязі та порядку, передбачених законодавством;

3) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України.

Окрім низки функцій, що реалізуються НАБУ, а також тих прав та обов'язків, які закріплено в законодавстві безпосередньо за цим органом, повноваження цього органу відображаються у визначених законодавством повноваженнях посадових осіб. Для повноти дослідження прав та обов'язків зазначеного органу необхідно провести аналіз прав та обов'язків, які законодавчо закріплені за його керівником – Директором НАБУ, тому владні повноваження цього органу реалізуються переважно через нього. Це насамперед обумовлено низкою ознак, які притаманні вказаній посадовій особі як очільнику досліджуваного органу. Директор НАБУ як суб'єкт владних повноважень і відповідно до чинних норм законодавства:

1) наділений юридичними правами й обов'язками, а також представляє колектив (групу) в інших організаціях;

2) наділений системою офіційно закріплених санкцій для впливу на підлеглих;

3) здійснює представництво в зовнішній сфері відносин і на міжнародній арені;

4) несе юридичну відповідальність за свої дії та дії підлеглих йому осіб;

5) ураховує й оцінює не лише кількість, а і якісні показники свого відомства;

6) звітує про результати діяльності Бюро;

7) суворо ставиться до помилок підлеглих і задля їх усунення проводить курси, семінари, тренінги тощо для підвищення кваліфікаційного рівня працівників.

Підсумовуючи все вищевикладене, відзначимо, що права й обов'язки НАБУ можна класифікувати так:

- права й обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності;

- права й обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами;

- права й обов'язки щодо планування, аналізу та звітності.

Перша з названих категорій «права й обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності» умовно також може бути розподілена на такі підкатегорії:

- права й обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності;

- права й обов'язки на стадії досудового розслідування;

- права й обов'язки щодо супроводження виконання судових рішень.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу резюмувати, що співвідношення прав та

обов'язків НАБУ знаходиться на досить достатньому рівні. Тобто для ефективного виконання покладених на нього обов'язків зазначений орган наділений достатнім обсягом прав у сфері протидії корупційним правопорушенням. Можна стверджувати, що права більшою мірою реалізуються саме через обов'язок НАБУ діяти в тій чи іншій сфері його відання та визначаються насамперед напрямом діяльності органу. Досить важливим є той факт, що Бюро має доступ до інформаційно-аналітичних баз різних державних відомств і має змогу використовувати отриману інформацію для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Саме ці завдання є головними в діяльності цієї інституції, чітко визначені в нормативно-правових актах її повноваження у сфері протидії корупції. Вони ж фіксують нормативні рамки діяльності НАБУ. У статті також визначено, що потребують додаткового регулювання окремі права й обов'язки, пов'язані передусім із протидією корупційним адміністративним правопорушенням.

Список використаних джерел:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
2. Говійко Є.А. Адміністративно-правовий статус Національного центрального Бюро Інтерполу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне прав і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 20 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Новейший энциклопедический словарь. Москва: АСТ, 2004. 1424 с.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва: Русский язык, 1990. 917 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
7. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва, 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты.
8. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 / Українська академія державного управління при Президентові України. Київ, 2001. 195 с.
9. Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 41–48. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/grechanuk.pdf>.
10. Скакун О.Ф., Подберезский Н.К. Теория государства и права: учебник. Харьков, 1997. 500 с.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 698-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2472.

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ» ТА «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА» ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі чинного законодавства й думок на цю проблематику вчених у галузі адміністративного права досліджено теоретичну проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: земельний ресурс, адміністративно-правовий захист, адміністративно-правова охорона, публічна адміністрація, механізм адміністративно-правового захисту, землі сільськогосподарського призначення, адміністративно-правова норма, земельне законодавство, земельні правовідносини.

В статье на основе действующего законодательства и мнений на эту проблематику ученых в области административного права исследована теоретическая проблематика соотношения понятий «административно-правовая защита» и «административно-правовая охрана» земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: земельный ресурс, административно-правовая защита, административно-правовая охрана, публичная администрация, механизм административно-правовой защиты, земли сельскохозяйственного назначения, административно-правовая норма, земельное законодательство, земельные правоотношения.

This article is based on current legislation and thoughts of scientists in the sphere of administrative law, article says about question of comparing the notions of administrative and legal protection and administrative and legal secure of lands with an agricultural purposes in Ukraine.

Key words: land resource, administrative-legal protection, administrative and legal secure, public administration, administrative and legal mechanism for protection of agricultural land, administrative law, land law, land relations.

Вступ. Земля – неоціненне багатство Українського народу, що вимагає захисту в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм.

Неврегульованість багатьох аспектів адміністративно-правової участі держави в адміністративно-правовому захисті земель сільськогосподарського призначення в умовах різноманітності суспільних відносин і динамічного їх розвитку, нерозробленість на науковому теоретичному рівні питань поняття і змісту адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні, а також неузгодженість нормативних актів у цій сфері зумовили вибір саме цієї теми для наукової статті.

Ми звернемося до поглядів С.Л. Гоштинар, яка в працях акцентує, що питання охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах загострення екологічної ситуації в Україні має стати одним із найважливіших напрямів державної політики, оскільки поліпшення стану цих земель відкриває значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції й забезпечує суттєве оздоровлення екологічних умов життя людини [1, с. 201].

Специфіка землі полягає в тому, що вона посідає особливе місце в життєдіяльності людини, є єдиним місцем для проживання людей, тварин і всіх живих організмів. Крім цього, земля є найважливішим компонентом навколишнього природного середовища, виступає як просторовий операційний базис, як територія держави, регіону, населеного пункту, є найголовнішим засобом

виробництва в сільському господарстві й об'єктом товарного обороту, специфічним об'єктом майнових відносин [2, с. 12].

Ще раз акцентуємо увагу на тому, що земля (наш земельний ресурс) – неоціненне багатство Українського народу, що вимагає захисту в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм.

Проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення намагалися розкривати у творах такі вчені, як С.Л. Гоштинар, М.М. Ейдельберг, П.Ф. Кулинич, О.В. Проніна, А.Ю. Семеряк, В.І. Семчик, М.В. Шульга, А.Д. Юрченко, В.В. Юрчишин та інші, проте вони досліджували окреслену тематику в рамках здебільшого суміжної проблематики. Основну частину своєї уваги вони зосереджували на більш загальних чи суміжних викликах, безпосередньо предметом їхніх досліджень зазначена проблематика не була.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити теоретичну проблематику співвідношення понять «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» земель сільськогосподарського призначення.

Результати дослідження. Варто розпочати наше непросте дослідження з того, що питання адміністративно-правового захисту земель загалом і земель сільськогосподарського призначення зокрема «хвилюють» науковців з погляду як екологічного, аграрного, земельного, так й адміністративного права.

І, дійсно, питання є досить складними, особливо з огляду на ситуацію в нашій державі: проведення земельної реформи, постійне, перманентне реформування законодавчої бази, трансформування суспільних відносин з огляду на процеси гармонізації нашого законодавства із законодавством ЄС.

На слушний погляд О.М. Єшук, що є вдалим і для нашого дослідження, стосовно співвідношення захисту й охорони прав аналіз чинного законодавства свідчить, що ці терміни вживаються поряд, але здебільшого мають різне значення. Так, у Конституції України поняття «охорона» вживається в контексті «охорона праці, охорона громадського порядку, охорона здоров'я, охорона звання Президента, охорона прав і свобод» тощо; «захист» – «захист Вітчизни, державних символів, прав, свобод, професійних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності» тощо [3; 4, с. 45–46].

Для кращого розуміння поняття і змісту адміністративно-правового захисту земель сільськогосподарського призначення в Україні нам варто більш детально «розібратися», розглянути ці поняття, що видаються на перший погляд простими, проте це лише певна абстрактна «ілюзія».

У загальному вигляді під категорією «охороняти» розуміють оберігати від небезпеки кого; що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля кого, чого-небудь; вартувати, стерегти; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди тощо; захищати від чого-небудь [5, с. 170].

У тлумачному словнику слово «захист» уживається у двох значеннях: як дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися, а також розшифровується як заступництво, охорона, підтримка.

Як загальновідомо з теорії держави та права, регулятивна й охоронна – це основні функції права, за допомогою яких воно захищає права та свободи громадян. У наукових працях О.І. Харитонова зазначає, що в разі порушення вимоги поводитись певним чином, замість регулятивних правовідносин, виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми права й учинення адміністративного делікту. У цьому випадку йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають встановлення нових прав та обов'язків [6, с. 38].

Проте більшість учених звертає увагу на недопущення ототожнення понять «охорона» й «захист» і вважає, що «охорона» в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, спрямований на недопущення порушення суб'єктивних прав і законних інтересів осіб, відображає статичку правовідносин. У свою чергу, «захист» характеризується динамікою через реалізацію засобів і форм, що передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності й застосовуються тоді, коли суб'єктивне право вже порушено [7, с. 192]. Досить доречними є міркування відомого вченого Р.Б. Шишки, який досліджує дещо суміжні з нами категорії, він слушно зазначає, що правовий

механізм держави повинен регулювати відносини на користь людини, надати їй можливість без дозволу реалізовувати належні права та правомірні інтереси, забезпечити високий рівень охорони, а в разі порушення цих прав своєчасний та ефективний захист [8, с. 38; 10, с. 102–107].

Запропоновану Р.Б. Шишкою ієрархічну шкалу цінностей під час здійснення охорони суб'єктів права в адміністративно-правовому аспекті сформулював В.Б. Авер'янов, який уважає, що в основу нової адміністративно-правової доктрини покладається людино-центристська ідеологія. Згідно з нею, держава повинна найповніше задовольняти й захищати інтереси громадян, тобто діяти на благо людини, шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод, законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [11; 12; 13].

На слухну думку О.В. Стукаленка, суттєвим є також той факт, що більшість учених, які розглядають співвідношення понять «охорона права» й «захист права», мають на увазі не загальносоціологічні поняття, а аналізують і досліджують «охорону» й «захист» як правові явища, тобто такі, що передбачені нормами права та реалізуються на підставі норм права, а тому й не концентрують свою увагу на співвідношенні понять «охорона права» та «правова охорона» чи «захист права» та «правовий захист». Але якщо проаналізувати термінологію, що використовується в чинному законодавстві України, то помітимо, що законодавець нерідко термін «охорона права» вживає в значенні правової охорони того чи іншого суб'єктивного права особи, об'єкта або суб'єкта правовідносин. Якщо взяти за основу такий критерій розмежування понять «охорона прав» і «захист прав», як належність до права в об'єктивному розумінні чи до права в суб'єктивному розумінні, то можна поняття «охорона» пов'язати тільки з правом в об'єктивному розумінні, а поняття «захист» – з правом у суб'єктивному розумінні. У такому випадку «охорону прав» чи, правильніше сказати, «охорону права» варто характеризувати як сукупність заходів правового, політичного, організаційного, економічного та будь-якого іншого характеру, що здійснюються компетентними державними органами й організаціями, яким таке право надається чинним законодавством, з метою запобігання порушенням норм права та забезпечення таким чином умов для реалізації суб'єктивних прав учасниками правовідносин. Тобто дотримання суб'єктивних прав у цьому випадку гарантується безпосередньо через діяльність компетентних органів, які не допускають або унеможливають учинення порушень норм права [9].

На думку Л.О. Кожури, котрий досліджував дещо аналогічну проблематику, під категорією «адміністративно-правовий захист» доцільно розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності. З аналізу викладеного вище можна зробити висновок, що об'єктом адміністративно-правового захисту є порушені законні права, свободи й інтереси осіб [14, с. 121].

Термін «охорона» В.В. Галуцько розуміє, з одного боку, як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення чинних суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. Виходячи із цього, варто вважати, що відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміністративне право загалом. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав та обов'язків суб'єктів та об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформована визначена правосуб'єктність, юридично виражена сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони. У загальному вигляді це можна сформулювати як право невіддільних фізичних і юридичних осіб перебувати під публічною охороною публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону. Звідси впливає особлива специфічна форма адміністративно-правових відносин у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Прийнято вважати, що основною особливістю цих відносин є їх правова нерівність, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі над волею всіх інших об'єктів. Соціальні відносини «влади – підпорядкування» в охоронній сфері набувають вигляду державних відносин, які трансформуються в юридичну форму адміністративного права. У ній суб'єкт публічної адміністрації виступає як юридично владний щодо об'єктів управління [7].

Варто підсумувати, що висвітлені вище класичні правовідносини в адміністративному праві мають своє місце – під час адміністративно-правової охорони права на землі сільськогосподарського призначення. Найбільш яскраво це видно тоді, коли вони виступають у найпростішій елементарній формі суб'єктивного зв'язку: «суб'єкт публічної адміністрації – об'єкт публічного

управління (суб'єкт права на отримання земель сільськогосподарського призначення)», але й у ній не все так елементарно: коли адміністративно-правові відносини виникають з ініціативи цього об'єкта, саме він реалізує своє юридичне право, проявляючи волю, хоча й невіддільну, а суб'єкт публічної адміністрації в цьому разі діяти владно не має права та є зобов'язальним щодо цього об'єкта управління [7].

Згідно зі статтею 22 Земельного кодексу (далі – ЗК) України, землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Стаття 23 «Пріоритетність земель сільськогосподарського призначення» окреслює такі положення, що Землі, придатні для потреб сільськогосподарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільськогосподарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць та автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. Лінії електропередачі та зв'язку й інші комунікації проводяться головним чином вздовж шляхів, трас тощо.

У працях В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга зазначають, що порівняльний аналіз статей 22 та 23 ЗК України свідчить про наявність розбіжностей у змісті несільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. У статті 22 ЗК України подано перелік об'єктів, що можуть бути розташовані на несільськогосподарських угіддях із застереженням через слово «тощо», тобто існує можливість розташування на таких землях інших об'єктів, не перерахованих у статті 22 ЗК України. Разом із тим у статті 23 ЗК України міститься інший перелік об'єктів, для будівництва яких надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [15].

На слушну думку С.Л. Гоштинар, який досліджував дещо суміжну з нами проблематику, а саме правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумови сталого розвитку агропромислового комплексу України, правова охорона землі передбачає систему правових засобів, за допомогою яких здійснюються заходи з відновлення, підтримання та покращання якісного стану земель. Ця охорона спрямована насамперед на забезпечення раціонального використання землі, відновлення, збереження й підвищення родючості ґрунтів, поліпшення інших корисних властивостей землі. Крім того, вона має на меті забезпечення захисту земель від негативного впливу антропогенної діяльності (псування, забруднення) та шкідливих природних процесів (вітрова, водна ерозія). Передбачені ЗК України та Законом України «Про охорону земель» заходи з охорони земель спрямовані на боротьбу з природними та штучними процесами, які погіршують стан ґрунтів. До них належать заходи щодо запобігання ерозії ґрунтів: організаційно-господарські – правильне розміщення на землі різних господарських об'єктів, систематичне спостереження за станом земель і правильністю їх використання; агротехнічні застосування належних засобів обробітку ґрунту й вирощування сільськогосподарських культур, введення спеціальних протиерозійних сівозмінь; лісомеліоративні – влаштування лісозахисних насаджень [2, с. 201].

Наприкінці статті варто зазначити, що обґрунтоване і своєчасне втручання держави в характер землеволодіння й землекористування, реалізація державою економічного механізму регулювання земельних відносин і ринку землі сприяє еволюційному розвитку та ефективному функціонуванню ринку сільськогосподарських земель. Практика господарювання в зарубіжних країнах підтверджує, що в жодній країні світу немає дійсно вільного ринку сільськогосподарських земель, необмеженого права приватної власності на землю. Держава в цих країнах контролює використання придбаних у власність земель виключно за цільовим призначенням, зобов'язує використовувати землю екологічно безпечно й ефективно відповідно до законодавства, встановлює порядок продажу-купівлі та оренди земельних ділянок. Орієнтація державного регулювання ринку землі в Україні на використання переважно економічних методів, урахування досвіду розвинутих країн ЄС дасть змогу уникнути помилок і швидше залучити землю в ринковий обіг [16, с. 246].

Висновки. У науковій праці ми проаналізували законодавства й думки вчених у галузі адміністративного права стосовно співвідношення адміністративно-правового захисту та охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні, можемо підсумувати, що адміністра-

тивно-правовий захист земель сільськогосподарського призначення – це динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушеного права на землі сільськогосподарського призначення в Україні, усунення перешкод щодо законного володіння нею, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу і притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Гоштинар С.Л. Правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумова сталого розвитку агропромислового комплексу України. Вісник соціально-економічних досліджень. 2013. Випуск 1 (48). С. 196–200.
2. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Вавженюк Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. Форум права. 2010. Випуск 1. С. 45–49.
5. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконті, 2003. Т. 3: ОБЕ-РОБ. 927 с.
6. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2004. 328 с.
7. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 4 т. / за заг. ред. В.В. Галунька. 2-е вид., доповнене і перероблене. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 334 с.
8. Шишка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.03. Харків, 2004. 395 с.
9. Стукаленко О.В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий правовий захист». Наука. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>.
10. Мосьондз С.О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: концептуальне бачення. Митна справа: науково-аналітичний журнал. 2012. № 5 (83). Частина 2. Книга 2. С. 102–107.
11. Авер'янов В.Б. Не «керувати» людиною – служити їй. Віче. 2005. № 4 (157). С. 10–15.
12. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
13. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.; за ред. В. . Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. С. 21–35.
14. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Випуск 35. Частина I. Том 2. С. 119–122.
15. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. База даних Законодавство України / ВР України. URL. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page2>.
16. Семеряк Ю., Москва М. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС. Науковий вісник НЛТУ України. Рубрика «Економіка, планування і управління галузі». 2010. Випуск 2012. С. 240–247.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;

ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

БІРЮКОВА А.М. ПРАВОВА ГЛОБАЛІЗАЦІЯ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ.....	3
БУРДІН М.Ю. ВІЙСЬКОВЕ ОСАДНИЦТВО ЯК СКЛАДОВА ПОЛЬСЬКОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (1920–1923)...	8
ДЗЮБЕНКО О.Л. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ.....	14
ЗАГРЕБЕЛЬНА Н.А., ОЛІЙНИК О.Б. ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРОКУРОРСЬКОЇ РИТОРИКИ В СУСПІЛЬСТВІ.....	19
ЗЕЛЕНКО І.П. ВИКОРИСТАННЯ АНАЛОГІЙ У ПРАВОЗАСТОСУВАННІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	22
ПЛАТОНЕНКО О.С. ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН У ВІДНОСИНАХ НА МІЖДЕРЖАВНОМУ РІВНІ.....	26
РЯБОВ О.А. СПРОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ СЕЛЯНСЬКОГО ПОВСТАНСЬКОГО РУХУ В ПЕРІОД ГЕТЬМАНАТУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО.....	30
СТРЕМЕНОВСЬКИЙ С.М. НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДАПТАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС.....	37

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО;

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

ЛАКАТОШ Н.Й. ДВИГУНИ РЕФОРМИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ.....	42
---	----

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО;

МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

БРОВКО І.В., ПАРХОМЕНКО М.М. ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	46
ВЕЛИКАНОВА М.М. РИЗИК В АЛЕАТОРНИХ ТА МІНОВИХ ДОГОВОРАХ.....	52
ГЕЛЬ А.П., ЗВЕРХОВСЬКА В.Ф. ПРАВО НА ТАЄМНИЦЮ ПРО СТАН ЗДОРОВ'Я І ЛІКАРСЬКА ТАЄМНИЦЯ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ.....	57
ГРИГОРЕНКО О.В. ЩЕ РАЗ ПРО ОЗНАКИ КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА.....	62
КАРМАЗА О.О. ОСОБИ, УПОВНОВАЖЕНІ ЗАКОНОМ НА ВЧИНЕННЯ НОТАРІАЛЬНИХ ДІЙ У СФЕРІ СПАДКУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	66
МАРЧЕНКО О.О. НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРИДБАННЯМ МАЙНА НА ПРИЛЮДНИХ ТОРГАХ.....	71
МОСТОВЕНКО О.С. ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТА ПІД ЧАС НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	78
ШУРИН О.А. ПРИНЦИП НЕПРИПУСТИМОСТІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ ЯК ОДНА З НОВЕЛ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА.....	84
ЧУЛОВСЬКИЙ В.А. ПОРЯДОК ВИДАЧІ СВІДОЦТВА ПРО ПРАВО НА СПАДЩИНУ: ТЕОРІЯ, ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА.....	89

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО	
БІЛОУСОВ Є.М. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	93
ГРУДНИЦЬКИЙ В.М. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЛОВЖИВАННЯ МОНОПОЛЬНИМ (ДОМІНУЮЧИМ) СТАНОВИЩЕМ.....	98
ПОПАДИНЕЦЬ Г.О. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	103
СУЛІМ В.В. ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ.....	109
ЧОМАХАШВІЛІ О.Ш. ЕКОЛОГІЧНЕ МАРКУВАННЯ ТА ТОРГОВЕЛЬНА МАРКА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	112
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
БОРТНИК С.М. ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ ПРАВА НА ПРАЦЮ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНІЙ РОСІЇ.....	116
ВАКАРЮК Л.В. МЕТА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ	122
ГРИЩЕНКО Р.С. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ.....	127
ІНШИНА А.С. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ.....	132
МОГІЛЕВСЬКИЙ Л.В. РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРО ПРАЦЮ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	136
УВАРОВА Н.В. ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ТРУДОВИХ СПОРІВ У СУДАХ.....	142
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
БІЛИК В.М., ТЕРЕЩЕНКО В.В. ЗАКОНОДАВЧЕ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ З НЕРОЗМИТНЕНИМИ АВТОМОБІЛЯМИ: ПРОПОЗИЦІЇ ТА ЇХ ОБҐРУНТУВАННЯ.....	148
БІЛИК Л.Л. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	152
БОЙКО И.В. ПРЕВЕНТИВНЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ В УКРАИНЕ.....	157
БУГАЙЧУК К.Л. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	163
ВСТАВСЬКА Т.В. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ЯКІ БРАЛИ УЧАСТЬ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ.....	170
ГАВЛОВСЬКИЙ І.А. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНИ СФЕРІ ЕЛЕКТРОННО-ЦИФРОВОГО ПІДПISУ.....	175
ГОЛОВІН Д.В., МАЗАЛОВ А.М. ОБ'ЄКТ ОПОДАТКУВАННЯ І ЙОГО РОЛЬ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ПОДАТКУ.....	180
ГОРОДЕЦЬКА І.А. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ.....	184
ДАНІЛОВ С.О. МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ.....	189

ІВАНОВ С.В. ВПЛИВ МИТНОГО ПРАВА ЄС ТА НОРМ МІЖНАРОДНОГО МИТНОГО ПРАВА НА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	194
ІВАНЧЕНКО В.А. ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ.....	201
КУЗЬМИШИН В.М. ФОРМИ АДМІНІСТРУВАННЯ АПЕЛЯЦІЙНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ.....	207
МАЙДАНЕВИЧ Г.А. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	213
МАКСІМЕНЦЕВА Н.О. ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ).....	217
ПЄТКОВ С.В. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ.....	223
ПИТЕЛЬ Ю.М. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	234
ПІТАТЄЛЄВ В.Г. СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ» ТА «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА» ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	241

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 1
Том 1

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнєцова

Підписано до друку 06.03.2018. Формат 70х100/16.

Обл.-вид. арк. 23,78. Ум.-друк. арк. 20,62.

Наклад 300 прим. Зам. № 0618/66.

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