

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія

ПРАВО

Випуск 23

Частина II

Том 2

Ужгород-2013

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін.

*Постанова Президії ВАКУ України № 205/5 від 08 червня 2005 року.
Проведено перереєстрацію видання, Постанова Президії ВАКУ України № 105/3 від 08 липня 2009 року.*

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор: Бисага Ю.М. – д.ю.н., професор
Заст. гол. редактора: Гарагонич О.В. – к.ю.н., доцент
Вчений секретар: Белов Д.М. – д.ю.н., доцент
Члени редколегії: Бобровник С.В. – к.ю.н., професор
Булеца С.Б. – к.ю.н., доцент
Воронова Л.К. – д.ю.н., професор, академік Академії правових наук України
Гомонай В.В. – к.ю.н., доцент
Греца Я.В. – к.ю.н., доцент
Грошевий Ю.М. – д.ю.н., професор, академік Академії правових наук України
Дзера О.В. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Академії правових наук України
Козюбра М.І. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Академії правових наук України
Колодій А.М. – д.ю.н., професор
Кубічек П. – к.ю.н., професор, Університет імені Я.А. Коменського, м. Братислава (Словацька Республіка)
Лазур Я.В. – д.ю.н., професор
Лемак В.В. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Академії правових наук України
Ленгер Я.І. – к.ю.н., доцент
Марек К. – к.ю.н., професор, Університет імені Т.Г. Масарика, м. Брно (Чеська Республіка)
Марцеляк О.В. – д.ю.н., професор
Митровка Я.В. – к.ю.н., доцент
Палінчак М.М. – к.і.н., доцент
Патакійова М. – професор, доктор права, к.ю.н., проректор Університету імені Я.А. Коменського, м. Братислава (Словацька Республіка)
Петришин О.В. – д.ю.н., професор, академік Академії правових наук України
Праневічне Б. – к.ю.н., професор, Університет імені Миколаша Ромеріса, м. Вільнюс (Литовська Республіка)
Рогач О.Я. – д.ю.н., професор
Семерак О.С. – к.ю.н., професор
Сідак М.В. – д.ю.н., професор
Скрипнюк О.В. – д.ю.н., професор
Ступник Я.В. – к.ю.н., доцент
Фазикош В.Г. – к.ю.н., професор
Чечерський В.І. – к.ю.н., доцент
Ярема В.І. – д.е.н., професор

**Рекомендовано до друку
Вченою радою Державного вищого навчального закладу
„Ужгородський національний університет”, протокол № 4 від 5 грудня 2013 року.**

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія ВК № 7992,
видане Державним комітетом телебачення і радіомовлення 09.10.2003 р.

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 5

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....9

Біліснко Г.Г. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДІВ РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ.....	9
Брильова О.В. ПРАВО РОБОТОДАВЦІВ НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ ЗА МІЖНАРОДНИМИ АКТАМИ І ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	14
Вісьтак М.Я. АКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ЯК ДЖЕРЕЛА ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	18
Журавель В.О. РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ СУДДІВ.....	22
Журавель В.І. ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ.....	24
Журавльов Д.В. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	28
Кацуба А.В. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ТРУДОВОГО ПРАВА.....	31
Кириченко Т.М. ТРУДОВІ СПОРИ – СУДОВА ПРАКТИКА.....	34
Кутومانов Д.Є. ОБОВ'ЯЗКИ СТОРІН ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЯК СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ.....	38
Рекша А.В. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕНЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА.....	41
Тихонович Л.А. АМОРАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК ТА ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ.....	44
Ушверідзе Д.П. ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	48
Факас І.Б. ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ВТРАТОЮ ГОДУВАЛЬНИКА В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ.....	52
Чорна К.П. ЗМІСТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ГІГІЄНИ ПРАЦІ.....	56
Шабанов Р.І. ЩОДО ДЕФІНІЦІЇ «ТЕЛЕРОБОТА» ЯК СКЛАДОВОЇ ФЕНОМЕНУ АТИПОВОЇ ЗАЙНЯТОСТІ.....	59

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО.....63

Сустнов Є.П. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА УГОДИ, ЩО УКЛАДАЄТЬСЯ ПІД ЧАС ВИКУПУ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ТА РОЗМІЩЕНОГО НА НІЙ НЕРУХОМОГО МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ.....	63
Чомахашвілі О.Ш. СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	68

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО.....72

Аганіна А.О. АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	72
Анпілогов О.В. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	77
Артеменко І.А. НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЇЇ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФОРМИ.....	80
Баланюк Н.Ю. ПЕРСПЕКТИВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ ЯК ОБ'ЄКТУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН.....	83

Білик П.П. СУЧАСНИЙ КЕРІВНИК У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	87
Василенко Т.Й. ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НОТАРІУСА В УКРАЇНІ.....	90
Васьківська К.М. ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПІЛЬГОВЕ ЖИТЛОВЕ КРЕДИТУВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ».....	94
Введенська В.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРИМУСОВОГО СТЯГНЕННЯ ШТРАФІВ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	97
Воронін Я.Г. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ ОБ'ЄКТІВ НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	100
Гаджисва Ш.Н. ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОДЕКСУ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ.....	104
Бригінець О.О., Гераськевич Г.М. СУТНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО СТАДІЙ.....	107
Городецька І.А. КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ВИКОРИСТАННЯМ І ВІДТВОРЕННЯМ ТВАРИННОГО СВІТУ.....	110
Жидецька В.В. ПРО ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНІКИ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ.....	114
Жидецька К.В. ПРО НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	120
Заяць О.В. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВОГО РІШЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ СУДІВ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ТА КАСАЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЙ).....	126
Ігонін Р.В., Дирдін М.С. ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.....	130
Кадурін С.С. ПОНЯТТЯ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ» У СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ.....	134
Ковальов І.М. ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА ЯК ВИД ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС.....	138
Койчева О.С. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ОРГАНУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ.....	141
Колесніченко В.В. КАТЕГОРІЯ «СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ»: НАУКОВИЙ ПІДХІД ЩОДО СУТНОСТІ І ЗМІСТУ.....	146
Комзюк В.Т. ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МИТНИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	149
Костенко І.В. ЩОДО ПРАВА ПРИВАТНИХ ОСІБ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО ПЕРЕБУВАЄ У РОЗПОРЯДЖЕННІ СУДУ.....	152
Кузьменко В.А. ШТРАФИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	156
Купалов М.М. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ СОЦІАЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ХВОРОБ.....	159
Лошицький М.В. ПОЛІЦЕЙСЬКА СИСТЕМА ДЕРЖАВИ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ.....	162
Лучковська С.І. СИСТЕМА ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ У КОНТРОЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ.....	166
Музика-Стефанчук О.А., Мазниця А.А. ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД.....	170
Нинюк М.А. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	173
Ніщимна С.О. ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ.....	176
Огій О.С. ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УЧАСНИКАМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	180
Павленко Н.Г. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ.....	184

Перов Д.О. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН	186
Рябченко Я.С. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ З ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	190
Сіماشкевич Ю.М. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	193
Собків Я.М. КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА.....	195
Солошкіна І.В. КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ.....	199
Сопілко І.М. ІНФОРМАЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ НЕОПАРАДИГМИ.....	203
Степашко О.І. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ДО УХВАЛЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ПОДАТКОВИХ СПОРАХ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....	206
Стрельченко О.Г., Іванова О.О. ГЕНЕЗИС СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ.....	210
Стукаленко В.А. ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, ЩО ВПРАВИ ЗАСТОСОВУВАТИ ДО ПОРУШНИКІВ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ.....	214
Тацишин І.Б. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРШОГО ТАРИФНОГО РОЗРЯДУ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ.....	217
Топор І.В. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	220
Фазикош О.В. РОЛЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ СУДУ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	225
Хряпинський А.П. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОЦЕДУРИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	230
Ченкова Н.Я. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДИСКРИМІНАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	234
Шульга Т.М. К ВОПРОСУ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ В УКРАИНЕ.....	240

CONTENTS

SECTION 5

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW.....50

Biliienko H.H. RIGHTS KINDS OF WORKING TIME.....	9
Brylova O.V. THE RIGHT TO FREEDOM OF EMPLOYERS TO INTERNATIONAL ACTS AND LEGISLATION OF UKRAINE.....	14
Vistak M.Ya. THE ACTS OF THE UNITED NATION ORGANIZATION AS THE LABOUR LAW SOURCES OF UKRAINE.....	18
Zhuravel V.O. ROLE OF THE STATE JUDICIAL ADMINISTRATION IN JUDGES WORK ORGANIZATION.....	22
Zhuravel V.I. LEGAL REGULATION DEVELOPMENT GENESIS OF FORMS OF PROTECTION OF EMPLOYEE LABOR RIGHTS.....	24
Zhuravlov D.V. LEGAL STATUS OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: CURRENT STATUS AND FUTURE IMPROVEMENT.....	28
Katsuba A.V. HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF CREATION AND FORMATION OF LABOR LAW BRANCH.....	31
Kyrychenko T.M. LABOUR DISPUTES – LITIGATION.....	34
Kutomanov D.Ye. DUTIES OF LABOR RELATIONS PARTIES AS AN ELEMENT OF LABOR DISCIPLINE ENSURING.....	38
Reksha A.V. NATURE AND CONTENT OF LEGAL REGULATION ENCOURAGED CIVIL SERVANTS AS SUBJECTS OF LABOR LAW.....	41
Tykhonovych L.A. IMMORALITY AND LAWFUL CONSEQUENCES OF ITS ACCOMPLISHMENT.....	44
Ushveridze D.P. COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF THE CIVIL SERVICE: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RECOMMENDATIONS FOR UKRAINE.....	48
Fakas I.B. PENSION PROVISION IN CONNECTION WITH THE LOSS OF BREAD-WINNER IN THE FRAMEWORK OF PENSION REFORM IN UKRAINE.....	52
Chorna K.P. CONTENTS OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF LABOR SAFETY AND HEALTH.....	56
Shabanov R.I. REGARDING THE DEFINITION OF «TELEWORKING» AS A PART OF THE PHENOMENON OF ATYPICAL EMPLOYMENT.....	59

SECTION 6

LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURE RESOURCES LAW..... 69

Suietnov Ye.P. THE LEGAL NATURE OF THE BARGAIN CONCLUDED DURING THE REDEMPTION OF LAND PLOT AND PLACED ON IT REAL ESTATE FOR PUBLIC NEEDS.....	63
Chomakhashvili O.Sh. EUROPEAN UNION STANDARDS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION.....	68

SECTION 7

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW.....92

Ahanina A.O. ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION WITH EU LEGISLATION AS THE PRIORITY DIRECTION OF LEGAL REFORM IN UKRAINE.....	72
Anpilohov O.V. ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE LOCAL STATE ADMINISTRATIONS ACTIVITY.....	77
Artemenko I.A. BUSINESS ENTITIES PUBLIC ADMINISTRATION AND PROCEDURE FORMS.....	80
Balaniuk N.Yu. THE PROSPECT OF NON-STATE PENSION FUNDS AS THE OBJECT OF SOCIAL PROTECTION OF CITIZENS.....	83
Bilyk P.P. MODERN LEADER IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION.....	87

Vasylenko T.Y. PROBLEMS DEFINING THE LEGAL STATUS OF NOTARIES IN UKRAINE.....	90
Vaskivska K.M. THE ISSUE OF IMPROVING CONCEPT OF «PREFERENTIAL HOUSING LOANS YOUTH IN UKRAINE».....	94
Vvedenska V.V. THE ADMINISTRATIVE LEGAL MECHANISM OF THE COMPULSORY COLLECTING OF PENALTIES FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	97
Voronin Ya.H. FEATURES ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT ENVIRONMENTAL AUDIT OIL AND GAS COMPLEX OF UKRAINE.....	100
Hadzhuieva Sh.N. HISTORIOGRAPHY RESEARCH AS A SOURCE CODE OF ADMINISTRATIVE LAW IN DOMESTICK ADMINISTRATIVE-LEGAL DOCTRINE.....	104
Bruhinets O.O., Heraskevuch H.M. ESSENCE OF BUDGETARY PROCESS AND HIS STAGES.....	107
Horodetska I.A. THE COMPETENCE OF THE STATE ENVIRONMENTAL INSPECTION OF UKRAINE AND ITS TERRITORIAL BODIES ON STATE CONTROL FOR PROTECTION, USE AND REPRODUCTION OF FAUNA.....	110
Zhydetska V.V. ON WAYS TO IMPROVE TECHNOLOGY RULEMAKING IN UKRAINE.....	114
Zhudetska K.V. THE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE PUBLIC EXAMINATION ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION.....	120
Zaiats O.V. THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF A TREATMENT TO THE ADMINISTRATIVE COURT FOR A JUDICIAL REVIEW (ON THE EXAMPLE OF THE COURTS OF APPEAL AND COURTS OF CASSATION).....	126
Ihonin R.V., Dyrdin M.Ye. FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECUREMENT OF FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION.....	130
Kadurin S.Ye. THE CONCEPT «ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY» IN MODERN JURISPRUDENCE.....	134
Kovalov I.M. PHYSICAL TRAINING AS TYPE INTERNAL ADMINISTRATIVE POLICE ACTIVITY.....	138
Koicheva O.S. HISTORY OF ACCOUNTING CHAMBER AS FSAs.....	141
Kolesnichenko V.V. CATEGORY «THE SUBJECT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION»: A SCIENTIFIC APPROACH TO THE ESSENCE AND CONTENT.....	146
Komziuk V.T. REGARDING THE DEFINITION OF CUSTOMS: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS.....	149
Kostenko I.V. THE RIGHT PRIVATE INDIVIDUALS ACCESS TO COURTS' INFORMATION.....	152
Kuzmenko V.A. THE PENALTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	156
Kupalov M.M. CURRENT ISSUES OF INFORMATION PROVISION COMBATING THE SPREAD OF SOCIALLY DANGEROUS DISEASES.....	159
Loshytskui M.V. POLICE STATE SYSTEM: HISTORY AND DEVELOPMENT.....	162
Luchkovska S.I. THE SYSTEM OF THE TAX AUTHORITIES IN CONTROL LEGAL RELATIONS.....	166
Muzuka-Stefanchuk O.A., Maznutsia A.A. INTERPRETATION OF THE TERM «PUBLIC FINANCIAL CONTROL»: NATIONAL AND EUROPEAN APPROACH.....	170
Nyniuk M.A. CONSTITUTIONAL AND LEGAL PECULIARITIES OF THE FORMATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT OFFICIALS MORAL CULTURE.....	173
Nishchumna S.O. GENERAL LEGAL PRINCIPLES IN THE FINANCIAL LAW.....	176
Ohii O.S. GUARANTEES OF THE IMPLEMENTATION OBLIGATIONS BY PARTICIPANTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP.....	180
Pavlenko N.H. ISSUES OF CREATING LOCAL POLICE.....	184
Perov D.O. CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF LEGAL RELATIONS INFORMATIONAL.....	186
Riabchenko Ya.S. THE PROBLEM QUESTIONS AT DECISION OF COGNIZANCE OF BUSINESSES ON CHALLENGING OF NORMATIVE-LEGAL ACTS.....	190
Simashkevych Yu.M. CONCEPT AND NATURE OF SUBJECTS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF EDUCATIONAL ACTIVITY IN UKRAINE.....	193

Sobkiv Ya.M. CLASSIFICATION OF INFORMATION RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN.....	195
Soloshkina I.V. CONCEPTION OF DEVELOPMENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS IN UKRAINE.....	199
Sopilko I.M. INFORMATIONAL IDENTITY: BASIS OF FORMATION OF NEOPARADIGM.....	203
Stepashko O.I. THEORETICAL AND PRACTICAL GOING NEAR ACCEPTANCE OF COURT DECISIONS IN TAX SPORES IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING OF UKRAINE.....	206
Strelchenko O.H., Ivanova O.O. GENESIS OF THE CREATION AND ACTIVITIES OF PUBLIC ASSOCIATIONS.....	210
Stukalenko V.A. DESCRIPTION OF SEPARATE SUBJECTS OF IMPERIOUS PLENARY POWERS THAT IS RIGHT TO APPLY TO VIOLATORS OF ELECTORAL LEGISLATION OF MEASURE OF ADMINISTRATIVE COMPULSION.....	214
Tatsyshyn I.B. ADMINISTRATIVE-LEGAL PROVISION OF THE FIRST TARIFF DIGIT IN THE BUDGET SECTOR.....	217
Topor I.V. SPECIAL FEATURES OF THE PARTIES' PROCEDURAL STATUS IN THE ADMINISTRATIVE JUSTICE: COMPARATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC.....	220
Fazykosh O.V. ROLE AND JURISDICTION OF THE COURTS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	225
Khiapynskui A.P. LEGAL REGULATION AND PROCEDURE COMPLIANCE AND ENFORCEMENT ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT.....	230
Chenkova N.Ya. CURRENT PROBLEMS OF DISCRIMINATION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEDURE.....	234
Shulha T.M. TO THE ISSUE OF INVIROMANTAL TAXATION IN UKRAINE	240

РОЗДІЛ 5 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДІВ РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ

RIGHTS KINDS OF WORKING TIME

Білієнко Г.Г.,

*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права,
юридичного факультету*

Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

Дана стаття присвячена вивченню правового регулювання режимів робочого часу. Автором проведено аналіз наукової літератури останніх років на предмет вивчення режимів робочого часу, розглянуто основні нормативні положення з даного питання. Наприкінці дослідження проаналізовано тенденції майбутнього регулювання режимів робочого часу.

Ключові слова: робочий час, режим робочого часу, робочий тиждень, робочий день, спеціальні режими робочого часу.

Данная статья посвящена изучению правового регулирования режимов рабочего времени. Автором проведен анализ научной литературы последних лет по поводу изучения режимов рабочего времени, рассмотрены основные нормативные положения по данному вопросу. В конце исследования проанализированы тенденции будущего регулирования режимов рабочего времени.

Ключевые слова: рабочее время, режим рабочего времени, рабочая неделя, рабочий день, специальные режимы рабочего времени.

This paper focuses on the study of regulation modes of work. The author analyzed the scientific literature of recent years to examine the mode of working, the basic regulations on the subject. The study analyzed the trends of the future regulation of working time regimes.

Key words: working time, mode of working hours, the working week, time, special modes of work.

У складному комплексі питань, пов'язаних із дослідженням особливостей правового регулювання праці в умовах переходу України до ринкової економіки важливе місце посідає проблема правового впровадження робочого часу. Вона особливо актуальна нині, коли відбувається активний розвиток ринкових відносин і глобалізація багатьох галузей вітчизняної економіки. Перед законодавцем стоїть дуже значне за масштабами завдання: створити правову базу, здатну забезпечити всебічний розвиток соціально-трудової сфери й захистити інтереси найманого працівника. Різноманіття видів трудової діяльності, що виникають при реалізації громадянами свого права на працю, та їх специфіка вказують на велике значення подальшого розвитку правового регламентування окремих видів робочого часу [1, с. 3].

Широкомасштабний процес реформування вітчизняного трудового законодавства, який триває, торкається широкого кола питань, серед іншого й шляхів удосконалення понятійного апарату та механізму реалізації спеціальних норм такого правового інституту галузі трудового права як інститут робочого часу. Останній виступає не лише окремим інституційним утворенням у структурі системи трудового права, а ще й органічним складником змісту (структури) індивідуально-трудова відносин, які посідають центральне місце в системі правовідносин, що формують предмет цієї галузі права [2, с. 35].

Метою даного дослідження є вивчення різноманітних видів режиму робочого часу.

Цією проблематикою займалися такі вчені, як О.В. Лавріненко, В.І. Прокопенко, В.С. Вітківський, Л.П. Гук, А.І. Шарко, К.В. Шурупова.

Режим праці чи робочого часу – це певний порядок розподілу норми часу, зокрема його початку, закінчення та перерв у роботі. Режим праці включає певну тривалість робочого часу за відповідний період: робочий тиждень, робочий день, робочу зміну, поділ робочого часу на частини, ненормований робочий час, нічний робочий час, надурочні роботи, чергування та облік робочого часу [3, с. 292].

О.Д. Мамедов зазначає, що як у навчальній, так і науковій літературі є певні різночитання при визначенні поняття «режим робочого часу». Так, наприклад, на думку Є.П. Смірнова, під режимом робочого часу мається на увазі «розподіл норми робочого часу для конкретних категорій працівників у рамках певного календарного періоду». Професор І.О. Снігірєва вважає, що «під режимом робочого дня розуміється форма його організації, тобто розподіл норми робочого часу за певними календарними періодами з урахуванням надання працівникові відпочинку в цьому періоді». В.Г. Молів дає дещо іншу інтерпретацію, він вважає, що «під режимом робочого часу у трудовому праві розуміється розподіл часу роботи в межах доби чи іншого календарного періоду».

ду, початок і закінчення щоденної роботи (змін), початок і закінчення перерви для відпочинку і харчування» [4, с. 109].

Оскільки об'єктом нашого дослідження є види режиму робочого часу, то ми зупинимося саме на них. Традиційно режими робочого часу діляться на загальні та спеціальні. При загальних режимах робочого часу розподіл норми тривалості робочого часу відбувається за тижневий або інший обліковий період. До загальних режимів робочого часу належать такі: п'ятиденний робочий тиждень, шестиденний робочий тиждень та підсумований облік робочого часу.

Найбільш розповсюдженим режимом робочого часу є п'ятиденний робочий тиждень. Відповідно до ст. 52 КЗпП для працівників встановлюється п'ятиденний робочий тиждень із двома вихідними днями. За п'ятиденного робочого тижня тривалість щоденної роботи (зміни) визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку або графіками змінності, які затверджує власник або уповноважений ним орган за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації з додержанням встановленої тривалості робочого тижня [5, ст. 52].

Тривалість щоденної роботи (зміни) за п'ятиденного робочого тижня може визначатися правилами внутрішнього розпорядку, затвердженими зборами трудового колективу (ст. 142 КЗпП України). Інший документ, котрий може застосовуватись для визначення тривалості щоденної роботи, – це графік змінності (графік виходу на роботу). Графіки виходу на роботу затверджуються завжди, коли тривалість щоденної роботи чи надані працівникам вихідні дні не є стабільними. Графіки змінності (графіки виходу на роботу) затверджує власник чи уповноважений ним орган за погодженням із профспілковим комітетом підприємства, установи, організації [6, с. 93].

Ст. 52 КЗпП передбачає випадки встановлення на підприємстві шестиденного робочого тижня. На тих підприємствах, організаціях, де за характером виробництва та умовами роботи запровадження п'ятиденного робочого тижня є недоцільним, встановлюється шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем. За шестиденного робочого тижня тривалість щоденної роботи не може перевищувати 7 годин при тижневій нормі 40 годин, 6 годин відповідно при нормі 36 годин та 4 години при тижневій нормі 24 години [5, ст. 52].

Дана норма обмежує встановленими нормами тривалість щоденної роботи працівників як із нормальним, так і зі скороченим робочим днем. Зокрема, за шестиденного робочого тижня працівники з нормальним робочим днем не можуть працювати більше 7 годин, а працівники зі скороченим робочим днем – більше 6 годин за тижневої норми 36 годин та більше 4 годин за тижневої норми 24 години. Так само чітко обмежується встановленими нормами тривалість щоденної роботи працівників як із нормальним, так і зі скороченим робочим днем за п'ятиденного робочого тижня, що заздалегідь визна-

чається правилами внутрішнього трудового розпорядку або графіками змінності. Отже, робочий день працівників як із нормальним, так і зі скороченим робочим днем є нормованим робочим днем.

У деяких випадках, які становлять виняток із загального правила, вводиться ненормований робочий день. Але й для цього виду режиму робочого дня важливою ознакою є законодавче закріплення тривалості робочого дня протягом доби, тобто встановлення норм робочого часу [7, с. 86].

Таким чином, шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем встановлюється тоді, коли використання п'ятиденного робочого тижня з двома вихідними днями є недоцільним. При цьому слід враховувати специфіку роботи. Якщо у зв'язку зі специфікою роботи конкретно взятого підприємства встановлення шестиденного робочого тижня – необхідний захід, власник підприємства або уповноважений ним орган має право його встановити, але при цьому йому слід враховувати вимоги чинного трудового законодавства щодо тривалості щоденної роботи з дотриманням встановленої (40-годинної) тижневої норми тривалості робочого часу та обов'язковості узгодження такого встановлення з виборним органом первинної профспілкової організації, трудовим колективом. Також звертаю увагу на те, що шестиденний робочий тиждень потрібно відрізняти від роботи у святкові та вихідні дні.

Окремим загальним видом режимів робочого часу є підсумований облік робочого часу.

Відповідно до ст. 61 КЗпП на безперервно діючих підприємствах, установах, організаціях, а також в окремих виробництвах, цехах, дільницях, відділеннях і на деяких видах робіт, де за умовами виробництва (роботи) не може бути додержана встановлена для даної категорії працівників щоденна або щотижнева тривалість робочого часу, допускається за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації запровадження підсумованого обліку робочого часу з тим, щоб тривалість робочого часу за обліковий період не перевищувала нормального числа робочих годин [5, с. 61].

Під час змінної роботи щодо обмеження максимальної тривалості зміни слід наголосити, що немає загального нормативно-правового акта, який урегулював би граничну тривалість зміни (наприклад, 12 чи більше годин). Щодо нормативного регулювання питання щодо максимальної тривалості щоденного робочого часу для окремих категорій працівників здійснено аналіз конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці, який також дозволяє дійти висновків, що тривалість щоденного робочого часу, як правило, не повинна перевищувати 12 годин [8, с. 4].

Слід звернути увагу на співвідношення такого загального режиму роботи як підсумований облік робочого часу та спеціального режиму роботи – гнучкого графіку роботи, мова про який піде далі. Справа в тому, що за роботи в режимі гнучкого графіка роботодавець також зобов'язаний забезпечити щоденний облік робочого часу, і цей облік може бути, а часто і

є підсумованим обліком робочого часу. Установлення підсумованого обліку робочого часу за гнучкого графіку роботи дозволяє працівникові і роботодавцю укласти угоду про норматив робочих годин в обліковому періоді.

Також подальшого детального розгляду заслуговують співвідношення підсумованого обліку робочого часу зі змінним графіком роботи: підсумований облік може бути введений як за багатозмінного режиму робочого часу, так і за однозмінного. Ці твердження дозволяють припустити, що підсумований облік робочого часу є досить універсальною конструкцією та може застосовуватися щодо спеціальних режимів робочого часу.

До спеціальних режимів робочого часу відносять ненормований робочий день; перервний робочий час; гнучкий графік роботи; вахтовий метод організації роботи.

Ненормований робочий день – це особливий режим робочого часу, який встановлюється для певної категорії працівників у разі неможливості нормування часу трудового процесу. За потреби ця категорія працівників виконує роботу понад нормальну тривалість робочого часу (ця робота не вважається надурочною). Міра праці у даному випадку визначається не лише тривалістю робочого часу, а й колом обов'язків та обсягом виконаних робіт (навантаженням) [9].

Серед науковців існує дискусія про визначення ненормованого робочого часу як особливого режиму праці працівників.

На думку В.М. Венедіктова, ненормований робочий день є не «особливим», а «спеціальним» режимом робочого часу, однак такі режими «встановлюються для окремих категорій працівників, що обумовлено особливими умовами і характером праці, соціально-правовим статусом працівника тощо. За діючим законодавством ненормований робочий день не є особливою нормою робочого часу» [10, с. 36].

Аналізуючи визначення ненормованого робочого дня науковцями в галузі трудового права, О.В. Лаврінченко наводить визначення В.В. Жернакова: «Ненормований робочий день – це особливий режим робочого часу, який встановлюється для певної категорії працівників у випадках неможливості нормування часу трудового процесу. За необхідності ця категорія працівників виконує роботу надурочно. Ці перепрацювання робочого часу не є понаднормовою роботою і додатковій оплаті не належать». З аналогічного розуміння виходять й інші автори, коли пишуть, що «ненормований робочий день – це особливий режим робочого часу окремих працівників, обумовлений специфікою і характером їх праці, за якого за необхідності допускається в окремі дні робота понад встановлену тривалість робочого часу за пропозицією роботодавця або за ініціативи самого працівника». В.М. Пустозьорова зазначає, що «окремі категорії працівників працюють в умовах, коли час їхньої праці не піддається точному обліку. Для них встановлюється особливий режим робочого часу – ненормований робочий день. Особливість цього режиму в тому, що працівники самостійно

розподіляють свій робочий час. У деяких випадках працівники, в основному підкоряючись режиму підприємства, іноді затримуються на робочому місці понад звичайного робочого часу для виконання своїх службових обов'язків або приходять на роботу у більш ранній час, ніж передбачено правилами внутрішнього трудового розпорядку. Така переробка не вважається понаднормовою роботою» [11, с. 38].

Хотілось би звернути увагу на зіставлення ненормованого робочого дня та надурочних робіт: дуже часто за рахунок ненормованого робочого дня вирішуються проблеми із залученням працівників до надурочних робіт.

У разі виконання працівником роботи за вказівкою роботодавця або з його відома не своїх трудових обов'язків така робота не може вважатися роботою, виконаною в умовах ненормованого робочого дня, на мою думку, є всі підстави віднести таку роботу до понаднормової.

Наступним спеціальним режимом робочого часу є перервний робочий час.

На роботах з особливими умовами і характером праці в порядку та у випадках, передбачених законодавством, робочий день може бути поділено на частини з тією умовою, щоб сумарна тривалість роботи не перевищувала максимальної тривалості робочого дня [5, ст. 60].

Підстави і порядок застосування роздрібненого робочого дня визначаються законодавством. Поділ робочого дня на частини зумовлений особливим характером праці деяких працівників зв'язку, транспорту, театрів тощо. Наприклад, для водіїв і кондукторів автобусів, тролейбусів і трамваїв, що працюють на міських регулярних пасажирських лініях, запроваджено робочий день із поділом зміни на дві частини і доплатою за відпрацьований час у кожній зміні з двома виходами на роботу до 30% тарифної ставки (окладу). Переведення на такий режим роботи може провадитися за наявності згоди на це відповідного працівника. Кількість таких змін у розрахунку на місяць не повинна перевищувати 20% загальної кількості змін для працівників зазначених професій [7, с. 102].

Законною підставою для поділу робочого дня на частини названо зміну інтенсивності праці протягом робочого дня (зміни). У зв'язку із чим законним може бути визнаний наказ про розділення робочого дня на частини, в якому конкретно вказані проміжки робочого дня (зміни), що вимагають найбільш інтенсивної роботи. Перервний робочий час виправданий тоді, коли відсутня можливість виконувати трудові обов'язки протягом робочого дня. Наприклад, незручно прибирати службові приміщення у присутності співробітників. У зв'язку із чим робочий день із прибирання приміщень може бути розділений на частини. Перша частина робочого дня може протікати до початку роботи, а друга – після його закінчення.

Найбільш поширеним спеціальним режимом робочого часу є гнучкий графік роботи.

Правовою підставою для встановлення гнучкого режиму робочого часу в Україні є ст. 13 Кодексу

законів про працю України та ст. 7 Закону України «Про колективні договори і угоди», згідно з якими питання режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку встановлюються у колективному договорі. Гнучкий режим робочого часу може встановлюватись за угодою між працівником і роботодавцем як при прийнятті на роботу, так і згодом, у разі, коли з будь-яких причин застосування звичайних графіків роботи малоефективне [12, с. 82].

Згідно з результатами опитування компанії Regus, більше половини працівників в Україні (56%) звільнені від необхідності постійно бути присутніми в офісі. Ці співробітники мають право половину робочого тижня працювати поза основним офісом їх компанії, що допомагає їм знизити час, який вони витрачають на дорогу, і допомагає їм знайти робоче місце недалеко від будинку. Як відзначають у Regus, впровадження гнучких умов роботи призводить до того, що 50% співробітників працюють більш ретельно і приносять більше користі своїй компанії [16].

Сутність гнучкого графіка робочого часу полягає в тому, що робочий день розподіляється на дві частини: фіксований робочий час у середині дня – час обов'язкової присутності всіх працівників на своїх робочих місцях, а також змінний (гнучкий) робочий час – на початку і наприкінці робочого дня, коли працівник самостійно регулює час початку й завершення роботи. Змінний (гнучкий) час має бути відпрацьований таким способом, щоб у цілому було дотримано тривалості роботи, установленої правилами внутрішнього трудового розпорядку в розрахунку на тиждень або на місяць. Фіксований робочий час за своєю тривалістю має становити більшу частину робочого часу, що зумовлено необхідністю здійснення відповідних виробничих контактів і контролю за працівниками, що працюють за таким графіком [13, с. 173].

Таким чином, можна підсумувати, що поняття «гнучкий робочий графік» у вітчизняному законодавстві відсутнє. Попри це широка практика цього режиму роботи свідчить про її актуальність та знаходить виправдання у відсутності заборони на впровадження гнучкого графіку роботи. Тому можна вважати за потрібне здійснити законодавчу регламентацію відносин, що виникають у роботі за гнучким графіком. До того часу, доки законодавча регламентація відсутня, під час застосування гнучкого графіку необхідно брати до уваги ризики, пов'язані з неоднозначним тлумаченням трудового законодавства.

Останнім із розглянутих нами спеціальних режимів робочого часу є вахтовий метод організації роботи. Це особлива форма організації робіт, що ґрунтується на використанні трудових ресурсів поза місцем їх постійного проживання за умов, коли щоденна доставка працівників до місця роботи і назад до місця постійного проживання неможлива [14].

Працю за вахтовим методом організації робіт слід кваліфікувати як таку, що має ознаки двох правових конструкцій, які притаманні діючому законодавству України про працю. По-перше, виконання працівниками трудових обов'язків із застосуванням вахтового методу має ознаки роботи за режимом

підсумованого обліку робочого часу. По-друге, вахтовий метод організації робіт пов'язаний із направленням працівників на роботу до іншої місцевості, тобто передбачає використання правової конструкції переведення на іншу роботу (за ознакою роботи в іншій місцевості) [6, с. 102].

При цьому варто пам'ятати, що загальна тривалість робочого часу під час виконання робіт вахтовим методом не повинна перевищувати встановлену законодавством тривалість для відповідних категорій працівників. За загальним правилом загальна тривалість робочого часу, що припадає на кожний календарний тиждень облікового періоду, не повинна перевищувати 40 годин. Перевищення цього нормативу за обліковий період є надурочною роботою.

Використання робочого часу і часу відпочинку в межах облікового періоду регламентується графіком роботи на вахті, що затверджується роботодавцем. Перепрацьований працівником час, тобто понаднормові години, може підсумовуватися за календарний рік до цілих днів із наданням додаткових днів відпочинку. Таким чином, ми можемо констатувати, що вахтовий метод роботи підпорядковується всім загальним правилам організації роботи.

Отже, як правильно зазначає З.В. Дзукоева, режим робочого часу – один із найважливіших факторів організації праці. Як правове явище робочий час виконує трояку роль: визначає міру участі працівників у сукупній праці, необхідній для існування всього суспільства, забезпечуючи наявність позаробочого часу, необхідного для відновлення витрачених у процесі праці життєвих сил, збереження здоров'я, розвитку особистості тощо. Обов'язок дотримуватися режиму робочого часу не лише один із найважливіших обов'язків сторін трудового договору. Він сприяє ідентифікації трудової правовідносини (отже, і трудового договору): дотримання режиму робочого часу [15, с. 3].

Важливим є питання місця держави та централізованого регулювання у визначенні режиму та норм робочого часу, а також співвідношення законодавчих та соціально-партнерських актів, що врегульовують дані проблеми. Вважаємо, що законодавче регулювання повинне бути спрямоване на встановлення лише основних положень, мінімальних гарантій для працівників в аспекті робочого часу. Держава має виступати своєрідним гарантом прав працівників. Безпосереднє ж установлення тривалості робочого часу, його режиму, конкретних норм повинне здійснюватися на рівні колективних договорів та угод. Отже, співвідношення централізованого та локального регулювання має виявлятися таким чином: вплив держави повинен зводитись до встановлення основних засад, визначення певного поля; конкретне ж урегулювання відносин, пов'язаних із робочим часом, слід здійснювати на рівні колективно-договірного регулювання в межах окресленого державою правового поля [15, с. 25].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що перераховані види режиму робочого часу не виключають один одного, проте в сучасних еконо-

мічних умовах існує потреба в пошуку найбільш ефективних режимів робочого часу. Одним із таких режимів, що дозволяє підвищити працездатність працівника та скоротити витрати роботодавця, є гнучкий графік роботи. Також існує нагальна по-

треба у чіткій законодавчій регламентації всіх видів режиму робочого часу, оскільки нині це питання є мало дослідженим у доктрині трудового права, тому має фрагментарне та неповне відображення в нормативно-правовій базі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шурупова К.В. Правове регулювання робочого часу на підприємствах державного і приватного секторів економіки України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Шурупова Катерина Володимирівна; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – 2010. – 197 с.
2. Лаврінченко О.В. Робочий час, його склад та види у контексті аналізу положень проекту нового Трудового кодексу України / Економіка. Фінанси. Право. – 2010. – № 1. – С. 35–39.
3. Кравчук О.М. Методологічні підходи до структуризації робочого часу на підприємстві / Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент». Збірник наукових праць. Луцький державний технічний університет. Випуск 5(18). – Ч. 1. – Редкол.: відп. ред. д. е. н., професор Герасимчук З.В. – Луцьк, 2008. – 376 с.
4. Мамедов О.Д. Режим рабочего времени и его основные правовые формы / Трудовое право. – 2009. – № 4. – С. 109–112.
5. Кодекс Законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII / Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971.
6. Кодекс законів про працю України: науково-практичний коментар / І.В. Зуб, В.Г. Ротань. – К. : А.С.К. – 2005. – 736 с.
7. Науково-практичний коментар Кодексу законів про працю України / За ред. Прокопенко В.І., Козак З.Я., Кузнецова Л.О. та ін. – Х., 2003. – 832 с.
8. Зозуля Т. Правовий режим робочого часу: робота змінами / Юр. газета. – № 17(77). – 14 вересня 2006 року. – С. 4.
9. Наказ Мінпраці та соціальної політики України «Про затвердження Рекомендацій щодо порядку надання працівникам з ненормованим робочим днем щорічної додаткової відпустки за особливий характер праці» від 10.10.97 р. № 7.
10. Венедиктова В.М. Правове регулювання неповного робочого часу в умовах ринкової економіки / В.М. Венедиктова. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 36 с.
11. Лаврінченко О.В. Робочий час, його склад та види у контексті аналізу положень проекту нового трудового кодексу України / О.В. Лаврінченко // Економіка. Фінанси. Право. – 2010. – № 1. – С. 35–37.
12. Гук Л.П. Неповна зайнятість: тенденції в Україні та світі / Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2011. – № 14(168). – Ч. I.
13. Шарко А.І. Підвищення ефективності використання трудових ресурсів на машинобудівному підприємстві / Держава та регіони. – Економіка та підприємництво. – 2012. – № 1. – С. 171–175.
14. Наказ Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Тимчасового положення про вахтовий метод організації робіт на підприємствах МНС України № 147 від 20.05.99.
15. Дзугкоева З.В. Правовое регулирование режима рабочего времени: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения / З.В. Дзугкоева; Науч. рук. Э.Н. Бондаренко. – М., 2010. – 26 с.
16. Вітковський В.С. Норми робочого часу як гарантії захисту права працівника на життя / Адвокат. – 2010. – № 12(123). – С. 22–26.
17. Украинские компании внедряют гибкий график работы / Контракты. – 24.07.2012 / Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/50586>.

ПРАВО РОБОТОДАВЦІВ НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ ЗА МІЖНАРОДНИМИ АКТАМИ І ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

THE RIGHT TO FREEDOM OF EMPLOYERS TO INTERNATIONAL ACTS AND LEGISLATION OF UKRAINE

Брильова О.В.,

*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін
економіко-правового факультету*

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

У статті проводиться порівняльно-правовий аналіз актів чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України з міжнародно-правовими стандартами права роботодавців на свободу об'єднання. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення чинного Кодексу законів про працю України, Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», проекту Трудового кодексу України з метою приведення зазначених актів у відповідність до міжнародних актів про права людини у сфері закріплення права роботодавців на свободу об'єднання.

Ключові слова: роботодавець, свобода об'єднання, право роботодавців на свободу об'єднання, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців.

В статье проводится сравнительно-правовой анализ актов действующего законодательства Украины, проекта Трудового кодекса Украины с международно-правовыми стандартами права работодателей на свободу объединения. Вносятся предложения по совершенствованию действующего Кодекса законов о труде Украины, Закона Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности», проекта Трудового кодекса Украины с целью приведения указанных актов в соответствие с международными актами о правах человека в сфере закрепления права работодателей на свободу объединения.

Ключевые слова: работодатель, свобода объединения, право работодателей на свободу объединения, организации работодателей, объединения организаций работодателей.

In this article there is provisions of the legislative acts of Ukraine, the draft Labour Code of Ukraine with international legal standards on freedom of employers association. Suggestions for Improvement legal laws of Labor Code of Ukraine are offered, Law of Ukraine "On employers' organizations, their unions, rights and guarantees of their activity", the draft Labour Code of Ukraine in order to bring these acts in line with international human rights instruments in the field of providing the right to freedom of association of employers.

Key words: employer, freedom of association, the right to freedom of association of employers, employers' organizations, employers' associations.

Важливе місце серед основних прав та свобод людини і громадянина належить праву на свободу об'єднання, проголошеному в міжнародних актах та актах національного законодавства.

Право на свободу об'єднання передбачає не лише можливість вільного членства, але і свободу ініціативи у створенні такого об'єднання або ж неналежності до жодної з таких організацій.

Окремі теоретичні та практичні аспекти правового статусу організацій роботодавців, їх об'єднань як суб'єктів трудового права, колективних трудових правовідносин, соціального діалогу у сфері праці досліджуються у роботах вітчизняних науковців Н.Б. Болотіної, Г.С. Гончарової, І.М. Дубровського, М.Л. Дубровського, В.В. Жернакова, В.І. Жукова, В.В. Лазор, Г.М. Ніколайченко, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, О.А. Хименко, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої та ін.

Метою даної статті є здійснення порівняльно-правового аналізу актів чинного законодавства України з міжнародними стандартами права роботодавців на свободу об'єднання.

Право на свободу об'єднання визначається та гарантоване Конституцією України, зокрема ст. 36, законами України, іншими актами чинного законо-

давства України, які у свою чергу спираються на загальновизнані міжнародні документи в даній сфері.

У міжнародному трудовому праві право і принцип свободи об'єднання вважаються основоположними. Міжнародні стандарти права на свободу об'єднання містяться в Міжнародному біллі про права людини, актах Міжнародної організації праці, Ради Європи, Європейського Союзу.

У ч. 3 ст. 23 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. [1] проголошене право кожної людини створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів.

Положення Загальної декларації прав людини не можуть розглядатись як такі, що формулюють норми трудового права, що підлягають застосуванню в Україні. Ця Декларація була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. і проголосила задачу, до виконання яких мають прагнути держави-члени ООН. Вона не підлягає ратифікації чи іншій правовій формі визнання її обов'язковою для України. Регулятивне значення Декларації зводиться до можливості її використання для з'ясування змісту принципу верховенства права, якщо цей принцип у відповідних конкретних умовах підлягає прямому застосуванню до конкретних правовідносин або ви-

користується для визначення можливості чи неможливості застосування конкретних правових норм до спірних правовідносин [2].

У ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [3] закріплене право кожної людини на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію. Користування правом на свободу асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення, для захисту прав і свобод інших осіб.

У ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [4] містяться зобов'язання, покладені на держави, які беруть участь у цьому пакті, щодо забезпечення права кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних і соціальних інтересів профспілки і вступати до них за своїм вибором за єдиної умови дотримання правил відповідної організації. Важливим є те, що саме у цьому Пакті вперше на міжнародному рівні були визначені завдання профспілок: забезпечення і захист економічних і соціальних інтересів, тобто не лише інтересів, безпосередньо пов'язаних із працею, а й більш широкого кола інтересів в економічній і соціальній сферах.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 19 грудня 1966 р. є міжнародним договором, що підлягає ратифікації. Цей Пакт був ратифікований Радянським Союзом 18 вересня 1973 р. Україна стала учасницею цього Пакту в порядку правонаступництва відповідно до ст. 7 Закону України «Про правонаступництво України» [5]. Україна є правонаступником за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та її інтересам. За таких умов Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права підлягає застосуванню в Україні, хоч він і не підпадає під формулювання ч. 1 ст. 9 Конституції України і ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [6]. Зі ст. 2 цього Пакту випливає, що зазначені у ньому права не забезпечуються беззастережно. На держави-учасниці Пакту покладається лише обов'язок у максимальних межах наявних ресурсів здійснювати заходи з метою поступового забезпечення повного здійснення прав, що закріплюються у цьому Пакті.

У ч. 3 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та ч. 3 ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права містяться посилання на Конвенцію МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р., яка стосується рівною мірою права на асоціацію як працівників, так і роботодавців. Тому слід дійти висновку, що норми міжнародних пактів ООН поширюються і на профспілки, і на організації роботодавців.

Міжнародна організація праці приділяє особливу увагу праву на свободу об'єднання, яке саме нею віднесено до основоположних принципів і прав у сфері

праці. Принаймні 8 конвенцій та 3 рекомендації безпосередньо пов'язані з реалізацією цього права. 18 червня 1998 р. Міжнародна конференція праці ухвалила урочисту Декларацію щодо основоположних принципів і прав у сфері праці, якою підтверджується рішучість міжнародної спільноти сумлінно втілювати в життя право працівників і роботодавців на свободу об'єднання і колективні переговори [7, с. 162].

Основні правові засади свободи об'єднання роботодавців у сфері праці закріплені в Конвенції МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р., відповідно до ст. 2 якої свободу асоціації слід розуміти як право працівників і роботодавців без якої б то не було різниці створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу, а також вступати до них за єдиної умови підлеглості їх статутам [8]. У зазначеній Конвенції термін «організація» означає будь-яку організацію працівників або роботодавців, що має за мету заохочування, забезпечення і захист інтересів працівників або роботодавців (ст. 10). Конвенція МОП № 87 є частиною національного законодавства України та рівною мірою поширюються як на організації працівників, так і на організації роботодавців.

Слід зазначити, що МОП виступає за незалежність організацій роботодавців та захищає їх від втручання державних органів і профспілкових організацій. Дані норми, окрім закріплення у ст. 3 Конвенції № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р., також містяться у ч. 1 ст. 2 Конвенції № 98 про застосування принципів права на організацію та на ведення колективних переговорів 1949 р. [9].

Європейська соціальна хартія представляє собою багатосторонній регіональний договір, який встановлює механізм міжнародного захисту економічних і соціальних прав людини для держав-членів Ради Європи [10]. Ця Хартія доповнює в рамках Ради Європи Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод, яка передбачає захист громадянських і політичних прав. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) з метою забезпечення здійснення або сприяння здійсненню свободи працівників і роботодавців створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати в такі організації Сторони зобов'язуються, що національне законодавство не буде ніяким чином обмежувати цю свободу або використовуватися для її обмеження.

Ст. 5 «Право на створення організацій» Європейської соціальної хартії (переглянутої) увійшла до переліку статей, за якими Україна взяла на себе зобов'язання відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 р.

Також основні європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій систематизовані у Фундаментальних принципах статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих у липні 2002 р. [11], і Рекомендації

Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі № CM/Res (2007) 14 [12], прийнятої в жовтні 2007 р. Україна відповідно до своїх міжнародних зобов'язань повинна під час розробки національного законодавства також керуватися даними документами. Однак донедавна ці зобов'язання України ще не були виконані.

Право на свободу об'єднання також проголошується в актах Європейського Союзу про права людини – Хартії про основні соціальні права працівників 1989 р. і Хартії основних прав ЄС 2000 р. Відповідно до ст. 11 Хартії про основні соціальні права працівників роботодавці та працівники в Європейській Спільноті мають право об'єднання з метою утворення професійних організацій або професійних спілок за своїм вибором для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Кожен роботодавець і кожен працівник мають свободу вступати або не вступати до подібних організацій, не зазнаючи через це будь-якої персональної або професійної шкоди. Останнє положення суттєво доповнює зміст права на свободу об'єднання, проголошеного в актах ООН і МОП.

В Україні організації роботодавців почали створюватися на початку 90-х рр. ХХ ст. Проте протягом десятиріччя в Україні була відсутня законодавча основа їх діяльності. Уперше на законодавчому рівні правовий статус організацій роботодавців та їх об'єднань в Україні було закріплено у 2001 р. із прийняттям Закону України «Про організації роботодавців» від 24.05.2001 р. Закон став першим спеціальним нормативно-правовим актом, який визначив правові, соціальні, економічні, організаційні засади створення та функціонування організацій роботодавців, форми та напрями їх діяльності, а також принципи їх взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, професійними спілками, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян.

У ст. 2 Закону вперше у національному законодавстві було закріплено право роботодавців на свободу об'єднання й у ч. 1 передбачено, що роботодавці мають право на свободу об'єднання в організації роботодавців для здійснення і захисту своїх прав та задоволення соціальних, економічних та інших законних інтересів на основі вільного волевиявлення без будь-якого попереднього дозволу, вступу до таких організацій на умовах і в порядку, визначених їх статутами, участі в організаціях роботодавців, а також вільного виходу з них на умовах і в порядку, визначених законодавством та їх статутами, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Разом із цим, практика застосування зазначеного Закону виявила низку його недоліків. Зокрема, ч. 1 ст. 9 Закону «Про організації роботодавців» допускало створення організації роботодавців не менш, як десятьма роботодавцями (для галузевої організації роботодавців це число становить два), що суперечило ст. 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої), відповідно до якої національне законодавство жодним чином не може обмежувати свободу пра-

цівників і роботодавців створювати організації для захисту своїх інтересів або використовуватись для її обмеження. Зазначене положення суперечило також ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка допускає обмеження законом права на асоціації, якщо це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах державної і суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та інтересів інших осіб. Разом із тим, наявність у цій статті правила про можливість створення організації не менш, як десятьма роботодавцями сама по собі створювала загрозу обмеження права роботодавців на створення організацій. Тому вона потребувала змін.

22 червня 2012 р. було прийнято новий Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [13], а Закон України «Про організації роботодавців» від 24.05.2001 р. втратив чинність. У ст. 2 Закону закріплено право роботодавців на об'єднання. Відповідно до ч. 1 ст. 2 роботодавці мають право об'єднуватися в організації роботодавців, вільно вступати до таких організацій та виходити з них, брати участь в їх діяльності на умовах і в порядку, визначених їх статутами.

Формулювання зазначеного права у новому Законі є більш лаконічним, порівняно із раніше чинним Законом, але це викликає заперечення. Зміст права роботодавців на свободу об'єднання, закріпленого у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про організації роботодавців», є більш повним і відповідає положенням Конвенції МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію, інших актів МОП.

Новелою Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» є те, що права та законні інтереси роботодавців можуть представляти і захищати лише ті організації роботодавців, їх об'єднання, які відповідають критеріям репрезентативності, визначеним Законом.

Ст. 5 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. [14] визначено загальні критерії репрезентативності для суб'єктів сторони роботодавців, а саме:

- легалізація (реєстрація) організацій роботодавців, їх об'єднань та їх статус;
- загальна чисельність працівників, які працюють на підприємствах-членах відповідних організацій роботодавців;
- галузева та територіальна розгалуженість.

При цьому за ч. 2 ст. 20 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» організації роботодавців, їх об'єднання, що не відповідають критеріям репрезентативності, визначеним законом, за рішенням своїх виборних органів можуть надавати в установленому порядку повноваження із представництва своїх інтересів репрезентативним організаціям роботодавців або репрезентативним об'єднанням організацій роботодавців, що діють на відповідному рівні [13].

Таким чином, новий Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» усунув недоліки раніше чинного

Закону щодо кількісних обмежень при утворенні організацій роботодавців. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» засновниками організації роботодавців є роботодавці. Отже, у такій редакції положення ч. 1 ст. 10 Закону повністю відповідають Конституції України та міжнародним стандартам права на свободу об'єднання.

Водночас у чинному КЗпП України відсутні норми про право роботодавців на свободу об'єднання та механізм його реалізації, що свідчить про невідповідність Кодексу міжнародним актам про права людини у цій сфері. Ця прогалина має бути усунена у проекті Трудового кодексу України, який містить окрему ст. 27 «Основні права роботодавця». Однак, як і в чинному КЗпП України, у новому Кодексі відсутні норми про правові засади створення і діяль-

ності організацій роботодавців, їх об'єднання, що викликає заперечення, адже йдеться про суб'єктів колективних трудових правовідносин і суб'єктів трудового права, правовий статус яких повинен бути закріплений нормами саме цієї галузі права.

У ч. 1 ст. 2 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» право роботодавців на свободу об'єднання слід викласти відповідно до положень Конвенції МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р. Крім того, в актах МОП йдеться про свободу об'єднання, а у ст. 2 нового Закону, на відміну від ст. 2 раніше чинного Закону, закріплене право роботодавців на об'єднання, що не відповідає Конвенції МОП № 87 та Декларації МОП про основоположні принципи і права у сфері праці від 18 червня 1998 р.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини: прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3. – С. 29–35.
2. Єрьоменко В.В. Колізії між актами міжнародного права та нормативно-правовими актами України про працю // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – Т. 23(62). – 2010. – № 1. – С. 115–128.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 16.12.1966 р. // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 2. – С. 34–45.
5. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
6. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2317.
7. Давиденко В. Соціальний діалог у формуванні політики Міжнародної організації праці / В. Давиденко // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 151–164.
8. Про свободу асоціації та захист права на організацію: Конвенція Міжнародної організації праці від 09.07.1948 р. № 87 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
9. Про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів: Конвенція Міжнародної організації праці від 01.07.1949 р. № 89 // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_004.
10. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.
11. Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, прийняті у липні 2002 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.osce.org/ru/odihr/37859.
12. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі: Рекомендації, прийняті на 1006-му засіданні постійних представників міністрів 10.10.2007 року № CM/Rec (2007) 14 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_004.
13. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року (зі змін та доп.) // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 151.
14. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 168.

АКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ЯК ДЖЕРЕЛА ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

THE ACTS OF THE UNITED NATION ORGANIZATION AS THE LABOUR LAW SOURCES OF UKRAINE

Вісьтак М.Я.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового, аграрного та екологічного права
юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті проаналізовано акти Організації Об'єднаних Націй, які в частині регулювання трудових відносин належать до джерел трудового права. Автор наводить їх детальну характеристику. Особлива увага приділяється значенню міжнародно-правових актів ООН в регулюванні трудових відносин в Україні.

Ключові слова: міжнародно-правове регулювання, акт ООН, конвенція, джерела трудового права, трудові відносини.

В статье проанализированы акты Организации Объединенных Наций, которые, в части регулирования трудовых отношений, относятся к источникам трудового права. Автор приводит их подробную характеристику. Особое внимание уделяется значению международных актов ООН в регулировании трудовых отношений в Украине.

Ключевые слова: международно-правовое регулирование, акт ООН, конвенция, источники трудового права, трудовые отношения.

The article deals with the analyses of the United Nations acts, which, regulating labor relations, can be referred as the labor law sources. The author gives its detailed description. Particular attention is paid to the UN international legal acts significance in legal regulation of labor relations in Ukraine.

Key words: international legal regulation, the act of the United Nations Organization, convention, sources of labor law, labor relations.

Постановка проблеми та стан дослідження. Основний Закон України передбачає, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. У свою чергу ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» конкретизує положення Основного Закону: якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті національного законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [2]. Тим самим законодавець опосередковано передбачає верховенство міжнародно-правових норм в усіх галузях права, в тому числі і трудового.

Сьогодні міжнародно-правові акти є одними з істотних джерел трудового права України. У них втілюється світовий досвід із питань правового регулювання праці. Недарма кожен науковець, що займається вивченням трудового права, у своїй науковій діяльності так чи інакше торкається міжнародно-правового регулювання праці. Так, питанням міжнародно-правового регулювання праці цікавились такі науковці, як Н.Б. Болотіна, І.Я. Кісельов, З.Я. Козак, П.Д. Пилипенко, Г.І. Чанишева, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та інші. Визначаючи належність міжнародно-правових актів до джерел трудового права України, видається доцільним дослідити, зокрема, належність актів Організації об'єднаних націй (надалі – ООН) до джерел трудового права України, оскільки основними суб'єктами створення міжна-

родних стандартів про працю є власне ця міжнародна організація, а також її спеціалізований орган – Міжнародна організація праці (надалі МОТ). Саме тому метою цього дослідження є визначення належності зазначених актів до джерел трудового права України.

Виклад основного матеріалу. На етапі заснування ООН міркування держав із приводу обсягу її компетенції не збігалися. Якщо для керівництва Радянського Союзу це була, насамперед, організація для збереження миру і безпеки у світі, то для переважної більшості західних держав, окрім гарантування безпеки і миру, важливими залишалися питання соціально-економічного характеру, дотримання прав людини, розвитку культури, освіти тощо. У підсумку було досягнуто компромісу, суть якого зводилась до того, що ООН, крім своєї основної функції, буде координуючою для міжрядових організацій у сфері соціально-економічного розвитку [3, с. 46-47]. Відповідно до ст. 1 Статуту ООН однією із цілей діяльності ООН є здійснення міжнародної співпраці у розв'язанні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного й гуманітарного характеру, заохочення і виявлення пошани до прав людини, її основних свобод, незалежно від раси, статі, мови і релігії. Міжнародній соціальній та економічній співпраці присвячено главу IX Статуту ООН, зокрема в ст. 55 передбачено, що діяльність ООН сприяє підвищенню рівня життя, повній зайнятості населення й умовам економічного та соціального прогресу і розвитку [4]. У свою чергу Україна як член ООН зобов'язана здійснювати спільні та самостійні дії у

співпраці з Організацією, спрямовані на досягнення вказаних цілей. Виходячи зі змісту наведених положень, можна дійти висновку, що Статут є міжнародно-правовим актом, який передбачає основні цілі та засади діяльності організації, а також її членів щодо правового регулювання праці, яких вони зобов'язані неухильно дотримуватись. Тому, без перебільшення, Статут ООН можна вважати одним із міжнародно-правових актів, що є джерелом трудового права України.

Серед актів ООН, що вважаються джерелами трудового права України, вчені-трудовики вирізняють також Загальну декларацію прав людини, прийняту і проголошену резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. У ній передбачені основні трудові права людини, а саме: право на ефективне відновлення порушених прав, право на освіту, в тому числі на загальнодоступну технічну і професійну вищу освіту. У ст. 23 закріплені наступні права людини: право на працю, вільний вибір роботи, справедливі і сприятливі умови праці та захист від безробіття; право на справедливу і сприятливу винагороду; право на рівну оплату за рівну працю; право на створення професійних спілок та вступ до них з метою захисту своїх інтересів. Декларація передбачає також право на відпочинок, зазначаючи, що «кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочих годин та на оплачувану періодичну відпустку» [5].

Як не прикро, але офіційного перекладу Загальної декларації прав людини українською мовою не здійснено в Україні дотепер. А це, очевидно, є суттєвим недоліком для правильного праворозуміння та правозастосування цього міжнародно-правового акта.

Вивчаючи тексти Загальної декларації прав людини в англійській редакції, а також російській із перекладом останньої українською, хочеться звернути увагу на проблеми перекладу цього міжнародно-правового акту. Не вдаючись до детального аналізу кожної статті цього документа, звернемо увагу лише на ті положення, що торкаються трудових прав людини. Аналізуючи тексти Загальної декларації прав людини, викладені російською та англійською мовами, що є офіційними мовами ООН, можна дійти висновку, що переклад, розміщений на сайті Верховної Ради України, є точним копіюванням тексту Декларації, викладеного російською мовою, яке здійснене без звернення до текстів Декларації, викладених іншими офіційними мовами ООН. Наприклад у ст. 23 ч. 1 Декларації закріплено право кожної людини на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі та сприятливі умови праці та на захист від безробіття. Аналогічно викладено цю частину і в російськомовному тексті Декларації. Хоча, якщо звернутись до англійського тексту, можна трактувати цю частину в інший спосіб. Словосполучення «вільний вибір роботи» у англійському тексті викладене як «free choice of employment», що може перекладатись як «вільний вибір зайнятості». Терміни «робота» і «зайнятість» є різними за своїм змістом і, відповідно, за значенням [6]. Як вбачається з наведеного, зазнача-

чі поняття не є тотожними. Тому в майбутньому, для того щоб уникнути неправильного офіційного перекладу Загальної декларації прав людини чи будь-якого іншого міжнародно-правового акта, що викладений різними офіційними мовами певної міжнародної організації, доцільно здійснювати порівняльний аналіз усіх текстів цього акта. Це дасть змогу більш правильно зрозуміти зміст та контекстуальне наповнення конкретного акта.

Варто зауважити, що хоч Загальну декларацію прав людини і визначають як одне із джерел трудового права України, норми, закріплені в ній, мають лише декларативний і політичний характер. Вони є лише засадами, якими держави повинні керуватись під час провадження своєї політики у сфері праці.

Усі трудові права, закріплені Загальною декларацією прав людини, більш розгорнуто закріплені ООН в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права у 1966 році, ч. III якого присвячена саме соціально-трудова права. На відміну від Декларації, яка не підлягає ратифікації державами, які до неї приєднуються, Міжнародний пакт ООН підлягає такій ратифікації. Таким чином, передбачені в Пакті основні трудові права та їх гарантії є однією з пріоритетних частин трудового права України. Ті його положення, які прямо не включені до тексту законів України, що здійснюють правове регулювання трудових відносин, повинні знаходити своє пряме застосування. У ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права передбачено, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в цьому Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини. Ст. 6 цього Пакту закріплює те, що держави, які беруть участь у ньому, визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується. Це положення Пакту перенесено законодавцем в ст. 43 Конституції України. У Пакті передбачені і заходи, які повинні вживатися з метою повної реалізації цього права, а саме: програми професійно-технічної освіти і підготовки, шляхи і методи досягнення неухильного економічного, соціального і культурного розвитку, а також досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні й економічні свободи людини. Ст. 7 Пакту ООН передбачає наступне: а) право кожного на справедливі та безпечні умови праці, яке включає в себе винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим справедливу заробітну плату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю, також задовільне існування для них самих та їхніх сімей; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; в) однакову для всіх можливість просуван-

ня по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; д) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку, як і винагороду за святкові дні [7].

Варто зауважити, що деякі з положень Пакту перенесені законодавцем у Конституцію України, хоч інколи і дещо змінені. Наприклад, положення про те, що кожен має право на справедливі та безпечні умови праці, в Основному Законі викладене як таке, що кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці. Законодавець, формулюючи саме так вказане положення, робить акцент на умовах праці, необхідних і достатніх для виконання своєї трудової функції працівником, у той час як у міжнародних актах більше застосовуються поняття «справедливий», «сприятливий», «гідний».

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий ООН 19 грудня 1966 року і ратифікований Указом Президії Української РСР 19 жовтня 1973 року, також передбачає трудові права осіб. Так ст. 2 передбачає рівність громадян у своїх правах, зокрема і трудових, без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження, чи іншої обставини; ст. 8 закріплює положення, згідно з яким ніхто не може бути підданий примусовій чи обов'язковій праці, при цьому обумовлено, що цей термін не охоплює працю в місцях ув'язнення, будь-яку службу військового характеру, будь-яку службу, обов'язкову в умовах надзвичайного стану або лиха, яке загрожує життю чи благополуччю населення; ст. 25 містить положення, що закріплює, на загальних умовах рівності, право і можливість громадян на допуск до державної служби [8].

Ще одним міжнародно-правовим актом ООН, що є джерелом трудового права України, вважається Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1979 року і ратифікована ще Радянським Союзом у 1980 році. Ця Конвенція є не лише біллем про права жінок, але і програмою дій держав-сторін із метою забезпечення гарантій цих прав. У Конвенції закріплено поняття дискримінації щодо жінок, передбачено низку заходів, які держави-учасниці конвенції повинні вживати з метою усунення будь-якої дискримінації щодо жінок, у тому числі у сфері трудових відносин. Зокрема держави зобов'язані забезпечити ліквідації будь-яких проявів дискримінації щодо жінок у галузі зайнятості, а саме забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок право на працю як невід'ємне право всіх людей, однакові можливості при прийнятті на роботу, на вільний вибір професії чи роду роботи, на просування по службі та гарантію зайнятості, на одержання професійної підготовки та перепідготовки, на рівну винагороду та соціальне забезпечення, на охорону здоров'я та безпечні умови праці [9].

У національному законодавстві України теж передбачено низку гарантій, які надаються жінкам під

час реалізації ними свого невідчужуваного права на працю. Так, Глава XII Кодексу законів про працю України присвячена праці жінок, де передбачені особливості застосування жіночої праці. Зокрема вказуються роботи, на яких забороняється застосування праці жінок та обмеження праці жінок на нічних, надурочних роботах тощо, відпустки, які надаються жінкам у зв'язку з материнством, гарантії при прийнятті на роботу. Однак доцільно зауважити, що положення про заборону будь-якої форми дискримінації щодо жінок відсутнє. На мою думку, зважаючи на те, що Україна порівняно недавно отримала незалежність та проголосила себе правовою, демократичною і соціальною державою, положення про заборону дискримінації щодо жінок, із визначенням поняття дискримінації та з розгорнутим переліком заходів, спрямованих на усунення цього явища, необхідно передбачити в новому Трудовому кодексі України. На сьогодні у проекті Трудового кодексу України у ст. 3 визначено, що заборона дискримінації є однією із засад правового регулювання трудових відносин, а також у ст. 4 закріплено положення про недопущення дискримінації у сфері праці. Однак усе це залишається лише загальними положеннями, які потребують більш детального доопрацювання. Тому Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок є тим нормативно-правовим актом, що забезпечує підвищений правовий захист жінок як суб'єктів трудових правовідносин, положення якого держави-сторони зобов'язані неухильно дотримуватись і виконувати.

Ще двома прийнятими Генеральною Асамблеєю ООН конвенціями, що регулюють трудові відносини, є Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих мігрантів та членів їх сімей, прийнята 18 грудня 1990 року, а також Конвенція про права інвалідів, прийнята 13 грудня 2006 року. Однак дотепер указані конвенції не ратифіковані Україною. Одна з конвенцій, а саме Конвенція про права інвалідів, яка набрала чинності 3 травня 2008 року, на теперішній час підписана 142 країнами, хоча сторонами є лише 66 країн. Україна підписала Конвенцію 24 вересня 2008 року, не ратифікувавши її. Відповідно до ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» ця конвенція не є частиною національного законодавства, а отже її положення не можна використовувати під час реалізації та захисту свого права на працю. Конвенція про права інвалідів у ст. 27 передбачає право інвалідів на працю нарівні з іншими особами, яке охоплює право на отримання можливості заробляти собі на життя працюючи, яку інвалід вільно обрав або погодився [10]. Держави-сторони Конвенції зобов'язуються вжити заходів, спрямованих на заборону дискримінації за ознакою інвалідності, захист прав інвалідів на справедливі і сприятливі умови праці, що передбачає рівні можливості і рівну винагороду за працю рівної цінності, а також розширення на ринку праці можливостей для працевлаштування інвалідів і їх просування по службі, надання допомоги в пошуку, збереженні

і поновленні на роботі, найм інвалідів у державному секторі, заохочення програм професійної і кваліфікаційної реабілітації тощо. Як указує Конвенція, забезпечення цих заходів необхідно здійснювати на законодавчому рівні. Якщо звернутись до законодавства України про працю, що здійснює правове регулювання праці інвалідів, можна зауважити, що Кодекс законів про працю України не виокремлює особливостей правового регулювання праці інвалідів. Тобто на відміну від жінок, молоді, осіб, які поєднують роботу з навчанням, інваліди не виділені в окрему особливу категорію працівників, які заслуговують на додаткові гарантії порівняно з іншими особами, що є на нашу думку одним із недоліків цього нормативного акта. Кроком до удосконалення чинного законодавства про працю та виправлення ситуації, що склалася, є ратифікація Конвенції про права інвалідів, а також виокремлення інвалідів в окрему категорію працівників, що потребують підвищеного захисту нарівні із жінками та молоддю.

Іншою конвенцією ООН, яку необхідно ратифікувати, зважаючи на те, що Україна прагне відповідати стандартам Організації Об'єднаних Націй про працю, є Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих мігрантів та членів їх сімей, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 18 грудня 1990 року. Указана конвенція визначає поняття трудящого-мігранта, члена його сім'ї, сферу застосування цієї конвенції, передбачає заборону дискримінації трудящих-мігрантів за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігійних уподобань, національного, етнічного та соціального походження, громадянства, віку, сімейного та майнового стану тощо, а також визначає основні права таких трудящих-мігрантів та членів їх сімей. Згідно з Міжнародною конвенцією про захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їхніх сімей, утверджені положення умовно можна згрупувати на такі, що передбачають особисті права, та такі, що передбачають соціально-економічні права. До першої групи можна віднести положення, що закріплюють право на охорону життя; заборону катувань, жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує люд-

ську гідність, ставлення; заборону рабства чи підневільного стану; заборону примусової чи обов'язкової праці; право на свободу думки, совісті і релігії; право на свободу й особисту недоторканість тощо. До другої групи можна віднести положення, що закріплюють право на не менш сприятливе ставлення, ніж те, котре застосовується до громадян держави, в якій виникли трудові правовідносини трудящого-мігранта та/або члена його сім'ї з питань винагороди, умов праці та умов зайнятості; право брати участь у зібраннях професійних спілок, право вступати в професійні спілки; право на рівний доступ, порівняно із громадянами країни перебування, до служб професійної орієнтації і працевлаштування; право на доступ до закладів і установ професійної підготовки і перепідготовки, право на рівні права із громадянами країни перебування з питань звільнення з роботи, отримання допомоги по безробіттю тощо [11].

Як убачається з наведеного, Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих мігрантів та членів їх сімей визначає низку прав, якими володіє трудящий-мігрант та член його сім'ї в країні, в якій у нього виникли трудові правовідносини. Зважаючи на те, що Україна не ратифікувала цю конвенцію, громадяни нашої держави позбавляються права користуватися правами, які передбачені цією конвенцією, що може істотно вплинути на правовий статус громадянина України загалом та обсяг його трудових прав зокрема у випадку, якщо він працює за кордоном в одній із країн-учасниць цієї конвенції.

Висновки. Отже, акти ООН відіграють суттєву роль у регулюванні як міжнародних трудових відносин, так і трудових відносин в Україні. Враховуючи положення Основного Закону та Кодексу законів про працю України, ратифіковані конвенції ООН, на нашу думку, є джерелами трудового права України. Однак не варто забувати, що є конвенції ООН, які ще не ратифіковані Україною, і для того, щоб у повному обсязі забезпечити дотримання трудових прав громадян України, ці конвенції необхідно ратифікувати, зі внесенням змін та/або доповнень у чинне законодавство України, де це є необхідно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: станом на 1 жовтня 2008 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – 540 с.
3. Кучик О.С. Міжнародні організації. Посібник. – К. : Знання, 2007. – С. 46–47.
4. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р.: станом на 16.09.2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
5. Загальна декларація прав людини / Міжнародний захист прав людини: документи та коментарі. – Х. : «Синтекс, ЛТД», 1998. – 300 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: прийнятий резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 19.12.1966 р. / Права людини: зб. нормат. док. / укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х., 1997. – С. 58–76.
8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: прийнятий резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 16.12.1966 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
9. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18.12.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
10. Конвенція ООН про права інвалідів від 13.12.2006 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
11. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей від 18.12.1990 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ СУДДІВ

ROLE OF THE STATE JUDICIAL ADMINISTRATION IN JUDGES WORK ORGANIZATION

Журавель В.О.,

суддя Київського окружного адміністративного суду

У статті з'ясовано зміст і сутність поняття «організація праці суддів». Досліджено роль та з'ясовано значення Державної судової адміністрації в організації праці суддів. Також підготовлено та запропоновано ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо даної тематики.

Ключові слова: організація праці, Державна судова адміністрація, суддя, суди, працівники судів, компетенція суддів.

В данной статье установлены содержание и сущность понятия «организация труда судей». Исследована роль и выяснено значение Государственной судебной администрации в организации труда судей. Также подготовлены основательные выводы и предложения по данной тематике.

Ключевые слова: организация труда, Государственная судебная администрация, судья, суды, работники судов, компетенция судей.

This paper clarified the meaning and essence of the concept of «organization of judges». The role and value found in the State Judicial Administration of labor judges. Also prepared and offered sound conclusions and suggestions about this topic.

Key words: labor organization, the State Court Administration, justice, courts, judicial staff, the competence of judges.

Одним з основних способів покращення результативності діяльності працівника є підвищення рівня організації праці. Під організацією праці необхідно розуміти комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення належних умов та підтримання цих умов, а також підтримання здорової психологічної атмосфери в колективі. Недосконала ж організація праці призводить до зниження кінцевих результатів діяльності працівника. Для належного забезпечення організаційної діяльності працівників має бути створено спеціальні органи чи назначено відповідальну особу для виконання цих функцій. Таким органом, який здійснює моніторинг та планує і розподіляє кошти, що спрямовуються на організацію праці суддів, є Державна судова адміністрація України та її територіальні підрозділи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питання організації праці присвячено наукові праці вчених: Д.П. Богиня, Б.М. Генкін, В.М. Данюк, А.П. Степанов та інші. Та питання щодо ролі і значення Державної судової адміністрації в організації праці суддів, залишилися поза увагою вчених.

Мета статті полягає у дослідженні ролі Державної судової адміністрації в організації праці суддів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: надати визначення поняттю «організація праці», з'ясувати роль Державної судової адміністрації в організації праці суддів, охарактеризувати її діяльність у цьому напрямку.

Основні Результати дослідження. З точки зору Д.М. Притики, Державна судова адміністрація створена з метою здійснення судового управління, а її основним завданням є організаційне забезпечення судів [1, с. 30]. Інший вчений, М.П. Запорожець доводить, що Державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, тобто вживає заходів

кадрового, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямованих на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя [2, с. 15]. Ми погоджуємося з думками вчених, але точка зору М.П. Запорожця більш широко розкриває мету створення даного органу.

Отже, існування даного органу необхідне для забезпечення організаційної діяльності суддів, призначенням якого згідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є здійснення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, тобто створення необхідних організаційно-технічних, інформаційних умов, а також належного матеріального і соціального забезпечення суддів [3].

Крім того, діяльність Державної судової адміністрації постійно удосконалюється шляхом впровадження різних проектів. Так, Державна судова адміністрація України приєдналась до кількох міжнародних проектів із питань судоустрою та судочинства. На сучасному етапі співпраця триває з Проектом «Україна: верховенство права», який реалізується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), Українсько-канадським проектом судової співпраці, Спільною програмою Ради Європи та Європейського Союзу «Прозорість та ефективність судової системи України», Програмою Європейського Союзу в Україні «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби» тощо.

В нашій державі згідно із законодавством України, а саме відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Положення «Про Державну судову адміністрацію України» затвердженого рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12, Державна судова адміністрація України здійснює такі основні завдання в організації праці суддів:

1) забезпечує функціонування автоматизованої системи документообігу та діловодства; 2) забезпечує умови для підвищення кваліфікації суддів; 3) організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства; та інші.

Розглянемо більш детально кожне з цих завдань. Розвиток суспільства на сьогодні потребує запровадження новітніх інформаційних технологій. Систематизувати велику кількість обсягу інформації, в основному, яка міститься в документах, можливо лише за умови автоматизованої роботи з документами. Тому впровадження автоматизованих засобів в роботі з документами є одним з факторів успішної роботи. Документообіг в державі є системою, що включає в себе процеси збирання, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням.

З точки зору науковця І.В. Клименка, під електронним документообігом слід розуміти цілеспрямовану організовану сукупність інформаційних процесів, яка забезпечує високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування, автоматизацію документообігу засобами комп'ютерної техніки і зв'язку [4, с. 86].

Існування автоматизованої системи документообігу суду необхідне для здійснення рівномірного розподілу справ між суддями, для того аби зробити їх роботу більш прозорою та підвищити довіру до судової влади з боку суспільства. Крім того, реалізація проекту «Електронний суд» надає можливість зберегти процесуальні документи в електронному вигляді, а також підвищити оперативність роботи суддів.

Необхідно відзначити, що запровадження автоматизованої системи документообігу суду є однією зі складових інформаційного забезпечення суду. Завданням державних органів на сучасному етапі, як вважає Г.В. Атаманчук, є підготовка і підвищення кваліфікації суддів, комп'ютеризація та інформаційне забезпечення, з чим ми повністю погоджуємося [5, с. 421].

Крім того, для забезпечення реалізації програми вдосконалення судочинства, в тому числі й організації праці суддів в 2010 році, було прийнято «Положення про автоматизовану систему документообігу суду» [6]. Згідно до цього положення в систему судочинства впроваджують автоматизовані комп'ютерні системи для забезпечення ефективного функціонування документообігу суду. За допомогою цієї системи проводяться всі процеси опрацювання судової інформації, що дозволяють забезпечити автоматизацію процесів проходження всіх судових документів, автоматичний розподіл судових матеріалів і справ між суддями, складати і відправляти статистичні звіти, передавати справи і документи в електронний архів.

Отже, значення Державної судової адміністрації в цьому напрямку полягає у контролі за дотриманням норм, щодо ведення автоматизованої системи документообігу суду та її вдосконалення, наданні консультацій у разі виникнення питань в роботі з системою.

По-друге, роль Державної судової адміністрації полягає у плануванні, організації та виділення коштів на підвищення кваліфікації суддів. Як наголошується в Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013-2015 роки, українські суди повинні підвищувати свій професійний рівень та покращувати якість здійснення правосуддя шляхом впровадження сучасних технологій, розробки та застосування систем уніфікованого автоматизованого діловодства.

З точки зору деяких вчених, наприклад, С.І. Гончаренко, кваліфікація – це рівень підготовленості людини до виконання того чи іншого виду професійно-трудової діяльності, наявність у неї знань, умінь і навичок, потрібних для виконання певного виду роботи [7, с. 126].

З позиції І.Л. Самсіна, підготовка та перепідготовка суддівських кадрів – це реальний процес, який можна тільки структурно та за основними рисами окреслити законодавчо, проте він потребує практичних зусиль та постійного коригування, адже юридична діяльність постійно змінюється та вимагає відповідної гнучкості до таких змін від суддів [8, с. 7].

Підготовка суддів найбільш ефективно може здійснюватися у спеціалізованому навчальному закладі для підготовки професійних суддів.

Після прийняття Закону України «Про судоустрій в Україні» було створено Академію суддів України при Державній Судовій Адміністрації, за яким на неї було покладено обов'язок по здійсненню підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату суду.

У 2010 році внаслідок прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на базі Академії суддів України утворено Національну школу суддів України при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України [3].

На сучасному етапі Національна школа суддів України здійснює підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність. Сьогодні при Національній школі суддів України створено регіональні відділення у Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Одесі, Севастополі, Харкові та Чернівцях.

Ще одним елементом, який необхідно розкрити, який є важливим для організації та полегшення роботи судді, є комп'ютеризація судів для здійснення судочинства. В результаті науково-технічного прогресу проводилось активне впровадження комп'ютерної техніки в усі сфери суспільного життя. Широка комп'ютеризація виробництва й управління не була спонтанною, а диктувалась виключно потребою.

В деяких джерелах поняття «комп'ютеризація суспільства» і «інформатизація суспільства» вживались у якості синонімів. З точки зору Г.В. Федорової, «інформатизація суспільства» представляє собою ширше поняття ніж «комп'ютеризація суспільства» і направлена на швидше освоєння інформації для задоволення своїх потреб [9, с. 196]. Комп'ютери є базовою технічною складовою процесу інформатизації суспільства, з чим ми можемо повністю погодитись,

адже без комп'ютерів, складової процесу інформатизації, ми не зможемо виконати завдання з інформатизації роботи суддів. Без реалізації положень щодо інформатизації та комп'ютеризації суддів ми не зможемо створити національну систему стандартів якості та ефективності роботи суду і планування, що включатиме стандарти навантаження, своєчасність та ефективність вирішення справ, норми поведінки працівників апарату суду та стандартів якості процесуальних документів тощо.

На сучасному етапі, в нашій державі вивчається міжнародний досвід з даного питання, який вона позитивно та поетапно впроваджує в свою діяльність, а

саме Державна судова адміністрація в цьому напрямку проводить заходи щодо інформаційно-технічного забезпечення судів, її напрямками є комп'ютеризація судів, забезпечення доступу до мережі Інтернет, побудові локальної комп'ютерної мережі.

Висновки. Роль Державної судової адміністрації в організації праці суддів полягає у плануванні, організації та розподілі бюджетних коштів на заходи щодо матеріально-технічного забезпечення суддів, інформатизації, комп'ютеризації суддів, підвищення ними свого рівня професійної освіти, вивчення та запровадження позитивного міжнародного досвіду в усіх напрямках, спрямованих на покращення роботи судді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Притика Д.М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Х., 2003. – 36 с.
2. Запорожець М.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Запорожець Михайло Петрович / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків : 2004. – 20 с.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-І // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
4. Клименко І.В. Технології електронного документообігу [навч. посіб.] / І.В.Клименко, К.О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега. – Л, 2004. – 584 с.
6. Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/969076/Ppads1>.
7. Професійна освіта: словник: навч. посіб. /уклад. С.І. Гончаренко та ін; за ред. Н.Г. Ничкала]. – К. : Вища школа, 2000. – 380 с.
8. Самсін І.Л. Формування корпусу професійних суддів: формальний та реальний підходи / І.Л.Самсін // Інформаційний вісник вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2007. – № 1–2. – С. 5–11.
9. Федорова Г.В. Информационные технологии бухгалтерского учета, анализа и аудита / Г.В. Федорова. – М. : ОМЕГА. – Л, 2004. – 304 с.

УДК 349.2

ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

LEGAL REGULATION DEVELOPMENT GENESIS OF FORMS OF PROTECTION OF EMPLOYEE LABOR RIGHTS

Журавель В.І.,

*кандидат юридичних наук,
суддя Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ*

У статті досліджується історія виникнення та розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників. Автором виділено власну класифікацію етапів формування правового регулювання форм захисту трудових прав працівників та надано характеристику кожному. Також в даній статті зроблені відповідні висновки та пропозиції щодо даної проблематики.

Ключові слова: генезис, форми захисту, правове регулювання, трудові права, працівник.

В статье исследуется история возникновения и развития правового регулирования форм защиты трудовых прав работников. Автором разработана собственная классификация этапов формирования правового регулирования форм защиты трудовых прав работников, охарактеризован каждый. Также в данной статье сделаны соответствующие выводы и выдвинуты предложения по данной проблематике.

Ключевые слова: генезис, формы защиты, правовое регулирование, трудовые права, работник.

The article examines the legal regulation history of creation and development of forms of protection of employee labor rights. The author highlighted its own stages classification of the formation of legal regulation of forms of protection of employee labor rights and made the characteristic of each. Also in this paper, made relevant findings and suggestions on this subject.

Key words: genesis, forms of protection, legal regulation, labor rights, employee.

Сутність форм захисту трудових прав працівників доцільно дослідити шляхом проведення дослідження історико-правового аспекту формування і розвитку їх правового регулювання. Чинники і обставини, які впливали на формування форм захисту трудових прав працівників, мають велике значення, оскільки являються їх витокami. Наукове розуміння передумов сучасного стану форм захисту трудових прав працівників у нашій країні можливе лише у разі з'ясування генезису еволюції їх правового регулювання. Варто проаналізувати зміст правових норм, які відображали специфіку відносин з приводу захисту прав працівників в різні історичні періоди, оскільки це слугуватиме сприятливим фактором при виявленні недоліків форм захисту трудових прав працівників, а також при пошуку напрямів удосконалення останніх.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемним питанням генезису формування й розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників були присвячені наукові праці таких науковців, як М.Г. Александров, Н.Б. Болотіна, В.В. Жернаков, І.В. Лагутіна, В.В. Лазор, Р.С. Харчук, О.М. Ярошенко та інші. Незважаючи на зроблений внесок у тематику генезису формування й розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників, досі немає єдиного розуміння періодизації історико-правового аспекту становлення форм захисту трудових прав працівників.

Метою статті є аналіз історико-правового аспекту становлення правового регулювання форм захисту трудових прав працівників. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: проаналізувати історію виникнення та розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників; виділити власну класифікацію етапів формування правового регулювання форм захисту трудових прав працівників, охарактеризувати кожний етап.

Основні результати дослідження. Провівши детальний аналіз наукової юридичної літератури, ми дійшли висновку, що вже були спроби класифікувати періоди розвитку законодавства щодо захисту трудових прав працівників вченою І.В. Лагутіною [1]. Етапи, виділені нею у дисертаційному дослідженні, охоплюються періодами з 20-х років ХХ сторіччя до нинішнього часу. В роботі проаналізовано положення нормативно-правових актів радянського періоду і актів чинного законодавства України. Не у повній мірі відхиляючи класифікацію етапів формування правового регулювання форм захисту трудових прав працівників, ми наведемо свою.

Перший етап історико-правового аспекту становлення правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (середина ХІХ – початок ХХ століття) характеризується, перш за все, піднесенням усіх людей у зв'язку з Французькою революцією, страйками в Англії, зародженням профспілкового руху на Україні.

Ми вважаємо, що важливий вплив на формування форм захисту трудових прав працівників мала

така визначна подія як Французька революція, що відбулася у 1848 році. Тоді було проголошено свободу праці, що означало свободу попиту та пропозиції робочої сили. Норми трудового права розвивалися як такі, що охороняли трудові права працівників, оскільки являли собою формально встановлений результат боротьби робочого класу за свої соціально-економічні права [2, с. 10]. Поява форм захисту трудових прав працівників зумовлена соціальними чинниками – наймані працівники вимагали захистити свої трудові права і знизити рівень експлуатації їх праці [3, с. 27]. Дані події вказують на потребу захисту трудових прав працівників, яка виникла безпосередньо від них у процесі виконання ними своїх трудових обов'язків.

У Російській імперії з прийняттям у 1886 році Закону «Про затвердження проекту правил про нагляд за заводами фабричної промисловості, про взаємні відносини фабрикантів і працівників та про збільшення кількості чинів фабричної інспекції» було визнано уже за працівниками певні фундаментальні трудові права [4, с. 49-52]. Зміни у законодавстві були зумовлені, перш за все, скасуванням кріпосного права, внаслідок чого відбулася певна економічна і трудова революція. Це означало бажання і право громадян імперії працювати в різних установах, що призвело до актуалізації необхідності правового регулювання трудових відносин між працівниками та роботодавцями.

Важливу роль у нормативному вимірі відіграв Закон про восьмигодинний робочий день, який був прийнятий у 1918 році Центральною Радою України [5]. Перш за все, велике значення його полягає у тому, що даний нормативно-правовий акт закріпив максимальну тривалість робочого часу, що фактично означало прояв державної форми захисту трудових прав працівників.

Судова форма захисту трудових прав працівників бере свій початок ще з часів існування Російської імперії. Поширенням російським законодавцем не було сформовано трудового законодавства, а суди являлися неефективним інструментом захисту трудових прав працівників, уже в багатьох країнах існували спеціалізовані трудові юстиції. А в мирових судах імперії, зазвичай, слухались спори стосовно порушення наймачем умов трудового договору й, інколи, справи стосовно несправедливого розірвання останнього, тобто у разі, коли йшлося про незаконне звільнення працівника [6, с. 57].

У 1918 році був прийнятий Кодекс законів про працю РРФСР і в ньому уже відображалися досить чітко, хоч і неповно, норми відносно судової форми захисту трудових прав працівників. У статтях 36, 37, 41-42 було закріплено, що в судах розглядалися наступні справи – справи з приводу звільнення після того, як працівник не пройшов випробувальний строк, перевodu працівника на іншу роботу в межах підприємства або перевodu в іншу установу в іншій місцевості [7, с. 496]. Індивідуальна форма захисту трудових прав працівника регулювалася так, що працівник з метою захисту своїх трудових прав міг

апелювати рішення адміністративних установ, які розглядали його справу, але в адміністративному порядку (не судовому).

Отже, перший етап розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (середина XIX–початок XX століття) характеризується, перш за все, піднесенням усіх працівників у зв'язку з Французькою революцією, страйками в Англії, а також зародженням профспілкового руху на Україні. На території Російської імперії вперше з'являються не кріпаки, а працівники, виникають їх права і засоби та способи їх захисту. І це все підтверджується наявністю перших в історії нормативно-правових актів трудового законодавства.

Другий етап розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (20-ті роки XX століття–1991р.) пов'язаний із появою першого українського трудового кодексу. Кодексом законів про працю УРСР 1922 року було передбачено ряд положень, які захищали трудові права працівників. Так, приміром, це встановлення обмеження робочого часу шляхом визначення максимуму – 8 годин. Уже закріплено умови трудового договору, де працівник міг забезпечити свої права шляхом їх занесення в трудовий договір. Також захист трудових прав забезпечувався у результаті передбачення норми, у якій зазначалося, що усім працівникам представляється щотижневий безперервний відпочинок тривалістю не менше 42 годин. Це, по суті, було проявом колективної форми захисту трудових прав працівників, оскільки дні щотижневого відпочинку встановлювалися місцевими Відділами Праці за згодою Радою Професійних Союзів.

Р. Харчук зауважує, що ідея про захист права на працю у формі можливості судового оскарження звільнення з ініціативи адміністрації вперше була законодавчо закріплена саме в Правилах про примирно-третейський і судовий розгляд трудових конфліктів, затверджених Постановою ЦВК і РНК СРСР від 29 серпня 1928 року. А вже з прийняттям Конституції СРСР в 1936 р. право на працю і похідні від нього трудові права отримали статус конституційних, оскільки було передбачено у ст. 118 право на одержання гарантованої роботи з оплатою їх праці згідно з її кількістю та якістю [8, с. 8]. Тим не менш, А. Іванов вважає, що скасування конфліктних комісій і запровадження судового захисту прав працівників як форми у рамках цивільного судочинства не можна вважати позитивною тенденцією в оптимізації судового захисту прав працівників, зважаючи на те, що система конфліктних органів наркомату праці на той час була досить стрункою, тобто конфліктні комісії працювали на повітовому і губернському та центральному рівнях, і відокремленою, тобто передбачалася система оскарження рішень нижчестоящих комісій у вищестоящі в 2-тижневий термін, і, тим самим, вона могла послужити основою для формування трудової юстиції, що, все ж, не було у планах Наркомюста [9, с. 173].

Моменти застою у розвитку форм захисту трудових прав працівників були чітко проявлені в часи

існування СРСР. Радянський законодавець створював законодавство так, щоби законодавчі норми були направлені на захист суспільної власності, яка вважалася священною та недоторканою основою радянського ладу [10, с. 185]. Відповідно, таке законодавство орієнтувалося на виробництво, а не на інтереси й права самого працівника. Це означає, що мова і близько не йшла про реальне існування форм захисту трудових прав працівників. Економічні процеси ставилися вище, ніж життя та здоров'я людини, її права.

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод у ст. 4 на загально міжнародному рівні проголошено захист прав працівників, по-перше, внаслідок встановлення заборони тримати будь-кого в рабстві чи підневільному стані і, по-друге, внаслідок того, що ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову або обов'язкову працю [11].

Конвенція МОП № 135 про представників працівників, прийнята 23 червня 1971 року, є важливим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення прав здійснення представниками захисту трудових прав працівників [12].

Отже, другий етап становлення та розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (20-ті роки XX століття – 1991 р.) характеризується наявністю національного трудового законодавства, перших (неповно визначених на законодавчому рівні) форм захисту трудових прав працівників, міжнародного законодавства у даній сфері, наукових досліджень та наукових праць.

Третій етап становлення та розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (1991 р. – до сьогодні) зумовлений їх розвитком у незалежній Україні. Вважаємо за доцільне зауважити також і те, що Конституція України розширила можливість захисту трудових прав працівників, оскільки після використання усіх можливих національних засобів правового захисту закріпила право звертатися до відповідних судових установ або міжнародних організацій. Вимогою цього є тільки те, що Україна повинна бути їх учасником або ж членом.

У Конституції України в ст. 55 передбачено такі форми захисту трудових прав працівників як індивідуальна та колективна форма захисту трудових прав працівників [13]. Так, в ч. 1 сказано, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. В ч. 4 цієї ж статті звернена увага на те, що кожен (в тому числі, й працівники) наділений правом будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань.

О. Яснолобов вважає, що працівниками не було отримано ефективного рівня правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (основний акцент на судовій формі) і після реформування радянського законодавства у 1971 році. Згідно з новим Кодексом законів про працю УРСР, працівники були уповноважені звертатися до квазісудових комісій по

трудовам спорам, що створювалися на підприємствах, як обов'язковий первинний орган з розгляду трудових спорів між працівниками і адміністрацією підприємства. При цьому, право на звернення до суду без сплати судових витрат, зокрема, мали апелянти-працівники, тобто ті працівники, які не погоджувалися із рішенням комісії (в десятиденний строк з дня отримання постанови) і позивачі-працівники, тобто ті, хто звертався до суду оминаючи комісії з трудових спорів [7, с. 498]. Звертатися до судового захисту трудових прав, оминаючи процедуру комісії, могли тільки окремі працівники чи усі працівники, однак, в окремих випадках, а саме: за заявами працівників про відновлення на роботі, якщо вони були звільнені за ініціативою адміністрації підприємства; за заявою працівника стосовно питання застосування норм трудового законодавства, яке було застосоване до цього працівника попередньо адміністрацією підприємства за погодженням з професійною спілкою.

На підставі вищезазначеного можемо зауважити, що третій етап становлення й розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (1991 р. – до сьогодні) характеризуються постійними процесами в аспекті удосконалення сучасного трудового законодавства, про що й свідчать зростання наукових праць з питань визначення форм захисту трудових прав працівників та розроблення нового Трудового кодексу України.

Отже, генезис розвитку правового регулювання форм захисту трудових прав працівників (середина

XIX століття–по сьогодні) характеризується наступним: 1) наявністю правових норм, які свідчили про трудові права, розуміння особи як працівника – тобто поява трудового законодавства в цілому; 2) наявністю національного і міжнародного законодавства, вчених праць у сфері правового регулювання форм захисту трудових прав працівників; 3) форми захисту трудових прав працівників розцінюються високо на даному етапі розвитку громадянського суспільства у нашій державі – зумовлено це умовами розвитку ринкової економіки, де в пріоритети ставляться захист прав і свобод людини; 4) тенденція розвитку держави свідчить про спрямованість на створення усіх необхідних умов для абсолютного втілення громадянами своїх трудових прав – приміром, не просто проголошення таких прав, а й чітке закріплення гарантій їх реалізації, створення правового механізму реалізації і захисту трудових прав працівників; 5) постійні процеси в аспекті удосконалення сучасного трудового законодавства.

Висновки. Резюмуючи наведене, можна зазначити, що трудове законодавство, безумовно, виступає найважливішою частиною соціальної і правової держави. Воно має відображати рівень розвитку соціально орієнтованої політики й економіки держави, виступати умовою гармонізації трудових відносин. Історично-правовий аналіз правового регулювання форм захисту трудових прав працівників сприяв розумінню значення і ролі забезпечення одного з видів основоположних прав людини – трудових.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників. / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – 12.00.05. – О., 2007. – 19 с.
2. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: Учебное пособие. – Х. : Консум, 2006. – 304 с.
3. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. Для студ. Юрид. спец. Вищ. Навч. Закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, З.Я. Козак та ін. ; За ред. П.Д. Пилипенка. – К. : «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 536 с.
4. О найме слуг и рабочих. Свод законов Российской империи. – Санкт-Петербург : Изд-во. Я.А. Канторовича, 1899. – С. 43–63.
5. Закон про 8-годинний робочий день, ухвалений Центральною Радою 26 січня 1918 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrhist.at.ua/publ/42-1-0-322>.
6. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. / И.Я. Киселев – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 384 с.
7. О.В. Яснолобов. Основні етапи еволюції правового регулювання захисту трудових прав працівників у судах України // Митна справа. – № 1 (85). – 2013. – Ч. 2, кн. 2. – С. 493–498.
8. Харчук Р.С. Генезис правового регулирования форм защиты трудовых прав работников [Электронный ресурс] / Р.С. Харчук // Актуальные проблемы права: теория и практика : сб. науч. трудов. – Луганск, 2010. – № 18. – С. 537–544.
9. Иванов А.Б. Судебный порядок разрешения трудовых споров в советском государстве в 20-е годы XX века: опыт правового регулирования / А.Б. Иванов // Общество: политика, экономика, право, Серия: «Право», 2011, № 3. – С. 171–178.
10. Бару М.І. Радянське трудове право: Підручник. – К. : Вища школа, 1975. – 375 с.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 року // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 13. – С. 270.
12. Конвенція про представників працівників. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ligazakon.ua.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

LEGAL STATUS OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: CURRENT STATUS AND FUTURE IMPROVEMENT

Журавльов Д.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора Департаменту нотаріату,
фінансового моніторингу юридичних послуг
та адвокатських об'єднань Міністерства юстиції України*

У статті розглянуто правовий статус окремих центральних органів виконавчої влади. Також в даній статті запропоновано шляхи удосконалення центральних органів виконавчої влади. Зроблені відповідні висновки та ґрунтовні пропозиції щодо розглянутої тематики.

Ключові слова: правовий статус, центральний орган виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, удосконалення, статус.

В статье рассмотрен правовой статус отдельных центральных органов исполнительной власти. Также в данной статье предложены пути совершенствования центральных органов исполнительной власти. Сделаны соответствующие выводы и обоснованы предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: правовой статус, центральный орган исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, усовершенствования, статус.

The article deals with the legal status of some central authorities. Also in this paper suggests ways of improving the central authorities. Appropriate conclusions and reasonable proposals on the above topics.

Key words: legal status, the central executive body, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the improvement status.

Одним із необхідних напрямків реформування виконавчої влади в Україні є систематизація, конкретизація та законодавче закріплення владних повноважень окремих центральних органів виконавчої влади, регламентація та узгодження взаємозв'язків поміж ними. Реалізація даних завдань сприятиме оперативному та результативному вирішенню проблем, які виникають у ході практичної діяльності інститутів публічного управління, а також підвищенню якості нормативно-правового, організаційного та інституціонального забезпечення проведення адміністративної реформи в цілому. Вищесказане зумовлює актуальність удосконалення сучасного правового статусу центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання визначення адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, аналізу дослідження таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, В.Г. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, М.В. Вітрук, В.П. Єрмолін, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, І.О. Кульчій, Б.М. Лазарєв, Н.В. Лебідь, В.І. Новосьолов, В.П. Тимошук, Д.Д. Цабрія, А.М. Цветков, О.Ю. Янчук, О.Н. Ярмиш та ін.

Метою статті є пошук перспектив удосконалення правового статусу центральних органів виконавчої влади. Задля досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: проаналізувати сучасний стан правового статусу центральних органів виконавчої влади; знайти перспективи удосконалення правового статусу центральних органів виконавчої влади.

Результати дослідження. В.П. Єрмолін відмічає, що «за змістом Конституції України органами виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Система органів виконавчої влади України конкретизується законами і певними підзаконними нормативно-правовими актами, насамперед, указами Президента України. Разом з тим, виконавча влада суб'єктно виражена не тільки власне органами виконавчої влади» [1, с. 41]. Проте, на нашу думку, більш адекватною реаліям сьогодення є позиція М.Ф. Селівона, котрий стверджує, що «з Конституції України не випливає, що система центральних органів виконавчої влади має визначатись законом. Формує цю систему практично Президент...» [2, с. 13]. Ми аналогічно вважаємо, що на практиці державою керує саме Президент, таким чином знижуючи роль уряду як найвищого органу виконавчої влади, про що детальніше йтиметься далі.

Так, при визначенні сутності правового статусу центральних органів виконавчої влади, виходимо з наступної системи: 1) Кабінет Міністрів України, до складу якого входять, крім Прем'єр-міністра, також віце-прем'єр-міністри (в т. ч. перший) та міністри; 2) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Ураховуючи склад та особливості функціонування системи центральних органів виконавчої влади в Україні, пропонуємо розглядати правовий статус центральних органів виконавчої влади як затверджений законодавством порядок регулювання їх діяльності, що передбачає наявність комплексу повно-

важень, компетенції (прав, обов'язків та законних інтересів); завдань, функцій і системи взаємозв'язків з іншими органами державного управління.

Повертаючись до розгляду положень Конституції України, вважаємо дивним той факт, що чинна Конституція України в розділі VI закріплює тільки правовий статус Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій. У той же час статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Основним Законом України не врегульований за винятком порядку їх утворення, реорганізації та ліквідації (ст. 116 п. 9-1), а також призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (ст. 116 п. 9-2) [3].

Слід звернути увагу й на позитивні зрушення в досліджуваному напрямку. По-перше, для реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та підготовки узгоджених пропозицій щодо визначення їх повноважень Президентом України утворено Робочу групу з опрацювання питань, пов'язаних з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади. Як зазначав Міністр юстиції України, «на вказану Робочу групу покладено завдання щодо здійснення аналізу проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та підготовки висновків стосовно оптимізації повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх завдань і функцій [4, с. 8].

По-друге, згідно з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства мають формувати та реалізовувати державну політику в одній чи декількох сферах, у той час як інші центральні органи виконавчої влади виконувати окремі функції лише з реалізації державної політики [5], що має на меті вирішення декількох проблем: розмежування політичних та адміністративних посад у системі міністерства та забезпечення стабільності у його роботі, оскільки заступник міністра – керівник апарату, на відміну від інших заступників міністра, що є політиками, буде державним службовцем і не підлягатиме звільненню внаслідок припинення повноважень міністра; зменшення навантаження міністра, усунення від здійснення адміністративних функцій, що дасть можливість зосередитись на формуванні політики [4, с. 8].

По-третє, позитивним результатом дії нормативно-правових актів, що стосуються правового статусу центральних органів виконавчої влади, є законодавче віднесення посад заступників міністра до політичних посад, розмежування деяких дрібніших повноважень між міністром і «заступником міністра-керівником апарату», а також обмеження права «інших центральних органів виконавчої влади» (не міністерств) видавати нормативні акти. Проте, як вважають В.П. Тимошук та І.Б. Коліушко, «ця норма ще довго не працюватиме, доки не буде внесено змін до спеціальних законів, які уповноважують центральні органи виконавчої влади видавати такі нормативні

акти чи «листи, роз'яснення», які на практиці мають силу норм права. Крім того, на думку авторів, «формальним позитивом є й ліквідація посади «міністра Кабінету Міністрів», але знову ж таки без повноцінного втілення ідеї про те, що керівником апарату уряду має бути державний службовець, а не політичний призначенець, – це теж лише півкрок» [6].

Як бачимо, незважаючи на значну законодавчу базу та численні спроби реформування досліджуваної сфери, низка проблем залишається невирішеною, зокрема, у контексті узгодження повноважень і взаємозв'язків між різними центральними органами виконавчої влади з метою оптимізації їх діяльності та підвищення якості урядування з врахуванням вимог сьогодення та світових стандартів державного управління.

Одним із важливих аспектів правового статусу уряду є закріплена «відповідальність» Кабінету Міністрів перед Президентом України (ч. 2 ст. 113 Конституції), фактична підконтрольність, що виражається у праві Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (п. 15 ч. 1 ст. 106), а також очолювати Раду національної безпеки й оборони України, яка уповноважена здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів, у сфері національної безпеки й оборони (ст. 107) [3].

Досліджуючи сучасні проблеми правового статусу Кабінету Міністрів України не можна не звернути увагу й на зменшення публічності та колегіальності в роботі уряду, погіршення міжміністерської координації через ліквідацію урядових комітетів, тобто можливості реального обговорення проектів рішень членами уряду. З наведеним вище тісно пов'язана й проблема централізації виконавчої влади та ліквідації урядових органів.

Не менш важливим аспектом правового статусу Кабінету Міністрів України є визначення нормативно-правового статусу його членів та керівників інших центральних органів виконавчої влади. Зазначимо, що в Концепції адміністративної реформи в Україні одним із заходів реформи центральних органів виконавчої влади є підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців [7]. Зокрема, Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і як політичний діяч не є державним службовцем, тому в Концепції передбачено запровадження порядку, згідно з яким міністр займає свою посаду як політичний діяч.

Слід звернути увагу, що у відповідності до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ, правовий статус Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, регулюється Конституцією та спеціальними законами України [8]. Тобто, як бачимо Прем'єр-міністр та міністри мають статус державного політичного діяча у той час, як інші керівники центральних органів виконавчої влади – ні.

Цілком розділяємо думку В.С. Гошовського стосовно того, що істотні зміни в будові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади

передбачають перехід до використання функціонального принципу створення міністерств у поєднанні з галузевим у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних галузей державного управління та рівнем соціально-економічного розвитку держави. Погоджуємося і з тим, що структурна реорганізація міністерств, як і інших центральних органів виконавчої влади, обов'язково має відбуватися за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності певних структур [9, с. 272].

Іншою взаємопов'язаною проблемною стороною правового статусу інших центральних органів виконавчої влади є нечітке розмежування конфліктних функцій (завдань) між агентствами, службами та інспекціями. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI передбачено, що один центральний орган виконавчої влади може одночасно виконувати декілька названих завдань (ч. 2 ст. 17) [5]. Тобто «оптимізовані» центральні органи виконавчої влади зможуть надалі одночасно і надавати адміністративні послуги, і управляти об'єктами державної власності, і здійснювати контроль та нагляд [6].

Висновки. Узагальнюючи та аналізуючи розглянуті аспекти правового статусу центральних органів виконавчої влади, приходимо до логічно обґрунтованих шляхів його вдосконалення: 1) необхідно реформувати законодавчу базу таким чином, щоб Президент України не мав змоги здійснювати неконституційні повноваження, закріплюючи неналежні йому за Конституцією установчі та кадрові повноваження стосовно центральних органів виконавчої влади за Кабінетом Міністрів України тощо; не допускати безпідставне розширення дискреційних повноважень глави держави, що може загрожувати втратою належної самостійності й дієвості уряду «як вищого органу у системі органів виконавчої влади»; 2) закріпити на конституційному рівні правовий статус не тільки Кабінету Міністрів України

та місцевих адміністрацій, а й центральних органів виконавчої влади; 3) збалансувати повноваження уряду і президента, посилюючи спроможність уряду оптимізувати зусилля усіх інших центральних органів виконавчої влади у розробці та реалізації державної політики та стратегії державного розвитку; 4) переглянути положення Указу Президента «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», відмовляючись від ліквідації урядових комітетів та урядових органів і децентралізуючи таким чином виконавчу владу. Більш того, рекомендуємо інші центральні органи виконавчої влади (окрім міністерств) реорганізувати в урядові органи в структурі міністерств, щоб забезпечити політичну відповідальність міністрів у конкретних секторах державної політики та адміністративну автономію цих центральних органів виконавчої влади; 5) при реструктуризації та реформування центральних органів виконавчої влади необхідно уникати поєднання в одному органі виконання конфліктних функцій (надання адміністративних послуг та здійснення контролю-інспекційних повноважень); обов'язковим має бути чіткий розподіл повноважень та відповідальності центральних органів виконавчої влади, оптимізований за змістом та переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства; 6) позбавити центральні органи виконавчої влади (окрім міністерств) від здійснення функцій з розробки політики; 7) у міністерствах слід чітко виокремити посаду керівника апарату; 8) перейти до використання функціонального принципу створення міністерств у поєднанні з галузевим; 9) визначити нормативно-правовий статус членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади; посилити роль міністрів як політичних діячів і відокремити їх статус від статусу державних службовців; 10) підвищити публічність і колегіальність у роботі уряду, рівень ефективності міжміністерської координації та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): Ди с. канд. юрид наук: Спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.
2. Селівон М.Ф. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади / М.Ф. Селівон // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К. – 1999. – Вип. 1. – С. 11–18.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Лавринович О. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження. Серйозні прогалини будуть ліквідовані // О. Лавринович // Урядовий кур'єр. – 2011. – 24 лютого. – С. 8.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011, № 3166_ VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Тимошук В.П. Адміністративна реформа, або назад в СРСР / В.П. Тимошук, І.Б. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1014-2011-07-29-08-57-00.html>.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Гошовський В.С. Теоретико-правові основи реформування системи виконавчої влади в Україні: Ди с. докт. юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. С. Гошовський. – К., 2013. – 436 с.

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ТРУДОВОГО ПРАВА

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF CREATION AND FORMATION OF LABOR LAW BRANCH

Кацуба А.В.,

депутат Харківської міської ради,

заступник секретаря постійної комісії з питань транспорту, зв'язку і екології

У статті зроблено історико-правовий аналіз формування галузі трудового права. Виділено авторську класифікацію етапів становлення та розвитку галузі трудового права. Також зроблені відповідні висновки по даній статті.

Ключові слова: історико-правовий аспект, становлення, формування, галузь, трудове право.

В статье проведен историко-правовой анализ формирования отрасли трудового права. Выделена авторская классификация этапов становления и развития отрасли трудового права. Также сделаны соответствующие выводы по данной статье.

Ключевые слова: историко-правовой аспект, становления, формирования, отрасль, трудовое право.

In the article made an historical and legal analysis of the formation of labor law branch. Highlighted the author's stages classification of labor law branch creation and development. Also relevant findings made in this article.

Key words: historical and legal aspects, formation, development, industry, and labor law.

Відомо, що юридичні науки як різновид соціальних наук досліджують певні соціальні інститути в їхньому історичному розвитку, аналізуючи їх, при цьому, як складову в більш загальній соціальній структурі, зіставляючи з таким же досвідом інших країн для визначення тенденцій розвитку зазначених інститутів та розроблення рекомендацій стосовно вдосконалення такого розвитку. Науку трудового права виділяють серед інших галузевих юридичних наук за таким критерієм як предмет дослідження, який формується в період становлення науки та може змінюватися в процесі її еволюції. Цього роду зміни стосуються розширення та уточнення об'єктів вивчення та способів до їх розуміння, виникнення нових проблем та її ґносеологічних можливостей. Однією із структурних складових предмета науки трудового права є історія розвитку галузі трудового права на якому ми детальніше й зупинимось.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питання історико-правового аспекту становлення й розвитку галузі трудового права займалося багато вітчизняних науковців, серед яких: В.С. Андреев, Н.А. Александров, Б.К. Беззуб, І.С. Войтинський, В.К. Воропай, В.П. Венедіктов, О.В. Волков, О.Т. Галиця, Н.С. Демченко, О.А. Добров, А.А. Дубчак, В.К. Завітневич, П.С. Захарченко, О.С. Ивановська, Н.А. Ілларіонов, С.П. Килимник, Л.М. Костенко, А.О. Крістер, В.Н. Погоріло, Н.Б. Чанишева, Н.Г. Чубоха, П.Н. Чубинський, В.І. Щербина, М.О. Якименко та інші. Незважаючи на дослідження вчених, проблема історичної генези розвитку галузі трудового права потребує більш системного підходу.

Метою статті є дослідження історичного аспекту становлення та формування галузі трудового права. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: проаналізувати історичний аспект становлення і формування галузі трудового

права; виділити власну класифікацію етапів розвитку галузі трудового права.

Основні результати дослідження. Вперше про правове регулювання оплати праці згадувалося в законах Білалами, які є дуже давніми, тому що були прийняті на початку ХХ ст. до н. е. Це була територія тодішньої Месопотамії, сьогодні на південь від Ірану. Перші дві статті були присвячені цінам на різні товари, до того ж ціни в першій статті виражалися в сріблі, а в другій – в золоті. Інші статті зазначали різні форми найму людини на роботу та її винагороду. Так, в ст. 7 та 8 закону Ешнунні Білалами зазначають розміри оплати праці для певних категорій працівників: «Наймана праця для жінця дорівнювала 2 суту ячменю, в сріблі це 12 утуту. Наймана плата ж сільника становила 1 суту ячменю» [1, с. 7].

Тому, як бачимо, в стародавні часи більше популярна була не грошова, а натуральна форма. Дуже часто, особливо це стосується державних службовців, за їхню службу вони отримували земельну ділянку, порядок використання ми вбачаємо в законах Хамурапі (1792-1750-ті роки до н. е.). відповідно до цих законів воїни, що несуть службу (редуми та баїруми) отримували в довічне користування поле та сад, та могли їх передавати у спадщину [2, с. 14].

Отже, ще на початку розвитку цивілізації люди мали чітку уяву про взаємний зв'язок з працею та її оплатою. Ще в далекі минулі часи звертали увагу на те, що винагороду потрібно заробити, для чого працівник повинен працювати наполегливіше та якісніше. З цього приводу в Законах Ману (II ст. до н. е.) сказано: «Наймит, який не є хворим і відмовляється виконувати надану йому роботу, повинен бути оштрафований І за це він позбавляється винагороди. Але, якщо він дійсно хворів, та, одужавши, виконає поставлену перед ним роботу, то він отримає винагороду, навіть якщо був пропущений термін виконання. Проте, незалежно від будь-якої причини ро-

бота має бути завершена, інакше винагорода не буде виплачена [1, с. 41]. Закони Ману передбачали також відповідальність за невиплату винагорода. Так, ці закони містили вісімнадцять підстав для звернення до суду, серед яких була і така, як невиплата винагорода за працю.

Тому можна підсумувати, що в це був перший етап зародження галузі трудового права, який охоплює період від XX ст. до н. е. до IV ст. до н. е. Звідси ми бачимо, що як такої галузі трудового права в дані періоди не було, проте вона активно виокремлювалася з-поміж загального зібрання регулюючих суспільних відносин в ті часи норм.

Вже в Стародавньому Римі, коли існували рабські форми ведення господарства, працю виділяли в самостійну майнову та духовну цінність, що являла собою особливий об'єкт цивільного обігу. Проте, хоч і римське право досліджувало працю як особливий об'єкт цивільного обігу, усі договори, які опосередковували її використання, розумілись як лише зобов'язальна цивільно-правова угода. Отож, в стародавньому Римі, за умов рабовласницького типу господарювання не було причин для виникнення трудового права як особливої галузі права. Через це, всі питання, що були пов'язані із застосуванням праці, регулювалися засобами цивільного права. В Римському праві виділяють три самостійні договори найму: найм речей (*location conduction rei*), найм робіт, який пізніше став підрядом (*location conduction operis*) та найм послуг (*location conduction operarum*) [3, с. 13]. Наступною пам'яткою правового регулювання оплати праці став едикт римського імператора Діоклетіана «*De pretiis rerum genalium*» («Про ціни товарів»), виданий у 301 р. н. е. [4, с. 212].

На відміну від римського права, яке під працею розуміло самостійну майнову цінність, для феодального суспільства характерним виявилось поглинання здатності до праці працівником. Мається на увазі, що об'єктом договору ставала не можливість людини до праці, а сама людина, що передавала себе під владу господаря. В період феодалізму праця була предметом зовнішнього, переважно імперативного правового регулювання. Спочатку застосування праці регулювалося засобами патріархального сімейного права, а пізніше, після падіння авторитету сімейної влади ця функція майже повністю перейшла під поліцейське право (адміністративне) [5, с. 22]. Звідси, і середньовіччя, яке використовувало працю на основі особистої залежності суб'єкта права, не могло сформувати особливої галузі трудового права.

Отже, в другий період становлення галузі трудового права (IV ст. до н. е. – XIII ст.) – спостерігається часткова присутність норм трудового права, однак вона не вирізняється структурованістю чи внутрішньою логікою, немає окремих нормативно-правових актів, які б були певною нормативною базою для існування галузі. Крім цього, немає, звісно, мінімального рівня правосвідомості для розуміння факту існування такої галузі права як трудове.

Важливе значення винагорода за працю було і в середньовічній Великобританії. Зокрема, в стат-

ті першій Ордонансу «Про суддів» 1346 р., короля Едуарда, проголошувалось: «Бажаючи, щоб наші судді застосовували рівне право до всіх людей, не виявляючи жодної зацікавленості, ми вирішили та наказали, щоб судді склали присягу про те, що тих пір поки вони будуть виконувати обов'язки судді, вони не зможуть отримувати ні грошової винагорода, ані одягу ні від кого, крім нас самих. Через це ми підвищили оплату їх праці до розмірів, наскільки це потрібно для того, щоб задовольнити їх потреби» [1, с. 376].

Коли виник капіталістичний спосіб виробництва починає формуватися не тільки товарний ринок, але й залежний від нього вторинний ринок факторів виробництва, включаючи ринок робочої сили. Тому, як і в часи Стародавнього Риму здатність до праці стає знову самостійною майнвою цінністю, яка виступає предметом договору трудового найму. Вітчизняне цивільне законодавство будувалося на римській класифікації договорів, і договір *location conduction operatum* було включено до цивільного уложення як договір про особистий найм, відповідно до якого одна особа набуває за винагороду право тимчасового користування послугами іншої особи. Тобто, знову ж таки, не існувало розмежування галузі цивільного права від галузі трудового права, оскільки на доктринальному рівні останньої не було визнано.

Схожі тенденції почали прослідковуватися в законодавстві майже всіх промислових Європейських країнах, в наслідок чого інститут найму праці був значно перероблений. Потроху створювалася система законодавчої охорони інтересів працівників, яка полягала в серйозному обмеженні принципу свободи договору [6, с. 31-32], який полягав у втручанні законодавця у зміст договору, тобто закон визначав права та обов'язки сторін при наймі праці. Також законодавець гарантував працівнику отримання доходу за свою працю [7, с. 32].

Третій етап становлення та розвитку галузі трудового права (XIII-XIX століття) пов'язаний з формуванням не лише товарного ринку, проте й залежності від нього вторинного ринку факторів виробництва, враховуючи й ринок робочої сили. Відсутність розмежування галузі трудового права від цивільної, з причини того, що перша досі не була сформована на належному науковому рівні.

Галузь трудового права України розвивалася близько двох століть разом з формуванням капіталістичних суспільних відносин. Їх виникнення на Україні має складну історію, адже, як ми знаємо, Україна перебувала в той час під владою двох імперій: Російської і Австрійської. Тому процес становлення трудових відносин мав певні особливості. Так званий «промисловий переворот», чи як ще його називають «промислова революція», проходив на Україні в період 30-60-х років XIX ст. Відбувався він із значним запізненням від країн Заходу, і також під постійним тиском з боку царської влади, які стримували розвиток промисловості на Україні. Як наслідок, відносини робітників і буржуазії (власників засобів виробництва) деформувалися. Ніяких трудових до-

говорів не укладалося, у I пол. XIX ст. усі угоди з приводу купівлі продажу, найму укладалися усно, лише з II пол. XIX ст. зустрічаються письмові угоди [8, с. 1-4]. Починаючи з 1882 року виходить ряд законів: 1) «Про малолітніх, працюючих на заводах, фабриках і мануфактурах» від 1 червня 1882 року»; 2) «Про заборону нічної праці для неповнолітніх і жінок на заводах, фабриках і мануфактурах» 3 червня 1885 року; 3) «Про затвердження проекту правил про нагляд за фабричною промисловістю, про взаємні відносини фабрикантів і робочих та про збільшення числа чинів фабричної інспекції» 3 червня 1886 року.

Четвертий етап становлення і розвитку галузі трудового права (XIX-початок XX століття) – характеризується наявністю чітких нормативно-правових актів у сфері трудового права. З цим етапом можна говорити про появу галузі трудового права (враховуючи практику та теоретичні здобутки, тобто дослідження вчених).

У зв'язку з встановленням на території України влади Центральної Ради та отриманням її незалежності за доцільне буде дослідження трудового права саме незалежної України в період 1917-1919 рр. В цей період ми можемо виокремити Універсали Центральної Ради.

Наступний етап реформування законодавства про працю припадає на період застою економіки СРСР і пов'язаний із ухваленням 15 липня 1970 р. Верховної Ради СРСР Закону «Про затвердження основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю». Було зрозуміло, що діючий КЗпП 1922 р. із численними доповненнями втратив свою актуальність. Саме тому потрібно було створити нову кодифікацію трудового права. Вступивши в дію з 1 січня 1971 р., новий законопроект сформував фундамент для системи радянського трудового законодавства. На підставі загальносоюзного законодавства про працю, Верховна Рада УРСР 10 грудня 1971 р. прийняла і ввела в дію з 1 червня 1972 р. Кодекс законів про працю УРСР. КЗпП УРСР складається з преамбули й 18 глав, до яких увійшло 265 статей. Основи законодавства про працю внесли немало нових моментів, які як правило покращували становище робітників, підвищували рівень правових гарантій для них [9, с. 23-44]. Фактичне затвердження нового Кодексу законів про працю УРСР відбулося при затвердженні на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання Конституції 20 квітня 1978 року. Саме в ній закріпилися основні принципи КЗпП 1971р. Наприкінці 80-початку 90-х затверджувалися нові акти зміни деяких положень трудового законодавства. Метою більшості з них є зміцнення трудової дисципліни.

З отриманням незалежності Україна стала на шлях побудови власного законодавства. Проблема полягала у зміні соціалізму капіталізмом. Ринкові відносини потребували швидкого пристосування і модернізації в першу чергу трудового права. Потріб-

но було врахувати помилки радянського керівництва і не допустити їх повторення, а також представлялася реальна можливість використання досвіду європейських країн [10, с. 31].

П'ятий етап становлення та розвитку галузі трудового права (початок XX-початок XXI ст.ст.) яскраво виражає самостійний розвиток галузі трудового права, її незалежність та безпосереднє місце серед інших галузей, наявністю постійного трудового законодавства, яке перебуває у динаміці (постійне реформування і вдосконалення).

Шостий етап (початок XXI ст.-до сьогодні) характеризується наявністю нових проектів Трудового кодексу, інтеграцією галузі трудового права України до Європейського Союзу), а також особливостями цього періоду є намагання пристосувати КЗпП 1971 р. до нових умов ринкової економіки та потреб XXI ст.

Висновки. Таким чином, дослідивши історико-правовий аспект становлення галузі трудового права, ми визначили головні історичні та правові особливості, які вплинули на розвиток трудового законодавства сучасної України. Отже, на основі дослідженого матеріалу можна запропонувати власну періодизацію, яка відображатиме усі специфічні риси становлення та формування галузі трудового права нашої держави: I етап (XX ст. до н. е.-IV ст. до н. е.) – як такої галузі трудового права в дані періоди не було, проте вона активно виокремлювалася з поміж загального зібрання регулюючих суспільні відносини в ті часи норм; II етап (IV ст. до н. е.-XIII ст.) – спостерігається часткова присутність норм трудового права, однак вона не вирізняється структурованістю чи внутрішньою логікою, немає окремих нормативно-правових актів, які б були певною нормативною базою для існування галузі; III етап; III (XIII-XIX століття) – відсутність розмежування галузі трудового права від цивільної, з причини того, що перша досі не була сформована на належному науковому рівні; IV етап (XIX-початок XX століття) – характеризується наявністю чітких нормативно-правових актів у сфері трудового права; V етап (початок XX ст.-початок XXI ст.) яскраво виражає самостійний розвиток галузі трудового права, її незалежність та безпосереднє місце серед інших галузей, наявністю постійного трудового законодавства, яке перебуває у динаміці (постійне реформування і вдосконалення); VI етап (початок XXI ст.-позитивні) характеризується наявністю нових проектів Трудового кодексу, інтеграцією галузі трудового права України до Європейського Союзу). Особливостями цього періоду є, зокрема, намагання пристосувати КЗпП 1972 р. до нових умов ринкової економіки та потребам XXI ст. Дана класифікація найповніше викладає сутність формування та становлення галузі трудового права у історико-правовому акценту. Вона допомагає нам зрозуміти, що поширена в СРСР думка про єдність становлення трудового законодавства в усіх «братніх» народів є хибна. Україна має свою історію, і дана класифікація допомагає нам це зрозуміти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 1 / [сост.: К.И. Батыр и др.]; под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. – М. : Юрист, 2007. – 390 с.
2. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века) / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, юрид. фак., каф. истории государства и права; [сост.: В.А. Томсинов]. – 2-е изд., доп. – М. : Зерцало-М, 2004. – 549 с.
3. Олійник О. М. Розвиток трудових відносин і законодавства про працю в Україні (1917-1929 рр.) : автореф. дис. ... к. ю. н. – Х., 2003. – 20 с.
4. Bücher K. Diokletianische Taxordnung vom Jahre 301 / Karl Bücher // Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. – 1894. – № 2. – P. 189-219.
5. Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 1: Общая часть / Под ред. Е. Б. Хохлова. – СПб. : Изд-во С. Петербургского ун та, 1996. – 573 с.
6. Коршунова Т. Ю., Нуртдинова А. Ф. Трудовой договор в современных условиях (К вопросу о найме труда) // Государство и право. – 1994. – № 2. – С. 30-41.
7. Таль Л. С. Новый опыт законодательной нормировки рабочего договора // Право. – 1908. – № 34.
8. Маріна Гримич. Угоди за звичаєвим правом українців в ХІХ-на початку ХХ століття. Київ // Етнічна історія народів Європи. – № 15. – С. 11-18.
9. Горшенін К.П. Новое в законодательстве о труде. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 88.
10. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : підручник / Ю.П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.

УДК 349.2

ТРУДОВІ СПОРИ – СУДОВА ПРАКТИКА

LABOUR DISPUTES – LITIGATION

Кириченко Т.М.,

*старший викладач кафедри історії та теорії права і держави
юридичного факультету
Херсонського державного університету*

Для вдосконалення національного законодавства про працю особливе значення має судова практика, яка є найбільш розвиненим видом юридичної практики. За родом своєї діяльності суди накопичують велику і різноманітну інформацію про застосування норм трудового права і не тільки передають накопичену інформацію законодавчим органам, а й творчо її переробляють. Протягом всієї історії розвитку КЗпП виявляється творча роль судової практики. В нашій країні судова практика сприяла виробленню нових норм трудового права, ліквідації наявних прогалин та усунення інших серйозних недоліків трудового законодавства. Таким чином, творча роль судової практики по відношенню до трудового права потребує подальшого досліджування. У науковій юридичній літературі не всі грані цієї складної проблематики вивчені з достатньою ясністю і повнотою. Залишаються дискусійні питання про поняття юридичної та судової практики. Вважаємо за актуальне подальшу розробку зазначеної проблематики, що дозволить визначити шляхи вдосконалення трудового законодавства.

Ключові слова: різноманітна інформація, наявні прогалини, судова практика, творча роль, національне законодавство, зазначена проблематика.

Для совершенствования национального законодательства о труде особое значение имеет судебная практика, которая является наиболее развитым видом юридической практики. По роду своей деятельности суды накапливают большую и разнообразную информацию о применении норм трудового права, но не только накапливают, а и творчески ее перерабатывают, передают накопленную информацию законодательным органам. На протяжении всей истории развития КЗоТ судебная практика оказывала творческую роль на развитие национального трудового законодательства. В нашей стране судебная практика способствовала и способствует выработке новых норм трудового права, ликвидации имеющихся пробелов в национальном трудовом законодательстве и устранении других серьезных недостатков трудового законодательства Украины. Таким образом, творческая роль судебной практики по отношению к трудовому праву требует дальнейшего исследования. В научной юридической литературе не все грани этой сложной проблематики изучены с достаточной ясностью и полнотой. Остаются дискуссионные вопросы о понятии юридической и судебной практики. Считаем актуальным дальнейшую разработку указанной проблематики, которая позволит определить пути совершенствования действующего КЗоТ Украины.

Ключевые слова: разнообразная информация, имеющиеся пробелы, судебная практика, творческая роль, национальное законодательство, указанная проблематика.

To improve national labor legislation of particular importance litigation, which is the most advanced type of legal practice. Over the course of their work and the courts collect a large variety of information about the application of labor law and not just transmit the accumulated information legislatures, but creatively it is processed. In our country, the jurisprudence has contributed to the development of new norms of labor law, eliminating gaps and eliminates other serious shortcomings labor laws. Thus, the creative role of jurisprudence in relation to employment law needs further investigation in the scientific literature is not legal in all facets of this complex issue studied with sufficient clarity and completeness. Remain discussion on the concept of legal and litigation. We consider the actual development of the above issues, which will identify ways to improve labor laws.

Key words: various pieces of information gaps, litigation, creative role that national legislation mentioned problems.

Постановка проблеми. Важливе теоретичне та практичне значення має розвиток судової практики з розгляду трудових спорів в національному законодавстві. Судова практика є найбільш розвиненим видом юридичної практики та гарантій працівників при звільненні, поновленні на роботі, у рамках чинного трудового законодавства. Актуальним залишається удосконалення Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) та проекту Трудового кодексу України, спрямованих на забезпечення гарантій трудових прав працівників при припиненні трудових відносин, відповідно до європейських вимог. Проблеми гарантій трудових прав працівників та пошук шляхів їх удосконалення завжди знаходилися в центрі уваги вчених-правознавців.

Аналіз останніх публікацій. Даній проблемі присвячені наукові праці С. С. Алексєєва, О. Т. Барабаша, Н. Б. Бологіної, В. С. Венедиктова, І. Я. Кисельова, Р. З. Лівшиця, О. І. Процевського, В. О. Процевського, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, В. І. Прокопенка та ін. У той же час, незважаючи на вагомий здобуток вказаних науковців, зазначимо, що в Україні недостатньо сучасних досліджень цього важливого інституту. Робота в цьому напрямку є досить складною за своєю сутністю й вимагає застосування науково виважених, серйозно аргументованих підходів з урахуванням постійних змін в чинному законодавстві та необхідності прийняття нового Трудового кодексу України.

Формування мети статті. Метою дослідження є з'ясування основних теоретичних положень найважливішого засобу захисту трудових прав працівників – судового процесу з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки, вимог чинного законодавства, правозастосовної практики відповідно до європейських вимог. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити правовий аналіз норм трудового законодавства у сфері розірвання трудового договору (незаконного звільнення), проаналізувати проект трудового кодексу у цьому аспекті, проаналізувати основні види трудових спорів, щодо звільнення з роботи працівника за ст. 40 КЗпП України, провести аналіз підстав та умов поновлення на роботі працівника, проаналізувати підстави виплати середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу, виплати різниці в заробітку за час виконання роботи, що оплачувалася нижче ніж за основним місцем роботи, відшкодування моральної шкоди; вирішення питання щодо компенсації за незаконне звільнення, виплати середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу, неправильне формулювання причин звільнення в трудовій книжці, за затримку видачі трудової книжки з вини роботодавця, визнання формулювання причин звільнення таким, що не відповідає чинному законодавству та інших гарантій працівника при розгляді трудових спорів.

Виклад основного матеріалу. Розгляд індивідуальних трудових спорів допускається комісією по трудовим спорам за умови, що працівник самостійно або за участю профспілкової організації, яка

виражає його інтереси, не врегулював розбіжності при безпосередніх переговорах з власником або уповноваженим ним органом (ч. 2 ст. 224 КЗпП) [1]. Це правило непрямо покладає на працівника обов'язок звернення до комісії по трудовим спорам та застосування заходів щодо врегулювання розбіжностей, які виникли шляхом безпосередніх переговорів з власником. Індивідуальні трудові спори розглядаються у районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах (ст. 231 КЗпП), за наступними підставами:

1) розгляд трудових спорів за заявами працівника, власника, уповноваженого ним органу, у разі незгоди з рішенням комісії по трудовим спорам підприємства, установи, організації (підрозділу);

2) розгляд трудових спорів за заявою прокурора, якщо він вважає, що рішення комісії по трудовим спорам суперечать чинному законодавству [2].

(ст. 232 КЗпП) вказує на інші підстави:

1) розгляд трудових спорів за заявами працівників підприємств, установ, організацій, де комісії по трудовим спорам не обираються;

2) розгляд трудових спорів за заявами працівників про поновлення на роботі працівника незалежно від підстав припинення трудового договору, зміни дати і формулювання причини звільнення, оплати за час вимушеного прогулу або виконання нижче оплачуваної роботи (за винятком спорів працівників, вказаних у ч. 3 ст. 221, ст. 222 КЗпП). Таким чином, якщо трудовий договір розривається, індивідуальні трудові спори можливі як в комісії з трудових спорів, так і безпосередньо в судовому порядку, особливо, якщо ці спори стосуються поновлення на роботі або зміни дати і формулювання причини звільнення.

Зазначимо, що відповідно до ст. 124 Конституції України, працівник може звернутися до суду і без попереднього звернення до комісії по трудовим спорам [3].

Заяви працівників з проханням про захист трудових прав, порушених іншою стороною трудового договору (власником) розглядаються судами завжди у формі позовного провадження. Це стосується й випадків необгрунтованої відмови в прийнятті на роботу, як передбачених, так і не передбачених ч.2 ст. 232 КЗпП. Такий висновок зроблено з урахуванням того, що дії власника щодо прийняття рішення про прийняття на роботу не можна кваліфікувати як такі, що здійснюються у сфері управлінської діяльності, хоча вони і здійснюються органом виконавчої влади. Отже, такі дії не можуть бути оскаржені в порядку, встановленому главою 31-а ЦПК України «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності (в порядку, встановленому цією главою), можуть подавати до судів на рішення, дії або бездіяльність служби зайнятості, органів державного нагляду за охороною праці тощо, оскільки ці органи здійснюють управлінську діяльність».

Спори, перелічені ст. 232 КЗпП, не можуть розглядатися в комісіях по трудовим спорам, якщо заява подана в комісію по трудовим спорам, то її не повинні приймати, розглядати та вирішувати. У

разі вирішення комісією цього питання, рішення не є легітимним. Отже, згідно зі ст. 124 Конституції України, працівники мають право безпосередньо звертатися до суду з позовними заявами про захист суб'єктивного трудового права незалежно від того, чи є комісія по трудовим спорам на підприємстві, чи вона взагалі не створювалася (у зв'язку з тим, що чисельність працівників не досягає 15 осіб – ч.1 ст. 223 КЗпП, або комісія фактично не була створена, хоча чисельність працівників досягає 15 осіб) [3]. Але бувають випадки, коли комісія по трудовим спорам на підприємстві створена, але працівник надає перевагу суду як органу по розгляду трудових спорів.

В комісіях по трудовим спорам можуть розглядатися (повідомчі безпосередньо судам) трудові спори за заявами працівників про поновлення на роботі (незалежно від підстав припинення трудового договору), про зміну дати і формулювання причини (підстави) звільнення. Безпосередньо в судах розглядаються спори про оплату часу вимушеного прогулу, також у разі, якщо працівник і не вимагає поновлення на роботі.

Аналізуючи вищевикладене, робимо висновок, що найбільш поширеним способом регулювання спорів про розірвання трудового договору є звернення до суду. Проте, у цьому разі треба мати на увазі, що національне трудове законодавство встановлює низку особливостей таких спорів:

По-перше, працівник звертається із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду у справах про звільнення у місячний строк з дня вручення йому копії наказу про звільнення або з дня видачі йому трудової книжки (ст. 233 КЗпП України). Чинний КЗпП допускає поновлення пропущених термінів, лише з поважних причин. Тому терміни звернення до суду слід ураховувати, щоб у разі їх пропущення без поважних причин, працівник не втратив право на поновлення на роботі.

По-друге, працівник може звернутися до суду з належно підготовленою позовною заявою визначаючи конкретні позовні вимоги, а саме: поновлення на роботі, виплати середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу (ст.ст. 235, 238 КЗпП України), відшкодування моральної шкоди (ст. 237-1 КЗпП України).

По-третє, працівник та роботодавець для правильної оцінки ситуації у разі виникнення трудового спору з приводу поновлення працівника на роботі, вирішують питання щодо компетенції при винесенні судом рішення. Чинне трудове законодавство встановлює кілька можливих моделей вирішення трудового спору, найбільш типові з них такі, що стосуються виплати середнього заробітку:

- за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку;
- за час виконання роботи, що оплачувалася нижче основної (однак не більш як за один рік);
- за весь час вимушеного прогулу, якщо позовна заява про поновлення на роботі розглядається більше одного року не з вини працівника;

- за весь час вимушеного прогулу у разі затримки видачі трудової книжки з вини роботодавця;

- за час вимушеного прогулу (якщо неправильне формулювання причини звільнення в трудовій книжці стало на заваді працевлаштуванню працівника), суд у разі визнання формулювання причини звільнення неправильним або таким, що не відповідає чинному законодавству (коли це не тягне за собою поновлення працівника) повинен змінити формулювання наказу і у своєму рішенні вказати причину звільнення відповідно до чинного законодавства з посиланням на відповідну статтю (пункт) закону [4, с. 8].

Як свідчить практика, для сторін принципове значення мають правові наслідки, зокрема, позитивне вирішення судом спору про поновлення на роботі. А саме, рішення суду про поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного на іншу роботу працівника, яке підлягає негайному виконанню. Це означає, що незалежно від того, чи подаватиме роботодавець скаргу на рішення суду до апеляційної чи касаційної інстанції, рішення суду про поновлення на роботі набуває чинності з моменту його ухвалення (проголошення) і підлягає негайному виконанню. Як альтернативу роботодавець може запропонувати працівникові нові умови або новий трудовий договір, але така пропозиція, її реалізація, практичне втілення можливе лише за згодою працівника та після того, коли працівник буде поновлений саме на посаді, яку він обіймав до звільнення. Якщо ж посада ліквідована, то роботодавець повинен поновити працівника на рівноцінну посаду за його згодою та забезпечити йому гарантії згідно з п. 1 ст. 40 КЗпП України. Відповідно до ст. 76 Закону України «Про виконавче провадження» в новій редакції, рішення про поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного працівника виконується негайно. Виконання рішення вважається закінченим з дня видачі відповідного наказу або розпорядження власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом, фізичною особою, фізичною особою – підприємцем, який прийняв незаконне рішення про звільнення або переведення працівника. Після чого державний виконавець виносить постанову про закінчення виконавчого провадження. ч. 4 ст. 30 вказаного Закону встановлено, що у разі, якщо рішення підлягає негайному виконанню, державний виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного робочого дня після надходження документів, зазначених у ст. 17 цього Закону, і невідкладно розпочинає його примусове виконання. Таким чином, строк на добровільне виконання рішення даної категорії, державним виконавцем не встановлюється. Відповідно до ст. 89 Закону «Про виконавче провадження» в новій редакції, у разі невиконання без поважних причин у встановлений державним виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі, державний виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника – фізичну особу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб – від двадцяти

до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на боржника – юридичну особу – від сорока до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлює новий строк виконання. У разі повторного невиконання рішення боржником без поважних причин державний виконавець у тому ж порядку накладає на нього штраф у подвійному розмірі та звертається до правоохоронних органів з поданням (повідомленням) про притягнення боржника до кримінальної відповідальності відповідно до закону. В старій редакції Закону державний виконавець порушував клопотання перед судом про кримінальну відповідальність боржника відповідно до закону. Відповідно до п. 8.2.3 Інструкції про проведення виконавчих дій, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 15.12.1999 р. № 74/5, після фактичного допущення працівника до роботи складається акт про виконання рішення, виконавче провадження підлягає закінченню і не поновлюється при повторному недопущенні працівника до роботи, а у працівника з'являється право на звернення до суду в порядку позовного провадження. Тому у будь-якому разі роботодавець має взяти до уваги рішення суду і поновити працівника на роботі, а працівник, в свою чергу, має приступити до виконання роботи, і з цього моменту буде вважатися, що він продовжує працювати на тих же умовах, на яких він працював раніше.

Висновки. Метою реформування національного трудового законодавства є створення та подальший розвиток стрункої, внутрішньо погодженої системи джерел трудового законодавства, у т. ч. нормативно-

правових актів, що регулюють трудові відносини, а саме, судову практику. На наш погляд, укладачами останнього ПТК зазначеної мети не було досягнуто. Потенціал Трудового законодавства, зокрема майбутнього Трудового кодексу, визначається якістю юридичної техніки, тому що норми трудового права мають регулятивний характер і розраховані на щоденне застосування. Від ступеня зрозумілості правової норми залежить якість судових рішень та судової практики в цілому [4]. Проаналізувавши фактично статті ПТК, порівнявши їх положення з існуючими науковими здобутками, чинним законодавством та іншими нормами даного проекту, виявили декілька принципових проблем загального рівня, спробували довести недосконалість нормотворчої техніки, яка призводить до проблем у судовій практиці та ускладнює процес регулювання відносин у сфері праці. Нами запропоновано певні рекомендації, які спрямовані на вдосконалення законодавства, правозастосовної практики для ефективного захисту прав і законних інтересів сторін трудових відносин:

1. Назву гл. 2 кн. 1 ПТК слід викласти в такій редакції: «Джерела регулювання трудових прав та вирішення трудових спорів у суді».

2. Назву ст. 11 ПТК сформулювати в такому вигляді: «Система нормативно-правових актів, що регулюють трудові відносини».

3. Систематизувати нормативно-правові акти, які виступають джерелами правового регулювання в сфері трудового права.

4. Виключити абзац 2 ч. 2 та повністю ч. 4 ст. 11 і впорядкувати їх положення за змістом ПТК.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Глазько С.М. Основні засади припинення трудових правовідносин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 27. – С. 383-386.
2. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Костюк В. Особливості врегулювання спорів про поновлення на роботі // Юридична газета. – 2006. – № 22. – С. 8.
5. Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] / Текст законопроекту до другого читання від 02.04.2012. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_17pf3511=30947.
6. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Трудового кодексу України (від 12.2007 № 1108) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=30947.
7. Проект Трудового кодексу України. Номер, дата реєстрації: 22.04.2013 Сесія реєстрації: 2 сесія VII скликання Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Народний депутат України Ініціатор(и) законопроекту: Стоян О.М. VII скликання Сухий Я.М.
8. Поліщук М. С. Правовий аналіз трудового законодавства з позиції однозначності сприйняття термінів [Текст] / М. С. Поліщук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1(6). – С. 117-122.

ОБОВ'ЯЗКИ СТОРІН ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЯК СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ

DUTIES OF LABOR RELATIONS PARTIES AS AN ELEMENT OF LABOR DISCIPLINE ENSURING

Кутоманов Д.С.,

*доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету міського господарства
імені О.М. Бекетова*

Автор розкриває зміст забезпечення трудової дисципліни та його складові елементи. Основна увага приділена нормативному визначенню та аналізу обов'язків сторін трудових відносин, а також їх взаємному зв'язку з трудовими правами роботодавця та найманого працівника. Також підготовлені відповідні пропозиції з даної проблематики.

Ключові слова: трудова дисципліна, забезпечення, складові елементи, трудові відносини, права, обов'язки, роботодавець, працівник.

Автор раскрывает содержание обеспечения трудовой дисциплины и его составные элементы. Основное внимание уделено нормативному определению и анализу обязанностей сторон трудовых отношений, а также их взаимной связи с трудовыми правами работодателя и наемного работника. Также подготовлены соответствующие предложения по данной проблематике.

Ключевые слова: трудовая дисциплина, обеспечение, составные элементы, трудовые отношения, права, обязанности, работодатель, работник.

Examined the content of labor discipline ensuring and its components. The main attention is paid to the definition and analysis of the obligations of labor relationship parties and also to their mutual connection with the labor rights of employers and employees. Also prepared by appropriate proposals on this subject.

Key words: labor discipline, software, components, labor relations, rights, duties, employer, employee.

Трудова дисципліна як складне соціально-економічне явище потребує постійного забезпечення зі сторони учасників трудових правовідносин. Дане забезпечення полягає у вольовій поведінці роботодавця та найманого працівника (трудового колективу) з приводу виконання встановлених правил спільної діяльності, а так само їх можливості ініціювати та застосовувати відповідальність за порушення цих правил.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання складових елементів забезпечення трудової дисципліни приділяли досить суттєву увагу О.Т. Барабаш, В.С. Венедиктов, О.С. Пашков, С.В. Подкопаєв, В.М. Турченко, М.О. Філатов, Б.Ф. Хрустальов, Н.М. Хуторян, В.І. Щербина та інші. Водночас більшість з них, аналізуючи питання забезпечення дисципліни праці, основну свою увагу звертали на способи заохочення та примусу. В той же час проблема виконання обов'язків сторонами трудових відносин як складовий елемент забезпечення дисципліни праці залишилася малодослідженою, що і зумовлює актуальність нашої статті.

Метою статті є проведення наукового аналізу обов'язків сторін трудових відносин як складових елементів забезпечення трудової дисципліни. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: розкрити зміст забезпечення трудової дисципліни та його складових елементів; приділити увагу дослідженню нормативному визначенню й аналізу обов'язків сторін трудових відносин, а також їх взаємному зв'язку з трудовими правами роботодавця та найманого працівника.

Основні результати дослідження. В діючому Кодексі законів про працю міститься окрема стаття 140 «Забезпечення трудової дисципліни», яка визначає складові елементи такого забезпечення та визначає його методи. Отож, 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 заохочення за сумлінну працю. У 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 [1]. Змістовний аналіз положень статті дає змогу виокремити наступні складові елементи її забезпечення: 1) створення необхідних організаційних та економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи (обов'язки власника підприємства чи уповноваженого ним органу); 2) свідоме ставленням до праці (обов'язки працівника); 3) волевиявлення роботодавця, що включає заходи стимулювання належного виконання персоналом власних трудових обов'язків (методи забезпечення дисципліни).

Практично не змінними залишаються ці складові елементи і в редакції проекту Трудового кодексу України від 22.04.2013 (ст. 268) [2]. Єдиною новацією є видалення неефективних, застарілих постулатів щодо створення обстановки нетерпимості до

порушень трудової дисципліни, суворої товариської вимогливості до працівників, які несумлінно виконують трудові обов'язки, а також можливості застосування заходів громадського впливу. Тобто змін зазнав лише третій складовий елемент – волевиявлення роботодавця.

Звідси, забезпечення трудової дисципліни можна визначити як стале виконання сторонами трудових відносин покладених на них обов'язків, яке також включає постійний моніторинг роботодавцем рівня такого виконання з боку персоналу підприємства з правом застосовувати заходи заохочення та примусу залежно від конкретної ситуації (випадку) та її впливу на подальше функціонування системи забезпечення дисципліни праці суб'єкту господарювання.

Отже, першим складовим елементом системи забезпечення трудової дисципліни, якому необхідно приділити увагу, є виконання комплексу відповідних обов'язків власником підприємства чи уповноваженим ним органом. Окрім створення необхідних організаційних та економічних умов для нормальної високопродуктивної роботи, ст. 141 КЗпП України покладає на роботодавця ще зобов'язання правильно організації праці працівників, створення умови для зростання продуктивності праці, забезпечення трудової і виробничої дисципліни, неухильно дотримуватися законодавства про працю і правил охорони праці, уважно ставитися до потреб і запитів працівників, поліпшувати умови їх праці та побуту.

Більш структуровано до визначення обов'язків роботодавця, та взагалі його статусу підійшли розробники вже згаданого проекту Трудового кодексу (ст. 24, 27 Проекту Трудового кодексу) [2].

В об'єктивному аспекті трудову дисципліну прийнято розглядати як сукупність певних правових положень, що визначаються правилами поведінки в трудовому колективі. Правила поведінки побудовані таким чином, що обов'язки однієї сторони як правило кореспондуються з правами іншої, та навпаки. Зокрема, права працівника визначені в ст. 2 КЗпП України. Перш за все сюди віднесено конституційне право на працю – тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, – включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи. Також зазначена важливість права на відпочинок відповідно до законів про обмеження робочого дня та робочого тижня і про щорічні оплачувані відпустки, права на здорові і безпечні умови праці, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення до суду для вирішення трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади, крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством [1]. На жаль, диспозиція статті не передбачає інші

надзвичайно важливі права працівника, дотримання яких безпосередньо пов'язане з належністю виконання роботодавцем своїх обов'язків. Так, відсутня згадка про права на справедливу оплату праці, належні виробничо-побутові умови, вимагати від роботодавця дотримання умов законодавства та трудового договору, права на страйк як крайню форму протесту проти грубих порушень власником підприємства взятих на себе трудових зобов'язань.

Інший складовий елемент забезпечення трудової дисципліни, який ми аналізуємо в рамках даної статті, це дотримання працівником покладених на нього трудових функцій, належне виконання обов'язків, передбачених загальними та локальними нормативними актами. На жаль, діючий трудовий закон досить обмежно підійшов до регулювання цього питання в контексті забезпечення трудової дисципліни, згадується тільки свідоме ставлення працівника до праці. Не заперечуємо важливості цього фактору. Влучно відзначає А. Ю. Пашерстник, що саме в свідомому та швидкому виконанні працівником своїх обов'язків полягає трудова дисципліна. Також важливими факторами є безпосереднє та негайне здійснення наказів та розпоряджень начальників, гарне знання своєї справи та постійне її виконання; ініціатива працівника при виконанні покладеного на нього службового доручення, дотримання законів та правил, чинних на підприємстві, максимальному ущільненні свого робочого дня, щоб жодної хвилини робочого часу не витратити даремно; охорона власності, виконання встановлених норм виробітку, забезпечення довіреної по службі державної таємниці [3, с. 182-183]. При цьому свідоме ставлення до виконання посадових обов'язків стосується не тільки рядових працівників, а й начальників (управлінської ланки). Вони зобов'язані подавати підлеглим приклад виконавської дисципліни, чітко формулювати завдання, надавати зрозумілі та реальні у здійсненні вказівки та розпорядження, перевіряти їх виконання, реалізовувати свою дисциплінарну владу (застосування заходів заохочень та стягнень).

Показниками високого рівня дисципліни є розуміння персоналом необхідності її дотримання, готовність і потреба у виконанні прийнятих норм і правил, самоконтроль у поведінці; осуд фактів порушення дисципліни. Тобто свідоме ставлення до роботи розуміння (усвідомлення) працівником її для роботи підприємства, недопущення невиконання посадових та службових обов'язків, неприйнятність як з власної сторони, так і відносно колег суспільно шкідливої поведінки в галузі трудових відносин.

Отже, в якості елемента забезпечення трудової дисципліни варто розглядати не тільки свідому поведінку працівника, а взагалі вести мову про належне виконання покладених на нього законом та трудовим договором обов'язків. Стосовно їх законодавчого закріплення, то безпосередньо в розділі X КЗпП України «Трудова дисципліна» зазначено, що працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу,

додержувати трудової і технологічної дисципліни, вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір (ст.139 КЗпП України) [1]. Паралельно по тексту кодифікованого документу присутня згадка і про інші зобов'язання. Так працівник повинен виконувати доручену йому роботу особисто і не має права передоручати її виконання іншій особі, за винятком випадків, передбачених законодавством (ст.30 КЗпП України), бережливо ставитися до майна підприємства, установи, організації і вживати заходів до запобігання шкоді (ст. 131 КЗпП України), знати і виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці, правила поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту; додержуватись зобов'язань щодо охорони праці, передбачених колективним договором (угодою, трудовим договором) та правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації; проходити у встановленому порядку попередні та періодичні медичні огляди; особисто вживати посилюючих заходів щодо усунення будь-якої виробничої ситуації, яка створює загрозу його життю чи здоров'ю або людей, які його оточують, і навколишньому природному середовищу,повідомляти про небезпеку свого безпосереднього керівника або іншу посадову особу (ст. 159 КЗпП України) [1]. Попри наявність досить широкого переліку обов'язків, деякі з важливих моментів, наприклад, збереження комерційної, службової чи державної таємниці, залишаються поза увагою вчених.

Розглядаючи обов'язки роботодавця, ми згадували і про права працівника, так як вони кореспондують один одному. Відповідно, аналізуючи обов'язки працівника, вважаємо за необхідне визначитись із переліком прав власника чи уповноваженого ним органу, зокрема щодо контролю за їх дотриманням. Загальні трудові права роботодавця в діючому трудовому законі прописані нечітко, потрібно виходити зі змісту та принципів трудового права. Єдиний ви-

няток стосується якраз інституту дисципліни праці – передбачено право застосовувати заходи заохочення та за особливі трудові заслуги за заходи стягнення за порушення дисципліни праці.

Цікаву новацію в контексті зв'язку прав та обов'язків учасників трудового процесу містить ст. 28 проекту Трудового кодексу. Передбачено можливість для роботодавця контролювати виконання працівниками трудових обов'язків, у тому числі з використанням технічних засобів, якщо це зумовлено особливостями виробництва, з обов'язковим попередженням працівників про їх застосування [2]. В той же час присутнє застереження – під час здійснення такого контролю не допускаються дії, що принижують честь і гідність або порушують інші права працівників. Інакше це може бути підставою притягнення самого роботодавця до передбаченого законом виду юридичної відповідальності.

Висновки. Підводячи підсумки з усього вищезазначеного, доходимо до висновків, що у контексті підвищення ролі в механізмі забезпечення трудової дисципліни чіткого визначення та закріплення обов'язків роботодавця та найманого працівника, слухним є зауваження стосовно того, що сучасний інститут дисципліни праці за змістом складається з правової регламентації прав та обов'язків учасників трудового процесу, стимулювання сумлінної роботи. Якщо досі правове регулювання розвивалося шляхом посилення дисциплінарної відповідальності за трудове правопорушення, то в умовах ринкової економіки, виходу бізнесу на міжнародний рівень акцент робиться на більше чіткому регламентуванні взаємних прав та обов'язків сторін трудових відносин і належному стимулюванні високої якості роботи працівника [4, с. 232]. Повністю погоджуємося з таким підходом, адже останнім часом в системі забезпечення трудової дисципліни зростає роль неухильного виконання учасниками трудових відносин покладених на них обов'язків. А без чіткої регламентації та нормативного закріплення норм, які передбачають чіткий перелік їх обов'язків, таке виконання стає проблематичним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р., №322-VIII // Відомості Верховної Ради України – 1971. – № 50 (Додаток). – С. 375.
2. Трудовий кодекс України : Проект Закону від 22.04.2013 р. № 2902 (доопрацьований проект від 27.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746.
3. Пашерстник А. Ю. Курс радянського трудового права / А. Ю. Па-шерстник. – К. : Радянська шк., 1941. – 395 с.
4. Формалюк В.В. Поняття дисципліни праці: теоретичний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕНЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

NATURE AND CONTENT OF LEGAL REGULATION ENCOURAGED CIVIL SERVANTS AS SUBJECTS OF LABOR LAW

Рекша А.В.,
здобувач

Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

У статті проведено науковий аналіз сутності заохочень державних службовців як суб'єктів трудового права. Також визначено зміст правового регулювання. Підготовлені відповідні висновки та пропозиції щодо сутності та змісту правового регулювання заохочень державних службовців як суб'єктів трудового права.

Ключові слова: правове регулювання, заохочення, державні службовці, суб'єкти трудового права, трудове право.

В статье проведен научный анализ сущности поощрений государственных служащих как субъектов трудового права. Также определено содержание правового регулирования. Подготовлены соответствующие выводы и предложения по сущности и содержанию правового регулирования поощрений государственных служащих как субъектов трудового права.

Ключевые слова: правовое регулирование, поощрения, государственные служащие, субъекты трудового права, трудовое право.

In the article the scientific analysis of the nature of incentives for civil servants as subjects of labor law. Also defined content regulation. Prepared appropriate conclusions and proposals about the nature and content of the regulation of incentives for civil servants as subjects of labor law.

Key words: regulation, promotion, public servants, subjects of labor law, employment law.

Актуальність теми. У зв'язку з демократизацією суспільства, переходом його на новий рівень правової культури особливого значення набуває проблема правового регулювання заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права. Саме заохочення здатні забезпечити високий рівень ефективної праці, продуктивності виробництва та підвищення трудового потенціалу державних службовців. За цих умов створення належної нормативно-правової бази і водночас забезпечення її дотримання є першочерговим заходом, який необхідно реалізувати. Тим більше, не можна не брати до уваги той факт, що з поступовим переходом України до правової держави значення та роль правового регулювання заохочення державних службовців набуває все більшої актуальності, адже у такій державі за основу береться висока якість урегульованості відносин.

Проблемні питання правового регулювання заохочень державних службовців досліджували у своїх працях такі вчені, як С. Алексєєв, М. Бойко, С. Венедіктов, В. Волинець, І. Іщенко, С. Каринський, В. Копейчиков, О. Малько, К. Машков, І. Сафронов, Г. Чанишева, Л. Ухова, О. Ярошенко та ін. Не применшуючи наукових доробків учених, необхідно зазначити, що багато аспектів щодо сутності та змісту правового регулювання заохочення державних службовців і досі залишаються малодослідженими.

Метою статті є дослідження сутності та змісту правового регулювання заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити поняття «правове регулювання», «правове регулювання заохочення державних

службовців як суб'єктів трудового права»; проаналізувати ознаки правового регулювання заохочення державних службовців; визначити сутність та зміст правового регулювання заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права.

Виклад основних положень. Поняття «правове регулювання» розглядається виходячи із латинського слова «regulare», що перекладається «спрямовувати (впорядковувати)». Тому і визначається правове регулювання як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [1, с. 40]. Виходячи з даного визначення, можна помітити одразу таку загальновідому особливість: людина визнається найвищою соціальною цінністю, що й зазначено у ч. 1 ст. 3 Конституції України [2]. Тобто, як ми розуміємо, правове регулювання базується, що дуже важливо, на пріоритетності врахування потреб та інтересів суб'єктів – у нашому випадку державних службовців. Державний вплив, ядром якого є імперативність, уособлює в такому випадку не тирана, що чинить утиск прав людини, а опікуна, котрий дбає за реальну реалізацію норм Основного Закону.

У науці існує багато визначень правового регулювання. Науковець В. Гончаренко визначає правове регулювання як форму регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться у нормах права [3, с. 449-450]. Правове регулювання, у розумінні П. Рабіновича, – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владно-регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [4, с. 165].

У сучасній правовій енциклопедії правове регулювання трактується як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [5, с. 224]. Отже, правове регулювання має такі цілі – упорядкування, закріплення, охорона і розвиток суспільних відносин. Тобто йдеться про її регулятивну ознаку, яка, по суті, є всеохоплюючою щодо конкретного виду правовідносин у конкретному нормативно-правовому акті. Регулююча дія прав на суспільні відносини полягає у тому, що воно у своїх нормах конструє модель обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це знаходить своє вираження у наданні одним суб'єктам суспільних відносин певних прав і в накладанні на інших певних обов'язків, пов'язуючи їх тими самими взаємними правами й обов'язками.

Оскільки майже у всіх визначеннях згадується правовий (юридичний чи владний) вплив, то ми можемо зауважити, що це може бути лише такий вплив, використовуючи який держава детально встановлює мету (цілі). Наприклад, під час розгляду нашого питання з метою впорядкування відносин щодо заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права, підвищення їх ефективності і більшої продуктивності під час виконання трудових обов'язків видається нормативно-правовий акт, який конкретно регулює питання заохочення. І вплив норм законодавства в результаті призводить до досягнення поставлених цілей, тому що держава дійсно винагороджує державних службовців за їхні надмірні зусилля, а не залишає їхні справжні заслуги поза увагою.

Якщо ж розглядати погляди різних учених щодо цілей правового регулювання, то варто зазначити, що, наприклад, Р. Ромашов, Н. Пархоменко та С. Легуша серед цілей, які поставлені перед правовим регулюванням, називають такі: 1) удосконалення й оптимізація сформованих правових відносин; 2) припинення правопорушень; 3) реалізація заходів юридичної відповідальності щодо правопорушників [6, с. 196]. С. Лисенков визначає цілями правового регулювання наступні: а) закріплення за допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин; б) стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують і відповідають загальному інтересу суспільства; в) створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; г) вилучення з практики соціально небезпечних відносин [7, с. 254]. Однак, звичайно, не можна казати про те, що за рівних умов і мір застосування заохочення буде вгамовано потреби усіх державних службовців.

Щодо структури правового регулювання, то її становлять суб'єкти, об'єкти та зміст [8, с. 277]. К. Машков під об'єктами розуміє матеріальні та нематеріальні блага, які визначені у відповідних нормативно-правових актах як захід заохочення за встановлені трудові досягнення. Щодо сторін заохо-

чення вчений звернув увагу на те, що слід розрізняти суб'єкта заохочення та заохочувальний суб'єкт. Під першим маються на увазі особи, які нормою права уповноважені заохочувати працівників за наявності достатніх для цього підстав (наприклад, роботодавець, виборний орган підприємства, установи, організації). Під другим визначається працівник, який за наявності достатніх підстав отримав можливість бути заохоченим. Змістом є суб'єктивні права та обов'язки сторін (суб'єктів) правовідносин, які виникають у суб'єктів у зв'язку із застосуванням заохочення до державного службовця [9, с. 13]. Поділяючи думку вченого, слід додати, що зміст правового регулювання заохочень державних службовців слід розглядати під таким ракурсом: у заохоченого суб'єкта (державного службовця, який виконує трудові обов'язки) є радше не обов'язок працювати сумлінніше, а активне право, за реалізації якого у суб'єкта заохочення (роботодавця) з'явиться обов'язок винагородити попереднього за трудові заслуги.

Важливо буде згадати і таких науковців, як Н. Матузов та А. Малько, які, аналізуючи суть правового регулювання, виділили три специфічні його аспекти: 1) інформаційно-психологічний (мотиваційний, імпульсивний); 2) виховний (педагогічний, ціннісно-орієнтаційний); 3) соціальний [10, с. 724-725].

На основі цього можемо усвідомити значення правового регулювання заохочення державних службовців у виховному аспекті як антикорупційного, яке вчить більше працювати і своїми чесними зусиллями заробляти собі на життя. Вважаємо, що виховний аспект правового регулювання заохочень державних службовців указує на справедливую формулу життєдіяльності, де той, хто сумлінно працює, отримує гідну матеріальну підтримку з боку держави, а остання не ігнорує важку людську працю та завдяки застосуванню різних заохочень висловлює свою подяку. А соціальний аспект фактично відображає міцний взаємозв'язок не лише правових, а й інших специфічних факторів – політичних, економічних та моральних, які є невіддільними від самого життя права як такого. Перелічені фактори у своїй сукупності, на думку В. Казимирчука, складають соціальну сферу дії права, а саме: інформування (доведення до відома) населення про законодавство; соціально-правовий контроль; формування за допомогою права зразків соціально корисної поведінки; визначення у нормативно-правових актах соціально корисної мети [11, с. 39-40].

Таким чином, аналізуючи сутність правового регулювання заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права, необхідно визначити такі специфічні його аспекти: 1) це є та сфера відносин, які усвідомлюються самими суб'єктами та мають як для них, так і для всього суспільства важливе значення; 2) за допомогою правового регулювання заохочення державних службовців набувають рис правової форми, котра має державно-владний характер, що являє собою вказівки на міру належної поведінки; 3) правове регулювання заохочень державних службовців має конкретний характер, адже завжди

є невід'ємним від реальних відносин, що склались; 4) правове регулювання заохочень державних службовців здійснюється різними правовими засобами, котрі й забезпечують його ефективну реалізацію, вказуючи одночасно на пасивний обов'язок утримуватися від учинення протиправних дій та активне право вчиняти правомірні дії; 5) воно забезпечується методами, які координують дії державних службовців або визначають їх підлеглість (субординацію) у процесі виконання обов'язків; 6) виступає гарантом того, що норми права щодо винагороди праці будуть виконані (результативний характер); 7) має прямий характер, тобто прямо задовольняє законні інтереси державних службовців, які належно виконують свої трудові обов'язки; 8) стосується чітко визначених суб'єктів – державних службовців; 9) має певні стадії, які передбачають спершу правову регламентацію відносин, що пов'язані із заохоченням державних службовців, потім виникнення суб'єктивних прав та обов'язків у державного службовця як суб'єкта трудового права, а згодом і їх реалізацію шляхом застосування визначених у законодавстві видів заохочень; 10) у нормативно-правових актах закріплюються домінуючі потреби державних службовців; 11) характеризуються спільністю – органічною цілістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, які відображають спільну мету – мотивувати державних службовців як суб'єктів трудового права; 12) характеризуються альтернативністю – положення нормативно-правового акту віддзеркалюють можливість і право державного службовця працювати сумлінніше, проте ніяк не примушують його до цього, не визначають це його обов'язком; 13) характеризується системністю та відповідністю – по-

ложення щодо заохочення державних службовців формуються не стихійно, а відповідно до положень вищої юридичної сили, й утворюють цим регуляційну систему окремих правовідносин; 14) характеризуються визначеністю – детальне, ясно визначене встановлення дозволеної та рекомендаційної поведінки у положеннях нормативно-правового акту, який стосується заохочення державних службовців як суб'єктів трудового права; 15) характеризується справедливістю – адже заходи заохочення, визначені чинним законодавством, застосовуються лише до тих державних службовців, які своєю трудовою діяльністю заслуговують на це.

Отже, на підставі наведеного маємо можливість визначити правове регулювання заохочення державних службовців як сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює позитивний правовий вплив на відносини заслуженої та справедливої винагороди трудової діяльності державних службовців з метою їх упорядкування, закріплення, забезпечення, охорони та розвитку.

Підсумовуючи все вищенаведене, можемо зробити висновок, що правове регулювання заохочень державних службовців є необхідною умовою гармонійного розвитку діяльності державних органів, задоволення потреб та інтересів їх кадрів, а також встановлення і панування у їхніх взаєминах порядку. Воно є свого роду заспокійливим, стабілізуючим, примирливим чинником, засобом видалення несправедливості та нестабільності. Правове регулювання заохочень державних службовців як суб'єктів трудового права є стимулятором, який призводить до позитивних змін у процесі діяльності усіх державних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998 – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 131.
3. Правознавство : словник термінів. За редакцією В.Г. Гончаренка. Навчальний посібник. – К. : Юрисконсульт, КНТ. – 2007. – 636 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
5. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
6. Ромашов Р.А., Пархоменко Н.М., Легуша С.М. та ін. Теорія держави і права : навчальний посібник / за заг. ред. професора Р.А. Ромашова та старшого наукового співробітника Н.М. Пархоменко. – К. : КНТ, 2007. – 216 с.
7. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. – К. : «Юрисконсульт», 2006. – 355 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2008. – 656 с.
9. Машков К.Є. Правове регулювання заохочень за трудові досягнення : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / К.Є. Машков ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2011. – 16 с.
10. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
11. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Сов. государство и право. – 1970. – № 10. – С. 37–44.

АМОРАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК ТА ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ

IMMORALITY AND LAWFUL CONSEQUENCES OF ITS ACCOMPLISHMENT

Тихонович Л.А.,

викладач кафедри державно-правових дисциплін
та міжнародного права юридичного факультету

Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

У статті розкривається сутність поняття «аморальний проступок», визначаються його можливі форми у сфері трудових відносин. Проаналізовані правові наслідки здійснення аморального проступку працівниками, до яких висуваються підвищені моральні вимоги. Увага приділяється особливостям звільнення за скоєння аморального проступку осіб, що виконують виховні функції.

Ключові слова: аморальний проступок, правові наслідки, виховні функції, трудові відносини, звільнення з ініціативи роботодавця.

В статье раскрывается сущность понятия «аморальный проступок», определяются его возможные формы в сфере трудовых отношений. Проанализированы правовые последствия осуществления аморального проступка работниками, к которым выдвигаются повышенные моральные требования. Внимание уделяется особенностям увольнения за совершение аморального проступка лицами, исполняющими воспитательные функции.

Ключевые слова: аморальный проступок, правовые последствия, воспитательные функции, трудовые отношения, увольнение по инициативе работодателя.

The article defines the notion of 'amoral action', specifics its possible forms in the sphere of labour relations, and considers legal consequences of amoral actions of employees to whom advanced moral demands are put forward. The attention is focused on the specifics of firing the persons who perform educational functions.

Key words: amoral action, lawful consequences, educational functions, making redundant by the employer's initiative.

Постановка проблеми. Соціально-економічні відносини, які складаються останнім часом в нашій державі, нівелювання моральності в суспільних відносинах створюють підґрунтя для порушення норм моралі в сфері праці. Аналіз теорії і практики регулювання трудових відносин дозволяє зазначити, що до основних таких порушень можна віднести здійснення аморальних вчинків у процесі трудової діяльності. Для подолання подібних проявів необхідно розглянути проблему з точки зору її розв'язання засобами взаємодії норм права і норм моралі.

Стан дослідження. Аналізу питань, пов'язаних з особливостями здійснення аморальних проступків у сфері трудових відносин та їх правовими наслідками, присвячені праці вчених: К.Ю. Богуславської, С.Ю. Головіної, Г.С. Гончарової, К.М. Гусова, О.М. Медведєва, Л.В. Отриби, А.І. Ставцевої, О.В. Тищенко, О.С. Хохрякової, Н.М. Швець та ін.

Мета статті полягає в розкритті сутності аморального проступку в сфері трудових відносин та аналізі існуючих правових наслідків його здійснення.

Виклад основного матеріалу. В довідниковій літературі поняття «вчинок» використовується для позначення «свідомої дії, що оцінюється як акт морального самовизначення людини, в якому вона стверджує себе як особистість у своєму ставленні до іншої людини, самої себе, групи або суспільства, до природи в цілому» [1, с. 78]. Вчинок виступає основною одиницею соціальної поведінки, в якій виявляється і формується особистість людини. Здійсненню вчинку передують внутрішній план дій, в якому виражається свідомо вироблений намір, мається прогностичне очікуване результату й наслідків для оточуючих осіб і суспільства.

При позитивній оцінці вчинку використовуються такі моральні характеристики, як «безкорисний, благородний, великодушний, високоморальний, гуманний, героїчний, громадянський..., добрий, милосердний, мужній..., сміливий, самовідданий, справедливий, чесний» [2, с. 86]. Але, як зазначає С.Ю. Головіна, вчинок, що виступає особистісною формою поведінки, в якій здійснюється самостійний вибір цілей і способів поведінки, часто може суперечити загальноприйнятим правилам [3, с. 63]. У таких випадках він визначається, як «авантюристичний, аморальний, безвідповідальний, непристойний, нечесний, підлий, підступний...» [2, с. 86].

Кожна людина, як член суспільства, кожного дня вступаючи у різноманітні соціальні відносини, володіючи певною свободою, має свою свободу заключати у певні рамки, тобто узгоджувати її зі свободою інших людей. Тому поведінка її повинна будуватися на визначених правилах, законах, вироблених самим суспільством. Обов'язок узгоджувати свою поведінку у відповідності до норм моралі виступає суспільним обов'язком кожної людини.

У той же час поведінка особи регулюється не тільки нормами права, а й нормами моралі, які можуть бути порушені з різних причин від повного неприйняття конкретною особистістю даної моральної норми до свідомого її порушення. Саме тому законодавець для певних категорій працівників, у зв'язку з виконанням ними важливої ролі для суспільства і держави, встановлює підвищену відповідальність. Відбувається це шляхом надання моральним вимогам правового значення. Надаючи моральному обов'язку правової форми, законодавець забезпечує можливість застосування в необхідних випадках

державного примусу. Це один із способів прояву моралі в праві, при якому відбувається тісна взаємодія, взаємозв'язок і взаємопроникнення права і моралі один в одного. Такі норми мають всі ознаки, властиві нормам права, але володіють певною специфікою, їх зміст визначається мораллю. Звичайно, кожна норма права має будуватися на основі моральних цінностей, що панують у суспільстві. Особливості цих норм в тому, що кожного разу при їх використанні вони будуть наповнюватися різним змістом, який визначають моральні принципи суспільства.

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови «проступок» – це вчинок, що порушує які-небудь норми, правила поведінки, загальноприйнятий порядок; провина [4, с. 1179]. Подібне визначення зустрічаємо й у Тлумачному словнику російської мови С.І. Ожегова, який визначає проступок як порушення правил поведінки, провину [5, с. 712]. В юридичній довідковій літературі зазначено, «проступок – це протиправна поведінка, що тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову чи адміністративну відповідальність» [6, с. 233].

З вищевказаного можна зробити висновок, що поняття «аморальний вчинок» і «аморальний проступок» можна вживати як синоніми.

Трудове законодавство не наводить дефініції поняття «аморальний проступок». Ця правова і етична конструкція належить до категорії оціночних, тобто таких, що не конкретизуються законодавством.

Н.М. Швець на основі узагальнення тлумачень аморального проступку, які зустрічаються в науці трудового права, так сформулювала визначення цього поняття: «... винні дії чи бездіяльність особи, що порушують моральні норми, цінності, притаманні даному суспільству, й суперечать загальновизнаному уявленню про гідну поведінку, а також змісту трудової функції працівника, чим дискредитують виховні і службові повноваження певного кола людей» [7, с. 85]. В.І. Прокопенко також під аморальним проступком розуміє винні дії чи бездіяльність, що порушують моральні норми, притаманні даному суспільству, суперечать змісту трудової функції працівників, дискредитують виховні і службові повноваження певного кола людей [8].

А.І. Ставцева, О.С. Хохрякова під аморальним проступком розуміють діяння, яке порушує основні моральні норми суспільства і суперечить змісту службово-трудова функції працівника, тим самим дискредитує службово-виховні, посадові повноваження відповідного кола осіб [9, с. 144].

У чинному трудовому законодавстві також відсутнє конкретне, чітке визначення поняття «аморальний проступок працівника, який виконує виховні функції, що є несумісним з продовженням даної роботи».

Дослідники означеної проблеми А. Губенко, М. Губенко серед кола діянь працівника, що дозволяють відносити їх до категорії «аморальний проступок» відносять, в першу чергу, надання працівником роботодавцю підроблених документів або завідомо неправдивих документів при укладанні трудової угоди,

бо будь-який обман є аморальним. Надання неправдивих відомостей може бути підставою розірвання з працівником трудового договору за умови, якщо дійсні відомості і документи, які працівник мав надати, могли стати підставою відмови в його укладанні. Якщо ж достовірність або недостовірність наданих працівником відомостей і документів сама по собі не може служити підставою відмови в прийомі на роботу, звільнення за цією ознакою навряд чи можна вважати правомірним, але аморальною така поведінка працівника не перестає бути. Моральні норми, закріплені в статутах, кодексах честі, присягах, локальних нормативних актах, хоча і не завжди мають нормативний характер, але обов'язкові для виконання конкретним працівником [10, с. 47-48].

Особливе значення аморальному проступку надається в тих випадках, коли це стосується трудових відносин спеціальних суб'єктів, наділених особливими повноваженнями. До деяких видів професійної діяльності висуваються підвищені моральні вимоги. Викликається це або особливою довірою до них, або тим, що характер праці породжує потребу у високій солідарності і узгодженості дій. Все це викликає нову, більш високу міру моральної відповідальності. Виникає необхідність додаткового регулювання трудових відносин деяких працівників. Порушення моральних норм для таких категорій працівників передбачає не лише моральну, а й дисциплінарну відповідальність. Слід зазначити, що притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності за порушення моральних норм можливо лише в тому випадку, якщо законами, статутами, положеннями про дисципліну передбачені відповідні підстави. Такі правила діють відносно працівників прокуратури, судів, працівників міліції, працівників, що направляються на роботу в дипломатичні представництва і консульські заклади, представників виконавчої влади і державних закладів за кордоном, осіб, що виконують виховні функції та ін.

У ст. 48 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що «За порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, який затверджується Верховною Радою України» [11]. На думку С.Ю. Головіної, до таких вчинків слід відносити здійснення навмисних злочинів, а також деякі адміністративні правопорушення і аморальні вчинки, здійснені як на службі, так і у побуті. До подібних дій частіше за все відносять використання службового положення в корисливих або інших особистих цілях, зокрема лобювання інтересів юридичних чи фізичних осіб [12, с. 39-40].

До категорії працівників, до яких висуваються підвищені моральні вимоги належать члени Вищої ради юстиції. Згідно п. 8 ст. 18 (припинення повноважень члена Вищої ради юстиції) Закону України «Про вищу раду юстиції» [13] від 15 січня 1998 року, зокрема, йдеться про те, що в разі порушення присяги або скоєння аморального вчинку повноваження члена Верховної ради юстиції припиняються. А

у разі порушення присяги особою, яка входить до складу Вищої ради юстиції за посадою, Вища рада юстиції приймає і направляє до органу, який її обрав чи призначив, рішення щодо доцільності продовження нею повноважень. У травні 2002 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про відповідність вказаної статті Конституції України [14, с. 58].

Аморальні проступки неможливо виділити в якості самостійної підстави дисциплінарної відповідальності. З теоретичних позицій підставою будь-якого виду юридичної відповідальності може виступати лише відповідний вид правопорушень. Аморальні проступки порушують норми моралі і виступають підставою іншого виду соціальної відповідальності – моральної. Між правовими і моральними нормами існує тісний взаємозв'язок. Ряд правових норм виникає шляхом санкціонування державою вже існуючих у суспільстві правил поведінки, що належать до сфери моралі. Але без офіційного санкціонування з боку держави, що виражається у формальній забороні певних діянь під страхом застосування покарань, моральні норми не можуть перейти в ранг правових. В ряді випадків (наприклад, зафіксованих у ст. 48 Закону України «Про прокуратуру» [11]) згадування законодавцем аморальних дій певних категорій працівників у якості дисциплінарної відповідальності саме і виступає подібним санкціонуванням державою моральних норм. Після санкціонування державою аморальні дії вказаних у законі категорій працівників переходять до розряду дисциплінарних правопорушень, виступають підставою притягнення особи до цього виду юридичної відповідальності. Не погоджуємося з думкою А.В. Сергеева про те, що виділення аморальних проступків у самостійну підставу дисциплінарної відповідальності є неправильним [15, с. 86].

Особливе місце в ряді працівників, до яких висуваються підвищені моральні вимоги, посідають працівники, що виконують виховні функції. Вони мають бути людьми високої духовності й моральних переконань. На думку Г.С. Гончарової, працівник, якому доручено виконувати виховні функції, повинен слідкувати за собою, відчувати, що його поведінка перебуває під контролем тих, кого він виховує. Моральний авторитет педагогів має бути бездоганним [16, с. 64].

Особа, яка здійснила аморальний проступок не має права продовжувати виконувати виховні функції, оскільки вона не може бути прикладом для наслідування, зразком високої моралі [17, с. 51]. У зв'язку з цим у Кодексі законів про працю України передбачено, що трудовий договір може бути розірваний з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у випадку вчинення працівником, який виконує виховні функції, аморального проступку, не сумісного з продовженням даної роботи (ст. 41 КЗпП України) [18]. Трудовий договір за вказаною підставою розривається досить рідко. Головною причиною того є відсутність у законодавстві чіткості в переліку категорій працівників, яких можна звільнити за п. 3 ст. 41 КЗпП, умов і порядку їх відсторонення від

роботи, не вказується на те, протягом якого терміну після здійснення аморального проступку може бути здійснене звільнення. Підставою для звільнення працівника за п. 3 ст. 41 КЗпП України є не будь-який аморальний проступок, а лише такий, що є несумісним з продовженням виховних функцій. Тому, лише взаємообумовленість трьох складових (виконання виховних функцій, здійснення аморального проступку та несумісність з продовженням роботи) є підставою звільнення працівника з ініціативи роботодавця.

Аморальні проступки, які покладаються в основу звільнення працівника за п. 3 ст. 41 КЗпП України, можуть бути досить різноманітними. Скласти вичерпний їх перелік виявляється неможливим. Разом з тим, відсутність такого переліку, недостатня визначеність поняття «аморальний проступок» та переліку категорій «працівників, що виконують виховні функції» виступають основою великої кількості непорозумінь.

До аморального проступку традиційно відносять застосування методів виховання, пов'язаних з фізичним і психічним впливом, нецензурну лайку, знущання, непристойне докучання жінкам у громадських місцях, появу в нетверезому стані серед вихованців, спонукання до вступу в статевий зв'язок тощо. Складення вичерпного переліку аморальних проступків є неможливим і недоцільним, бо: необхідно звернення до сфери моралі і досить проблематично перелічити всі випадки, які вважаються порушенням норм моралі, розмежувати аморальні проступки на такі, за які звільняють у разі здійснення їх на роботі та такі, за які звільняють у разі їх скоєння у побуті; мораль постійно розвивається і змінюється, тому навіть у випадку встановлення такого переліку існувала б постійна необхідність його перегляду з метою запобігання виникненню протиріч між нормами моралі і нормами права. Також складання такого переліку вважається недоцільним, бо необґрунтовано звужується коло вчинків, які в нього потрапляють.

У п. 5 ч. 2 ст. 104 проекту ТК України [19] уточнюється, що вчинення аморального проступку працівником, який виконує виховні функції, є підставою розірвання трудового договору також, якщо ці дії не пов'язані безпосередньо з роботою. Таке формулювання конкретизує чинну норму п. 3 ст. 41 КЗпП України, проте, на думку Н.В. Швець, все ж таки вимагає більшої деталізації. Така позиція законодавця видається логічною, адже неможливо позитивно впливати на формування духовності вихованців, вдаючись до аморальних проступків у побуті. Зазвичай до таких проступків відносять бійки, скандали, появу в громадських місцях у стані алкогольного, наркотичного та токсичного сп'яніння, схиляння неповнолітніх до розпивання спиртних напоїв, жорстоке поводження з тваринами та інші дії.

Щоб правильно виявити суб'єкта відповідальності за здійснення аморального проступку, необхідно ввести перелік посад, що охоплюються правовою конструкцією «працівник, що виконує виховні функції». Працівник не може бути звільненим на підставі п. 3 ст. 41 КЗпП України, якщо він працює у

навчально-виховному закладі, але виконує лише технічні обов'язки. Якщо виховні функції працівника чітко не простежуються необхідно визначити, чи є порівнянню з іншими трудовими обов'язками працівника виховна функція визначальною (керівник підприємства, бібліотекар навчального закладу та ін.). У кожному конкретному випадку варто вивчати коло обов'язків, що виконуються працівником у межах його спеціальності, кваліфікації або посади, які містяться в довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників [7, с. 88].

У разі необхідності звільнення працівника за п. 3 ст. 41 КЗпП роботодавець повинен дотримуватися певних правил. Так, потрібно документально зафіксувати факт аморального вчинку працівника: скласти акт, зібрати письмові пояснення свідків, скарги потерпілих, доповідні записки; письмові пояснення від самого винуватця події; медичний висновок (наприклад, щодо виявлення алкоголю в крові винуватця), тобто важливо, щоб факт вчинення такого проступку був підтверджений об'єктивними доказами, які мають бути ретельно перевірені, зваженими. На підставі зібраних доказів оцінюється ступінь тяжкості вчинку і можливість звільнення за вказаною статтею.

Розірвання трудового договору за п. 3 ст. 41 КЗпП не є заходом дисциплінарного стягнення, і тому вигоди статей 148, 149 КЗпП про строк і порядок їх застосування на ці випадки не поширюються. Разом з тим необхідно брати до уваги час, що минув з моменту вчинення проступку, наступну поведінку працівника й інші конкретні обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Звільнення за п. 3 ст. 41 КЗпП України, за передбаченими у законі винятками, не допускаються без попередньої згоди профспілкового комітету.

Після вказаних дій потрібно видати наказ про припинення трудових відносин у зв'язку зі здійсненням працівником, що виконує виховні функції, аморального проступку, не сумісного з продовженням дорученої йому роботи. В останній робочий день цієї особи проводиться розрахунок і їй видається трудова книжка [7, с. 88]. До винного замість звіль-

нення можуть бути застосовані заходи правового (за наявності відповідних підстав) і суспільного впливу.

Г. Гончарова зазначає, що спірним є питання про можливість надалі використовувати осіб, звільнених за вчинення аморального проступку, на роботі, пов'язаній з виховними функціями. На думку науковця, з якою неможливо не погодитися, звільнення за вчинення аморального проступку саме по собі вже є суровим покаранням, до того ж у працівника не зберігається безперервний стаж роботи, незалежно від тривалості перериву в роботі. Такі наслідки є достатньою мірою покарання за здійснений вчинок. Тому звільнений за даною підставою працівник може працювати в іншому навчальному закладі, звичайно, при бездоганній поведінці.

У законодавстві передбачені випадки, які є вищезгаданими, коли прийом на певну роботу заборонено, а саме: коли на роботу влаштовується особа, яка вироком суду позбавлена права займати певні посади або займатися певною діяльністю протягом призначеного судом строку, а також в разі влаштування на роботу, пов'язану з матеріальною відповідальністю, осіб, раніше судимих за розкрадання, хабарництво та інші корисливі злочини, якщо судимість не знята і не погашена. Таким чином, підстави для відмови працівникові, звільненому за вчинення аморального проступку, в прийнятті на аналогічну роботу в навчальний заклад відсутні [16, с. 67].

Неприпустимим є звільнення на підставі загальної оцінки поведінки тієї чи іншої особи в колективі і побути або на підставі неконкретних або недостатньо перевірених фактів, чуток тощо. У наказі про звільнення мають бути наведені конкретні факти аморальної поведінки працівників.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Пропонуємо в подальшій розробці трудового законодавства України питанням розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця на підставі вчинення аморального проступку працівником, який виконує виховні функції, присвятити окрему статтю, в якій дати визначення поняттю «аморальний проступок працівника, який виконує виховні функції», розкрити процедуру звільнення працівника за цією статтею.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Социальная психология. Словарь/ Под. ред. М.Ю. Кондратьева. – М. : ПЕР СЭ, 2006. – 176 с.
2. Горбачевич К.С. Словарь эпитетов русского языка / К.С. Горбачевич. – СПб. : Норинт, 2001. – 224 с.
3. Словарь практического психолога / Сост. С.Ю. Головин. – Мн. : Харвест, 1997. – 800 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко. – К. : Ірпінськ: ВТФ Перун, 2005. 2-ге вид. – 1728 с.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 2000. – 940 с.
6. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін. ; ред. В.Г. Гончаренко. – 2-ге вид., стереотип. – К. : Либідь, 2004. – 320 с.
7. Швець Н.М. Правові аспекти звільнення працівника за аморальний проступок / Н.М. Швець // Проблеми законності : академічний збірник наук праць. – Вип. 113. – Х. : НЮА імені Ярослава Мудрого, 2011. – С. 83–91.
8. Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
9. Ставцева А.И. Трудовой договор / А.И. Ставцева, О.С. Хохлачева. – М. : Юридическая литература, 1983. – 175 с.
10. Губенко А. Привлечение работника к дисциплинарной ответственности за совершение аморального проступка / А. Губенко, М. Губенко // Законность. – 2011. – № 7. – С. 47–51.
11. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
12. Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников : учеб.-практ. пособие / С.Ю. Головина. – М. : Дело, 2003. – 255 с.
13. Про Вищу раду юстиції : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.

14. КСУ розтлумачить що таке «аморальний вчинок» // Юридичний журнал. – № 11. – 2007. – С. 58.
15. Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности / А.В. Сергеев // Вестник Московского университета. – 2005. – № 4. – С. 77–86.
16. Гончарова Г.С. Умови припинення трудового договору у зв'язку з вчиненням аморального проступку / Г.С. Гончарова // Радянське право. – 1985. – № 2. – С. 64–68.
17. Тищенко О. Звільнення за аморальний проступок працівника, який виконує виховні функції: правові проблеми // Право України. – № 6. – 2000. – С. 50–52.
18. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
19. Проект Трудового Кодексу України № 1108 від 04.12.2007 р. Текст законопроекту, підготовленого до другого читання 02.04.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.profiwins.com.ua/ru/legislation/project/747.html>.

УДК 53.08 (477)

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF THE CIVIL SERVICE: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RECOMMENDATIONS FOR UKRAINE

Ушверідзе Д.П.,

*аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті здійснено порівняльний аналіз принципів державної служби України та інших держав світу. Визначено та проаналізовано, на яких основних принципах ґрунтується державна служба в Україні та інших державах. Також підготовлені відповідні висновки та пропозиції щодо даної тематики.

Ключові слова: принципи державної служби, порівняльна характеристика принципів, державна служба, міжнародний досвід, порівняльний аналіз.

В статье осуществлен сравнительный анализ принципов государственной службы Украины и других государств мира. Определены и проанализированы основные принципы, на которых основывается государственная служба в Украине и других государствах. Также подготовлены соответствующие выводы и предложения по данной тематике.

Ключевые слова: принципы государственной службы, сравнительная характеристика принципов, государственная служба, международный опыт, сравнительный анализ.

The article presents a comparative analysis of the principles of the Civil Service of Ukraine and other countries. Identified and analyzed, in which the basic principles of public service based in Ukraine and other countries. Also prepared the appropriate conclusions and suggestions about this topic.

Key words: principles of public service, comparative analysis of the principles, public service, international experience, comparative analysis.

Кожна сфера діяльності базується на певних принципах. Державна служба не є виключенням. Принципи являють собою фундамент всіх правовідносин, на них базується кожна галузь юридичної науки. Таким чином, принципи для державної служби є фундаментом та основою її функціонування.

Принципи мають надзвичайно важливе значення для такого інституту, як державна служба. Під ними розуміються основні вихідні положення, а також провідні теоретичні ідеї, що відображають собою закономірності розвитку суспільства і держави в цілому. Отже можна стверджувати, що принципи державної служби – це основоположні ідеї та загальні засади, на яких базується діяльність державної служби, та які визначають закономірності функціонування та завдання державної служби. Вони являють собою комплекс морально-етичних основ діяльності всіх державних органів, є взаємопов'язаними між собою, структурно доповнюють один одного, а також зумовлюють значимість та соціальну цінність правовідносин. Так, невиконання одних принципів

негативно впливає на виконання інших та реалізацію державними структурами своїх повноважень в цілому. Основна мета принципів – визначити завдання, способи та засоби функціонування, а також реалізації державної служби, встановити норми реалізації своїх повноважень державними службовцями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням принципів вітчизняної та зарубіжної державної служби приділяли увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, А.В. Андрушко, О.М. Бандурка, М.М. Білинська, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, І.Н. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, Н.М. Неумивайченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин та інші, але в науці трудового права вони не були висвітлені в повній мірі. Таким чином, дане питання залишається відкритим і потребує розгляду.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу законодавства України із законодавством інших держав; дослідження основних принципів, на яких базується державна служба, а також, враховуючи

іноземний досвід, виділення принципів державної служби, які було б доцільно додатково закріпити в Україні.

Основні результати дослідження. З розпадом СРСР і проголошенням незалежності України принципи державної служби вперше були сформовані в Законі України «Про державну службу» 1993 року. Так, стаття 3 цього Закону має назву «Основні принципи державної служби» і визначає, що державна служба ґрунтується на принципах: служіння народу, демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав людини і громадянина, професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, дотримання прав підприємств, установ і організацій [1]. Але з моменту проголошення незалежності України пройшло багато часу, Закон «Про державну службу» 1993 року почав втрачати свою актуальність. Враховуючи всі недоліки минулих років, на даний момент гостро постає питання оновлення редакції Закону «Про державну службу» у відповідності до нових суспільних реалій. У зв'язку з цим у 2012 році було прийнято новий Закон України «Про державну службу», який повинен вступити в силу 1 січня 2015 року. Враховуючи дану перспективу, вважаємо за необхідне при розгляді принципів трудових правовідносин з державними службовцями, розглянути відповідні принципи на яких базується Закон «Про державну службу» 2012 року, а також зробити їх порівняльний аналіз із діючими нині принципами, закріпленими в Законі України «Про державну службу» 1993 року, та нормативними актами інших держав, регулюючих діяльність державних службовців.

Закон «Про державну службу» 2012 року базується на таких принципах: 1) верховенство права; 2) патріотизм і служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця [2]. Потрібно відзначити, що у змісті нової редакції Закону є як подібні принципи, що вже були закріплені у Законі України «Про державну службу» 1993 року, так і ті, що знайшли своє відбиття в новій редакції Закону, які є більш повними та точними, що дає їм змогу бути більш зрозумілими, а також зовсім нові принципи.

Що стосується нової редакції Закону, то принципами, які знайшли своє відбиття в ньому, є: принцип служіння народу України; законності; професіоналізму; персональної відповідальності. Не знайшли свого закріплення принципи: демократизму; гуманізму і соціальної справедливості; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, натомість в новій редакції закріплені нові принципи: верховенство права; рівний доступ до державної служби; добро-

чесність; політична неупередженість; прозорість діяльності. На нашу думку, деякі з цих принципів об'єднують в собі минулі громіздкі засади діяльності, та являються більш важливими, чіткими та лаконічними. Так, наприклад, принцип політичної неупередженості включає в себе дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, громадських об'єднань; тоді як принцип добросовісності являє собою ні що інше, як відбиття та інтерпретацію принципу гуманізму. Також, на нашу думку, є дуже важливими абсолютно нові принципи – це прозорість діяльності та принцип рівного доступу до державної служби. Необхідно відмітити, що існують принципи які, на нашу думку, носять лише декларативний характер та не створюють певних критеріїв для державного службовця, їх доцільно було б замінити або доповнити. До таких принципів можна віднести принцип патріотизму та прозорості. Відзначаючи такі принципи, варто зазначити, що патріотизм доцільно виключити із Закону та замінити принципом справедливості. Так як людина, яка не є патріотом своєї держави, не може бути державним службовцем. Слід відзначити, що в даному аспекті принцип прозорості передбачає відкритість та гласність державної служби, але досить доречно окремо закріпити ці принципи. Адже принцип відкритості формулює саме створення умов державними органами для доступу громадян до інформації про діяльність державних органів. А гласність має на меті систематичне обнародування через засоби масової інформації державними органами відомостей про свою діяльність. Прозорість закріплює максимальну можливість громадського впливу на державні органи через представницькі інститути влади. Тож треба зазначити ці принципи, але з визначенням правильного їх формулювання для належного узгодження. Крім того, враховуючи історичні процеси перетворення суспільства, міжнародний досвід, вважаємо за потрібне доповнити принципи державної служби ще одним досить вагомим принципом – принципом демократизму. На нашу думку, він є одним з основоположних принципів ідей і засад у суспільстві, на якому повинно ґрунтуватись створення та діяльність державної служби, саме цей принцип передає собою ті процеси, які проводяться в суспільстві та державному ладі.

Слід звернути увагу, що досить важливим є значення іноземного досвіду при формуванні принципів державної служби України. Його врахування, дасть можливість простежити помилки та колізії в законодавстві, які були допущені при законотворчому процесі, а також можливість зробити більш досконалий законодавчий акт для регулювання державної служби в цілому. Саме принципи, на яких вона базується і функціонує, відіграють значну роль в діяльності держави. Тому потрібно дати загальну оцінку доцільності їх використання, проаналізувати на яких саме засадах функціонує державна служба іноземних держав. Це допоможе нам уникнути багатьох прогалин в законодавстві, створити більш до-

ціальні умови для функціонування державної служби та гідного її розвитку. Необхідно відзначити, що міжнародна співпраця та надання рекомендацій для України з питань формування законодавства може сприяти покращенню дружніх стосунків між Україною та іншими країнами Європи, а також сприяти розвитку міжнародної співпраці з даного питання.

Переходячи до розгляду зарубіжного законодавства, необхідно зауважити, що публічна служба є аналогічним поняттям державної служби, а поняття «публічний службовець» відповідає поняттю «державного службовця» (але з деякими відмінностями). Зарубіжний досвід регулювання державної служби показує, що державна служба інших країн характеризується меншою кількістю принципів. Так, наприклад, у Франції, Закон № 83-634 від 13 липня 1983 року про права і обов'язки службовців не має окремої статті, де б були закріплені всі принципи державної служби цієї держави, але вони знаходять своє відбиття в окремих статтях Закону. Глава 2 цього Закону має назву «Гарантії» та визначає всі принципи державної служби Франції. Так, стаття 6 гарантує свободу переконань та дає роз'яснення цього принципу; стаття 6 bis містить принцип гендерної рівності, гуманізму і законності; стаття 6 quinquies зазначає, що жоден службовець не повинен зазнавати морального тиску, що може мати на меті погіршення результатів та умов праці, ставити під удар права та гідність людини; у статті 6 series відбивається принцип рівного ставлення до працівників з фізичними вадами, який також відбивається в ст. L. 323-3 Кодексу про працю Франції; стаття 7 закріплює принцип служіння народу, пріоритету прав людини і громадянина, та забороняє використання службових повноважень для задоволення власних потреб службовця; стаття 8 гарантує право об'єднання в профспілки; стаття 10 гарантує службовцям право на страйки; стаття 11 зазначає, що при виконанні своїх службових обов'язків, службовці користуються захистом, що забезпечується публічним органом, до якого вони відносяться [3]. В інших статтях та розділах також відбиваються принципи державної служби. Таким чином, можна стверджувати, що хоча законодавство Франції, що стосується державної служби та державних службовців, і не містить переліку всіх принципів в певній статті, але вони відбиваються у кожній статті даного Закону.

У Латвії також немає статті Закону, яка б прямо перераховувала принципи, на яких базується державна служба, але в Законі «Про державну цивільну службу» в статті 1 під назвою «Мета цього закону» зазначається: «Мета цього закону – визначити правовий статус цивільної служби, лояльної до уряду, професійної, політично нейтральної, що гарантує верховенство права та стабільність, ефективне та прозоре функціонування публічної адміністрації» [4]. Отже, так як в інших статтях Закону лише відбиваються принципи, зазначені в цій статті, ми можемо зробити висновок, що державна служба в Латвії базується на принципах: професійності, політичної нейтральності, верховенства права, стабільності, а також ефективності й прозорого функціонування.

В Законі «Про цивільну службу» Польщі статтею 1 передбачено, що «З метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави запроваджується цивільна служба та визначаються правила вступу до цієї служби, правила її організації, функціонування та розвитку» [5]. Отже, у даному Законі також не має певної статті, яка б перелічувала принципи, на яких базується державна служба. Як і у Законі «Про державну цивільну службу» Латвії, де принципи, які передбачаються в першій статті цього Закону, і є основоположними для його практичного застосування, а також відбиваються в усіх наступних статтях, котрі прямо регулюють функціонування державної служби в Польщі.

Закон Болгарії «Про державного службовця» від 27 серпня 1999 року чітко регламентує в статті 4 Глави 1 «Загальні положення» вимоги до проходження державної служби, де зазначено, що державний службовець при виконанні своїх службових обов'язків керується: 1) законами та правовими актами органів державної влади; 2) принципом дотримання та захисту прав, законних інтересів і свобод громадян; 3) інтересами держави. (2) Державний службовець повинен бути політично нейтральним при виконанні своїх службових обов'язків [6].

Закон про публічну службу Грузії є аналогом Закону «Про державну службу» в Україні. Стаття 13 цього Закону називається «Основні принципи публічної служби», в ній прямо зазначені принципи, на яких ґрунтується та функціонує державна служба в Грузії. До них відносяться: вірність Державі Грузія і народу Грузії; дотримання верховенства Конституції Грузії й законів Грузії при реалізації службовцями посадових обов'язків; повага до прав, свобод і гідності людини і громадянина; рівна доступність публічної служби для громадян Грузії відповідно до їх здібностей і професійної підготовки; професіоналізм і компетентність службовців; безпартійність і публічний характер публічної служби; стабільність кадрів службовців; економічний, соціальний і правовий захист службовців. Крім того, стаття 12 Закону зазначає, що мовою публічної служби в Грузії є грузинська мова [7].

Закон «Про публічну службу» Литви в статті 3 «Основні принципи етики публічної служби та публічних службовців» не тільки перелічує принципи, на яких базується державна служба, ним ще передбачені етичні норми, якими повинні керуватися державні службовці, дається їх роз'яснення. Так, в частині 1 цієї статті зазначається: «Публічна служба Республіки Литва базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрний ріст» [8]. В даному законі закріплений перелік принципів державної служби, на яких базується сфера державного регулювання. А в частині 2 цієї статті зазначені «Основні принципи етики публічних службовців», до яких відносяться: «1) повага до людини та держави. Публічний службовець повинен поважати людину та основні права і

свободи людини, Конституцію, державу, її інституції та агенції, закони, інші правові акти та рішення суду; 2) справедливість. Публічний службовець повинен однаково служити усім жителям, незалежно від їх національності, раси, статі, мови, походження, соціального стану, релігійних вірувань, політичних поглядів, бути чесним при розгляді звернень, не зловживати владою та повноваженнями, наданими йому; 3) неупередженість. Публічний службовець повинен дотримуватися публічних інтересів, використовувати державну та муніципальну власність, доручену йому, та офіційну інформацію тільки для добробуту народу, а також не вимагати вимоги для себе, своєї сім'ї та друзів, здійснюючи обов'язки державного політика або виконуючи службові обов'язки; 4) порядність. Публічний службовець повинен поводитися бездоганно, бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на нього, доки він здійснює обов'язки державного політика або виконує свої службові обов'язки; 5) об'єктивність. Публічний службовець повинен бути об'єктивним та уникати особистісного в прийнятті рішень; 6) відповідальність. Публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідати за них перед народом; 7) публічність. Публічний службовець повинен гарантувати публічність у прийнятті рішень та дій, надавати пояснення своїх рішень, та може обмежувати інформацію тільки у випадках, коли це необхідно в більш важливих публічних інтересах; 8) зразковість. Публічний службовець повинен щодня виконувати свої обов'язки, постійно вдосконалюючи їх, бути чесним, толерантним, шанованим та законослухняним» [8]. Аналізуючи пункти частини 2 статті 3 даного закону, можна зробити висновок, що основні принципи етики не лише дають нам роз'яснення та спонукають державного службовця до їх виконання, а також, відображають в собі ряд принципів державної служби, які в аналогічних законодавчих актах вносяться окремо. Можна сказати, що в Законі «Про публічну службу» Литви передбачено більшу частину принципів та морально-етичних норм, на яких базується державна служба. Враховуючи досвід інших держав, таких як Болгарія, Грузія, Польща, Латвія, Франція та інші, хочемо відзначити, що розкриття поняття принципів в самому законі не є доцільним, бо це робить його більш громіздким та незрозумілим. На нашу думку, дані положення повинні відображатися в окремому законодавчому акті.

Враховуючи проведене порівняння закріплення принципів державної служби в законодавчих актах різних іноземних держав, можна визначити види принципів державної служби в залежності від способу їх закріплення в законодавчих актах. За таким

критерієм їх можна класифікувати на: прямо закріплені в певній статті відповідного закону держави, що регулює державну службу (Україна, Болгарія, Грузія, Литва); частково закріплені, в статті відповідного закону та деяких статтях (Латвія, Польща); та опосередковані – такі, що відображаються в статтях відповідного закону невід'ємно від основних функцій, які покладаються на державного службовця (Франція).

Висновки. Підводячи підсумок, треба зауважити, що в кожній країні принципи державної служби формуються на своїх особливих началах, відбивають певні історичні процеси, які відбувалися в державах протягом становлення форми правління, вирішення проблем соціального характеру та розвитку суспільного ладу. Загальними принципами державної служби, які відбиваються майже в усіх аналізованих нами актах багатьох країнах світу, є принципи: верховенства права, законності, служіння народу, гуманізму, соціальної справедливості, політичної нейтральності, прозорості, стабільності, рівності, відповідальності, професіоналізму. Тож вважаємо, що Закон України «Про державну службу» 2012 року являється удосконаленою моделлю Закону 1993 року, прийнятий із урахуванням міжнародного досвіду, адже відображає у собі соціальні, політичні та економічні настрої суспільства та міжнародні стандарти у цій сфері. Принципи, на яких він базується, є доцільними, чіткими та зрозумілими, що дає змогу судити про чітке окреслення сфери діяльності даного Закону. Хоча, на нашу думку, принципи Закону України «Про державну службу» 2012 року являються вдалим відбиттям життя суспільства і держави, але потребують доробки та деякого уточнення.

З урахуванням міжнародного досвіду, хочемо відзначити, що роз'яснення принципів, на яких базується державна служба, в самому акті є недоцільним, так як дані принципи мають декларативний характер. Оскільки в такій редакції вони можуть трактуватися по-різному, слід зазначити, що правильне їх формулювання було б доцільним в інших підзаконних актах, які прямо регулюють діяльність певного державного органу або посадової особи. Також пропонуємо доповнити Закон України «Про правила етичної поведінки» статтями, які б роз'яснювали принципи державної служби. До таких принципів доречно віднести: принцип верховенства права, служіння народу України, персональної відповідальності, рівного доступу до державної служби, прозорості діяльності. Звертаємо увагу, що це дало б змогу правильному розуміння принципів державної служби, її морально-етичних та професійних засад. Що призвело б до більш чіткого усвідомлення своїх повноважень державними службовцями, зумовило певні межі їх функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Про державну службу: Закон України від 20 листопада 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Про права і обов'язки службовців: Закон № 83 – 634 від 13 липня 1983 року // Оригінальна назва «Loi portant droits

et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.» станом на 1 січня 2013 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068812>.

4. Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 07 вересня 2000 року // Латвійський вісник. – 2000. – № 331/333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=10944>.

5. Про цивільну службу: Закон Польщі від 18 грудня 1998 року / Законордавачий вісник. – 1997 р. – № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19990490483&type=3>.

6. Про цивільного службовця: Закон Болгарії від 27 серпня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.bg/laws/ldoc/2134673408>.

7. Про публічну службу: Закон Грузії від 31 жовтня 1997 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://industrials.ge/files/kanonebi/kanoni_sajaro_samsaxuris_shesaxeb.pdf.

8. Про публічну службу: Закон Литовської республіки від 8 липня 1999 року / Офіційний вісник. – 1999 р. – № 66–2130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vyr-atstovai.lrv.lt/taurage/files/451.htm>.

УДК 349.3:369.6

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ВТРАТОЮ ГОДУВАЛЬНИКА В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

PENSION PROVISION IN CONNECTION WITH THE LOSS OF BREAD-WINNER IN THE FRAMEWORK OF PENSION REFORM IN UKRAINE

Факас І.Б.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

Чернівецького факультету

Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті досліджується пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою годувальника в умовах проведення в Україні пенсійної реформи. Аналізуються умови призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника, а також здійснюється аналіз і оцінка змін, яких зазнав цей вид пенсійного забезпечення.

Ключові слова: пенсія, пенсія у зв'язку з втратою годувальника, пенсійне забезпечення, втрата годувальника, соціальне забезпечення, пенсійне право.

В статье исследуется пенсионное обеспечение в связи с потерей кормильца в условиях проведения в Украине пенсионной реформы. Анализируются условия назначения пенсии в связи с потерей кормильца, а также проводится анализ и оценка изменений, которые претерпел данный вид пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: пенсия, пенсия в связи с потерей кормильца, пенсионное обеспечение, потеря кормильца, социальное обеспечение, пенсионное право.

In the article probed the pension providing in connection with the loss of bread-winner in the conditions of lead through in Ukraine of pension reform. The analyzed terms of awarding pension are analyzed in connection with the loss of bread-winner, and also an analysis and estimation of changes which was tested by this type of the pension providing is carried out.

Key words: pension, pension in connection with the loss of bread-winner, pension system, loss of bread-winner, public welfare, pension right.

Вступ. Конституційні положення ст. 46 передбачають право громадян України на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі настання соціальних ризиків. До таких ризиків віднесено, зокрема, втрату годувальника. Саме тому одним з основних завдань держави є питання пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника.

Проблеми пенсійного забезпечення досліджували вчені-юристи радянського періоду, серед яких особливе місце посідають праці В.С. Андрєєва, Є.І. Астрахана, О.Г. Азарової, Н.Б. Болотіної, М.О. Буянової, К.М. Гусова, О.Б. Зайкіна, М.Л. Захарова, Р.І. Іванової, О.В. Компанієць, Т.В. Кравчук, О.Є. Мачульської, Б.О. Надточія, В.Д. Новікова, В.І. Прокопенка, С.М. Прилипка, М.Г. Седельникової, С.М. Сивак, І.М. Сироти, А.К. Соловйова, Б.В. Сташківа, Б.А. Стичинського,

Є.Г. Тучкової, Я.М. Фогеля, Ю.Я. Цедербаума, В.Ш. Шайхатдинова, Н.О. Якіної та інших.

В Україні окремі аспекти пенсійних правовідносин висвітлювалися у працях М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіної, І.О. Гуменюк, Т.О. Дідковської, М.М. Клемпарського, Л.М. Князькової, І.В. Оклей, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, І.М. Сироти, А.В. Скоробагатська, Н.М. Стаховської, Б.І. Сташківа, Н.М. Хуторян, М.М. Шумила та ін.

Водночас слід відзначити, що питанням пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника приділялось недостатньо уваги. Так, в радянські часи питання правового регулювання пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника досліджував В.Д. Новіков, а питання надання пенсій у разі втрати годувальника сім'ям робітників та службовців роз-

глядались Н.О. Якіною. В незалежній Україні окремі питання пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі були предметом дисертаційного дослідження Т.В. Кравчук. Пенсійне страхування у зв'язку з втратою годувальника як окремий інститут у системі соціального страхування у нових соціально-економічних умовах досліджувала Ж.А. Дробот.

Постановка завдання. Проголошений Конституцією України курс на побудову соціальної, правової держави свідчить про необхідність вдосконалення державної політики у сфері соціального захисту. Зважаючи на те, що пенсійне страхування та пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою годувальника зачіпають інтереси чималої кількості громадян України, метою цієї статті є дослідження умов цього виду пенсійного забезпечення в умовах проведення в Україні пенсійної реформи.

Результати дослідження. Пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою годувальника зачіпає інтереси значної частини населення. Серед них діти, інваліди, пенсіонери, які у більшості випадків втрачають зі смертю годувальника засоби до існування, а тому належать до найбільш соціально незахищених верств населення України. Так, станом на 1 січня 2013 р. пенсія у зв'язку з втратою годувальника виплачувалась 808 377 особам, а середній розмір такої пенсійної виплати становив 1252, 77 грн. [1].

Пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою годувальника було передбачене в системі пенсійного забезпечення, що сформувалася в Україні ще в 1991 р. із прийняттям Закону України «Про пенсійне забезпечення» [2]. Цей Закон не давав визначення «пенсії» загалом та пенсії у зв'язку з втратою годувальника зокрема.

Не містили визначення цих термінів й Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, прийняті 14 січня 1998 р. Такий вид матеріального забезпечення, як пенсія у зв'язку з втратою годувальника ст. 25 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування згадує двічі: як різновид пенсійного страхування та страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання [3].

Термін «пенсія» вперше на законодавчому рівні було визначено в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року, основним завданням якого було змінити пенсійну систему України радянського зразка на сучасну трирівневу пенсійну систему.

Цим законом було визначено пенсію як щомісячну пенсійну виплату в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених законом [4].

Оскільки терміни «пенсія» та «пенсія у зв'язку з втратою годувальника» співвідносяться як «загальне» та «конкретне» поняття, у науковій літерату-

рі існують наступні визначення «пенсії у зв'язку з втратою годувальника». Так, Т.В. Кравчук визначає цю пенсію як щомісячну неоподатковувану та гарантовану державою грошову виплату, яка не успадковується, яка на умовах і в порядку, передбачених законодавством, сплачується за рахунок Пенсійного фонду у разі втрати годувальника непрацездатним членам сім'ї останнього, які перебували на його повному матеріальному утриманні або одержували від нього допомогу, що була для них постійним і основним джерелом засобів до існування, з метою компенсації втрати останніх [5, с. 15].

На думку Ж.А. Дробот, пенсія у разі втрати годувальника – щомісячна грошова виплата із Пенсійного фонду та інших джерел фінансування, призначена непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які перебували на його утриманні, за наявності у годувальника права на пенсію по інвалідності [6, с. 4-5.]

На наш погляд, пенсія у зв'язку з втратою годувальника – це щомісячна грошова виплата із Пенсійного фонду та інших джерел фінансування, яка призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні або втратили джерело засобів до існування, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, передбаченого законом або незалежно від тривалості страхового стажу.

Отже, у зв'язку із реформуванням пенсійної системи, пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою годувальника з 2004 р. передбачено солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Також пенсію у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання віднесено до іншого виду матеріального забезпечення, а саме до страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Не викликає заперечень те, що це два окремих види соціального страхування, однак, на нашу думку, різні підстави виникнення права на пенсію у зв'язку з втратою годувальника не змінюють самої суті цієї пенсійної виплати.

Однак ч. 8 ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4] передбачає, що пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, призначаються відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Так, статтею 33 цього Закону передбачено право непрацездатних осіб на страхові виплати у разі смерті потерпілого, визначено коло таких непрацездатних осіб та умови, за яких вони мають право на страхові виплати. Разом з тим, ч. 4 ст. 33 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату

працездатності» містить норму, згідно з якою пенсія у разі смерті годувальника призначається і виплачується згідно із законодавством [7].

Отже, можна зробити висновок, що пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, призначаються і виплачуються відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення».

Ми погоджуємось з думкою Н.М. Хуторян, що така ситуація, коли наряду з новими законами продовжують діяти і старі закони, зокрема Закон України «Про пенсійне забезпечення», призводить до неоднозначного розуміння тих чи інших норм та неправильного застосування їх на практиці [8, с. 33]. Норми права пенсійного страхування та пенсійного забезпечення мають бути зрозумілими і доступними для широких верств населення та сприяти реалізації права.

Саме тому ми вважаємо, що пенсії у зв'язку з втратою годувальника, незалежно з якої причини настала така втрата – чи внаслідок загального захворювання, чи внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, повинні призначатись та виплачуватись за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Подальшого реформування пенсія у зв'язку з втратою годувальника зазнала після набрання чинності 1 жовтня 2011 року Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», прийнятого 8 липня 2011 р. [9]. Цим Законом було збільшено страховий стаж, при наявності якого особа набуває права на пенсію у зв'язку із втратою годувальника відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Так, для призначення пенсій у зв'язку із втратою годувальника, на день звернення за пенсією, або в залежності від віку, в якому настала смерть годувальника, необхідно мати від 1 року до 14 років страхового стажу (статті 32, 36 та пункт 4² Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а саме:

- до досягнення особою 23 років включно – 1 рік;
- від 24 років до досягнення особою 26 років включно – 2 роки;
- від 27 років до досягнення особою 28 років включно – 3 роки;
- від 29 років до досягнення особою 31 року включно – 4 роки;
- від 32 років до досягнення особою 33 років включно – 5 років;
- від 34 років до досягнення особою 35 років включно – 6 років;
- від 36 років до досягнення особою 37 років включно – 7 років;
- від 38 року до досягнення особою 39 років включно – 8 років;
- від 40 років до досягнення особою 42 років включно – 9 років;

від 43 років до досягнення особою 45 років включно – 10 років;

від 46 років до досягнення особою 48 років включно – 11 років;

від 49 років до досягнення особою 51 року включно – 12 років;

від 52 років до досягнення особою 55 років включно – 13 років;

від 56 років до досягнення особою 59 років включно – 14 років.

З 1 жовтня 2011 р. законодавцем застосовано більш диференційований підхід до страхового стажу, необхідного для призначення пенсії в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [10, с. 54].

Вважаємо, що є цілком правильним застосування у пенсійному забезпеченні у зв'язку із втратою годувальника диференційованого підходу до страхового стажу, що залежить від віку особи.

Наступних змін пенсія у зв'язку із втратою годувальника зазнала з набранням чинності з 1 липня 2013 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо призначення та індексації пенсії» [11]. Цим Законом внесено зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Таким чином, законодавець урегулював низку питань пенсійного забезпечення, зокрема про виплату пенсії по втраті годувальника дітям, які досягли 18-річного віку, в період перерви у навчанні. За попередньою редакцією Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», діти, які отримували пенсію у зв'язку з втратою годувальника та які досягли 18-річного віку, втрачали право на отримання такої пенсії за місяці перерви у навчанні між закінченням одного навчального закладу і вступом в інший. Тобто, дитині, яка закінчила школу у червні, а розпочала навчання у вищому навчальному закладі з вересня, пенсія за липень і серпень не виплачувалась. Діти не отримували пенсію у період перерви в навчанні навіть в одному й тому ж закладі (між отриманням кваліфікації бакалавра і вступом до магістратури). Новий закон цю несправедливість виправив: відтепер діти (якщо вони навчаються за денною формою навчання) матимуть можливість отримувати пенсію у зв'язку з втратою годувальника в періоди перерви в навчанні, але за умови, що такий період не перевищує чотирьох місяців [12].

Однак, слід відзначити, що відповідні зміни не були внесені до Закону України «Про пенсійне забезпечення», за яким призначаються і виплачуються пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання. Для подолання цієї нерівності необхідно внести зміни про виплату пенсії по втраті годувальника дітям, які досягли 18-річного віку, в період перерви у навчанні і в Закон України «Про пенсійне забезпечення».

Якщо ж проаналізувати міжнародні соціальні стандарти у сфері пенсійного забезпечення у зв'язку з втратою годувальника, то стає зрозумілим,

що українське законодавство не відповідає таким стандартам. Так, ухвалена Міжнародною організацією праці 28 червня 1952 р. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 [13] містить вимогу про встановлення пенсії у зв'язку з втратою годувальника у розмірі не менше 40% втраченого прибутку, а Конвенція про допомоги по інвалідності, по старості, і у зв'язку з втратою годувальника від 29 червня 1967 р. № 128 [14] передбачає таку пенсію у розмірі 45% втраченого прибутку.

В українському законодавстві розмір пенсії у зв'язку з втратою годувальника залежить від того, внаслідок чого настала смерть годувальника. Якщо смерть годувальника настала внаслідок загального захворювання, то розмір такої пенсії встановлюється у відсотках до пенсії за віком померлого годувальника. Якщо ж смерть годувальника настала внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, то розмір пенсії встановлюється в розмірі 30% заробітку годувальника, але не менше соціальної пенсії, встановленої для відповідної категорії непрацездатних.

При прийнятті Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пен-

сійної системи» законодавець оминув увагою питання розміру пенсії у зв'язку з втратою годувальника. Вважаємо, що було б доцільним застосувати до загального кола осіб правила обрахунку пенсії у зв'язку з втратою годувальника залежно від розміру заробітної плати, а не пенсії за віком, та встановити розмір такої пенсії не менше 40% втраченого заробітку, як це передбачено міжнародними соціальними стандартами.

Висновки. Виходячи з викладеного вище, можна дійти висновку, що у зв'язку з проведенням пенсійної реформи зазнали змін вимоги щодо тривалості страхового стажу, необхідного для призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок загального захворювання, а також виплата цієї пенсії дітям (якщо вони навчаються за денною формою навчання) в періоди перерви в навчанні. Так, прийняття Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» не вирішило ряду питань, пов'язаних із призначенням та виплатою пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, а також розміром таких пенсій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Розподіл пенсіонерів по категоріях та розмірах призначених пенсій (станом на 01.01. 2013 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=95533.
2. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05 листопада 1991 р. // Відомості ВРУ, 1992. – № 3 – Ст. 10.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 376.
5. Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т.В. Кравчук ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 20 с.
6. Дробот Ж.А. Правове регулювання пенсійного страхування у разі втрати годувальника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ж.А. Дробот ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 20 с.
7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23 вересня 1999 р. // Відомості ВРУ, 1999. – № 46–47. – Ст. 403.
8. Хуторян Н. Нова пенсійна реформа в період незалежності України: проблемні питання / Н. Хуторян // Право України. – 2012. – № 6. – С. 33–39.
9. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08.07. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12–13. – Ст. 82.
10. Коробенко Н. Пенсійне забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання в умовах проведення в Україні пенсійної реформи / Н. Коробенко // Право України. – 2012. – № 6. – С. 53–59.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо призначення та індексації пенсії : Закон України від 14.05. 2013 р. // Офіційний вісник України від 18.06. 2013 р. – № 43. – Ст. 1535.
12. Липневі зміни у пенсійному забезпеченні [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210837&cat_id=184068.
13. Про мінімальні норми соціального забезпечення : Конвенція МОП від 28 червня 1952 р. № 102 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_011.
14. Про допомоги по інвалідності, по старості, і у зв'язку з втратою годувальника : Конвенція МОП від 29 червня 1967 р. № 128 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_326.

ЗМІСТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ГІГІЄНИ ПРАЦІ

CONTENTS OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF LABOR SAFETY AND HEALTH

Чорна К.П.,

здобувач

Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

Статтю присвячено дослідженню змісту правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці. В процесі дослідження проаналізовано наукові підходи до встановлення правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці. Досліджено співставлення правовідносин з питань безпеки та гігієни праці та правовідносин з питань охорони праці; визначено систематизацію правовідносин, які належать до правового інституту охорони праці.

Ключові слова: правовідносини, безпеки та гігієна, охорона праці, трудове право, правовідносини.

Статья посвящена исследованию содержания правоотношений в сфере безопасности и гигиены труда. В процессе исследования проанализированы научные подходы к установлению правоотношений в сфере безопасности и гигиены труда. Исследовано сопоставление правоотношений по вопросам безопасности и гигиены труда и правоотношений по вопросам охраны труда, определена систематизация правоотношений, относящихся к правовому институту охраны труда.

Ключевые слова: правоотношения, безопасности и гигиена, охрана труда, трудовое право, правоотношения.

The article studies the content of legal relations in the sphere of labor safety and health. The study analyzes the scientific approaches to the establishment of legal relations in the sphere of labor safety and health. Defined matching relations on labor safety and health, examined systematization of legal relationships set belonging to the legal institution of labor safety.

Key words: legal, safety and hygiene, occupational safety, labor law, relationship.

Потреба у правовому регулюванні виникає саме тоді, коли інші соціальні норми не є достатніми, тобто коли суспільні відносини, що виникли з приводу організації праці, виходять за межі дії інших соціальних норм, оскільки суб'єкти цих відносин не мають достатніх особистих зв'язків для того, щоб їх дії могли керуватися без державного примусу. Отже, до предмета трудового права належать ті правовідносини у сфері праці, які виникають між різними формально самостійними суб'єктами правовідносин, зазвичай не пов'язаними між собою іншими зв'язками, окрім економічних інтересів та юридичних зобов'язань. Наукою трудового права питання правового регулювання охорони праці досить детально досліджене, але зміст правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці й досі залишається малодослідженим, що й обумовлює актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці досліджували у своїх працях такі вчені, як С.С. Алексєєв, М.Г. Александров, П.А. Бущенко, Н.Б. Болотіна, С.Є. Віцин, В.С. Венедіктов, Г.С. Гончарова, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, М.І. Іншин, С.А. Іванов, Р.І. Кондратьєв, А.М. Куріній, Л.І. Лазор, В.В. Лазор, Р.З. Лівшиць, А.Р. Мацюк, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, О.І. Процевський, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, І.І. Шамшина, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін.

Метою статті є дослідження змісту правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати наукові підходи до встанов-

лення правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці; дослідити співставлення правовідносин з питань безпеки та гігієни праці та правовідносин з питань охорони праці; визначити систематизацію правовідносин, які належать до правового інституту охорони праці.

Основні результати дослідження. Підходи до встановлення правовідносин у сфері безпеки та гігієни праці на сьогодні існують два. Перший підхід використано для формулювання поняття охорони праці, яке наведене у ст. 1 Закону України «Про охорону праці» [1, ст. 1], та розглядається наукою трудового права як поняття охорони праці в широкому сенсі [2, с. 631]. Цей підхід фактично визначає правовідносини у сфері охорони праці за видами заходів і засобів, спрямованих на захист життя і здоров'я працюючих.

Згідно із цим підходом, до правовідносин, що регулюються нормами законодавства про охорону праці належать: 1) правовідносини щодо встановлення юридичних норм, що регулюють діяльність у сфері охорони праці, визначають права та обов'язки учасників правовідносин; 2) правовідносини щодо застосування економічних методів управління охороною праці: створення фондів охорони праці різних рівнів; обов'язкове соціальне страхування працівників від нещасних випадків та професійних захворювань; збереження середнього заробітку в період простою через небезпечну виробничу ситуацію; виплата вихідної допомоги при звільненні з мотивів невиконання роботодавцем вимог охорони праці; забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням та інші пільги і компенсації працівникам, що зайняті на роботах з важкими та шкідливими умовами праці;

безплатна видача працівникам засобів індивідуального захисту, миючих та знешкоджуючих засобів; відшкодування шкоди у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я або смертю працівника, у тому числі моральною; 3) правовідносини щодо організації охорони праці на підприємстві та застосування технічних рішень з охорони праці для усього технологічного процесу, окремого обладнання та інструментів, які виключають вплив на працівників небезпечних виробничих факторів, а також виключають або зменшують до допустимих нормативних значень вплив на робітників шкідливих виробничих факторів; 4) правовідносини щодо застосування санітарно-гігієнічних заходів з захисту працівників, зокрема дослідження впливу виробничих факторів на людину та встановлення нормативів, що визначають допустимі значення цих факторів на робочих місцях, визначення фактичних значень конкретних параметрів виробничих факторів на робочих місцях, а також визначення відповідності умов на робочих місцях вимогам нормативних документів; 5) правовідносини щодо здійснення лікувально-профілактичних заходів, зокрема попередніх та періодичних медичних оглядів працівників, переведення працівників на легшу роботу за станом здоров'я, безплатного забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням працівників на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, відшкодування потерпілому працівнику витрат на лікування, протезування, придбання транспортних засобів по догляду за ним та інші види медичної допомоги, встановлення особливих вимог по охороні праці жінок, неповнолітніх та інвалідів [3, ст. 1].

Другий підхід передбачає наукову систематизацію норм, що складають правовий інститут охорони праці, за видами питань, які вони регулюють.

Різні дослідники наводять різну класифікацію правовідносин у сфері охорони праці. Так, один з основоположників радянської науки трудового права В.М. Догадов вважає, що до норм, які мають метою охорону життя та здоров'я працюючих, відносяться: 1) норми, що встановлюють обмеження тривалості робочого дня та визначають час відпочинку; 2) правила промислової санітарії та гігієни і техніки безпеки (попередження нещасних випадків); 3) правила, що передбачають спеціальну охорону найбільш вразливих категорій працівників – жінок та дітей [4, с. 82].

Сучасні автори пропонують інші класифікації. Зокрема В.І. Прокопенко, відносить до правового регулювання охорони праці: 1) розробку і прийняття загальних норм охорони праці, правил техніки безпеки і виробничої санітарії; 2) проведення профілактичних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов праці, що попереджують виробничий травматизм та професійні захворювання; 3) створення сприятливих умов праці і забезпечення її охорони на діючих підприємствах в процесі виконання працівниками своїх трудових обов'язків; 4) систематичне поліпшення і оздоровлення умов праці безпосередньо з участю самих трудових колективів; 5) розробку додаткових заходів щодо охорони праці

окремих категорій трудящих – жінок, неповнолітніх, осіб зі зниженою працездатністю тощо [5, с. 231].

Можна навести дві оригінальні класифікації: а) інститут охорони праці включає: 1) норми, що встановлюють основні напрямки державної політики та правила державного управління у сфері охорони праці; 2) норми, що встановлюють права працівників на охорону праці та їх гарантії; 3) норми, що регулюють зобов'язання роботодавця по забезпеченню охорони праці; 4) норми, що регулюють охорону праці жінок, неповнолітніх, осіб з сімейними обов'язками та зі зниженою працездатністю [6, с. 360]; б) інститут охорони праці складають норми, що встановлюють права та обов'язки робітників та роботодавців з питань безпеки та гігієни праці та включають: 1) правила та інструкції з охорони праці; 2) спеціальні норми по компенсаціях та пільгах для осіб, що працюють у небезпечних, шкідливих та тяжких умовах; 3) норми з охорони праці жінок, неповнолітніх та осіб зі зниженою працездатністю; 4) норми, що регулюють фінансування та організацію роботи з охорони праці; 5) правила розслідування та обліку нещасних випадків на виробництві [7, с. 418].

Отже, як можна бачити, на відміну від періоду становлення сучасна наука трудового права не відносить до інституту охорони праці питання нормування робочого часу та часу відпочинку. Водночас більшість із запропонованих класифікацій свідчить, що предмет правового регулювання охорони праці охоплює не лише здійснення заходів з техніки безпеки та виробничої санітарії, але також регулює цілий ряд інших правовідносин (наприклад, порядок здійснення державного управління, нормування праці жінок і неповнолітніх, порядок прийняття правових актів, що регулюють питання охорони праці, порядок розслідування нещасних випадків на виробництві тощо).

Такий самий висновок слідує і з класифікації за першим підходом: заходи власне техніки безпеки і виробничої санітарії належать до організаційно-технічних та санітарно-гігієнічних, але навіть їх не охоплюють.

Отже, перелік правовідносин у сфері охорони праці, на перший погляд, є ширшим, ніж заходи з безпеки і гігієни праці. Але такий висновок не враховує, що усі правовідносини у сфері охорони праці становлять єдину систему охорони праці, де безпека та гігієна праці є центральним елементом, а інші правовідносини забезпечують їх повноцінну реалізацію. Тобто усі правовідносини, що регулюються законодавством про охорону праці забезпечують реалізацію заходів з безпеки і гігієни праці: встановлюють порядок їх здійснення, визначають механізм фінансування, порядок прийняття регулюючих актів, встановлюють пільги та гарантії для окремих категорій працівників, визначають механізм контролю за їх здійсненням, забезпечують компенсацію недостатнього захисту працівників тощо.

У зв'язку із зазначеним вважаємо, що правовідносини з питань безпеки та гігієни праці та правовідносини з питань охорони праці не можна розглядати

як частину та ціле. Для належного співставлення цих понять необхідно виходити із того, що сама безпека і гігієна праці може розглядатися у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі безпека та гігієна праці – це заходи з безпеки виробництва та виробничої санітарії, спрямовані на захист життя та здоров'я працюючих від впливу небезпечних та шкідливих виробничих факторів. У широкому сенсі безпека та гігієна праці включає не тільки власне заходи безпеки та гігієни праці, але увесь комплекс суспільних відносин, спрямованих на захист життя та здоров'я працюючих осіб від небезпечних та шкідливих виробничих факторів.

Зауважимо, що наукою охорони праці використовується зокрема, поняття охорони праці як забезпечення безпеки та гігієни праці з метою збереження життя та здоров'я працівників в процесі трудової діяльності [8, с. 33]. В даному визначенні безпека та гігієна праці і охорона праці мають нерозривний зв'язок, але є явищами різноплановими – безпека та гігієна праці розглядається не як комплекс заходів, а як результат заходів з охорони праці. Тобто ми можемо визначити охорону праці як сукупність заходів, спрямованих на реалізацію заходів з безпеки та гігієни праці.

Однак безумовно позитивною рисою запропонованої В.М. Догадовим класифікації [4, с. 82] є високий рівень консолідації, що дозволяє виділити основні групи правовідносин. Цим варто скористатися.

Тож пропонуємо таку систематизацію правовідносин, які належать до правового інституту охорони праці: 1) правовідносини щодо реалізації заходів по забезпеченню безпеки та гігієни праці, що включають: фінансування заходів з охорони праці, організація охорони праці на підприємствах, облік та розслідування нещасних випадків на виробництвах, здійснення заходів, спрямованих на захист життя і здоров'я працівників від дії небезпечних та шкідливих виробничих факторів; 2) правовідносини щодо компенсації шкоди, заподіяної життю та здоров'ю працівника: здійснення лікувальних та реабілітаційних заходів для працівників, надання компенсацій та відшкодування шкоди, завданої життю та здоров'ю працюючих, у тому числі обов'язкове страхування від нещасних випадків та професійних захворювань; 3) правовідносини щодо встановлення вимог з охорони праці, здійснення державного управління, контролю і нагляду у сфері охорони праці; 4) правовідносини щодо охорони праці окремих категорій працівників: встановлення особливих вимог використання праці неповнолітніх, жінок та осіб зі зниженою працездатністю, надання додаткових пільг працівникам на небезпечних, шкідливих та важких роботах тощо.

Усі ці правовідносини становлять єдиний комплекс, що і регулюється законодавством про охорону праці. З огляду на їх різноманітність, охорона праці дійсно являє собою комплексний міжгалузевий правовий інститут, який окрім власне трудових відносин включає елементи інших галузей права: адміністративного права, права соціального забезпечення, ци-

вільного права, законодавства про охорону здоров'я. Але оскільки охорона праці є невіддільною від трудової діяльності, основою охорони праці є саме трудові правовідносини.

Розглядаючи місце правовідносин з охорони праці у системі трудових правовідносин, слід зазначити, що більшість авторів погоджується з тим, що трудове правовідношення має складну структуру. Однак при цьому існують декілька концепцій його визначення, до яких, зокрема, належать: 1) концепція існування власне трудових та пов'язаних із ними правовідносин; 2) концепція єдиного триваючого трудового правовідношення. На сьогоднішній день найбільш поширеною є саме перша концепція, що об'єктивно зумовлене ускладненням правовідносин, що регулюються нормами трудового права.

Першу концепцію підтримує, наприклад, К.Л. Томашевський [9, с. 108]. Аналогічна позиція притаманна і російській науці трудового права та певною мірою зафіксована у Трудовому кодексі РФ [6, с. 9-10]. Таку ж позицію підтримують і деякі вітчизняні автори [10, с. 59].

Ця концепція визнає власне трудовим правовідношенням, яке виникає між роботодавцем та працівником внаслідок укладення трудового договору (аналогічно ст. 21 КЗпП України).

Як зазначають М.В. Лушникова та А.М. Лушников, підставою виникнення трудових правовідносин за загальним правилом є трудовий договір [11, с. 520].

Таким чином, звичайно, з певною часткою припущення, ми можемо вважати власне трудовим те правовідношення, яке виникає між працівником та роботодавцем в результаті укладення трудового договору і складається з взаємних прав та обов'язків цих осіб щодо використання найманої праці працівника у господарській діяльності роботодавця.

Інші правовідносини, зокрема за участі інших суб'єктів, належать до правовідносин, що називають тісно пов'язаними із трудовими або похідними від трудових правовідносинами.

В той же час така диференціація не означає, що трудові правовідносини можна розглядати окремо. Більшість дослідників звертають увагу на складну природу трудових правовідносин, що включає цілий комплекс правовідносин, кожен з яких можуть мати самостійне значення, але існують та мають природу трудових лише у комплексі з іншими та у зв'язку із власне трудовими відносинами [12, с. 123]. Таким чином, слід вести мову про структуру трудових правовідносин, в яких центральне місце займають правовідносини між роботодавцем та працівником, що виникають на підставі укладеного трудового договору. А інші забезпечують реалізацію цих правовідносин.

Вітчизняна наука трудового права пропонує такий перелік цих відносин: 1) відносини з приводу встановлення умов праці на підприємствах; 2) відносини щодо навчання та перекваліфікації за місцем роботи; 3) відносини, пов'язані із наглядом та контролем за додержанням трудового законодавства; 4) відносини, пов'язані із вирішенням трудових спорів;

5) відносини, пов'язані із працевлаштуванням громадян [10, с. 59].

З наведеного слідує, що правовідносини, які складають інститут охорони праці, в основній частині належать до власне трудових відносин (встановлення прав та обов'язків роботодавця і працівника щодо охорони праці), а в допоміжній частині – до тісно пов'язаних із трудовими (нагляд за охороною праці, встановлення умов праці тощо) та до правовідносин, що регулюються іншими галузями права (правовідносини щодо санітарно-гігієнічної безпеки, правовідносини з обов'язкового страхування тощо).

Висновки. Отже, можемо зробити висновок про те, що правовий інститут охорони праці охоплює широке коло правовідносин, які належать до трудових. Власне правовідносини з охорони праці входять до складу більшості трудових правовідносин. Крім того, інститут охорони праці включає також і окремі правовідносини, які регулюються нормами інших галузей права. Тобто саме у цьому правовому інституті яскраво виявляється зв'язок трудового права із суміжними галузями, перш за все адміністративним правом та правом соціального забезпечення, що впливає на специфіку правового регулювання охорони праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII- ст. 1 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
2. Трудовое право России : практикум : учебное пособие / Под ред. И.К. Дмитриевой, А.М. Куренного. – 2-е изд., переработанное и дополненное. – М. : Юстицинформ, Издательский дом «Правоведение», 2011. – 792 с.
3. Ткачук С.П. та ін. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону праці». – Київ, Основа, 1997. – Ст. 1.
4. Догадов В.М. Очерки трудового права / В.М. Догадов. – Ленинград : Раб. изд-во «Прибой», 1927. – 163 с.
5. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко. – Х. : Фірма «Консум», 1998. – 480 с.
6. Гусов К.Н. Трудовое право России : учебник / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 496 с.
7. Трудовое право: учебник / Н.А. Бриллиантова и др. ; под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. – 3-е изд., переработанное и дополненное. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 600 с.
8. Кульбовская Н.К. Государственное управление охраной труда / Н.К. Кульбовская // Трудовое право. – 2006. – № 7. – С. 31-37.
9. Томашевский К.Л. Очерки трудового права (История, философия, проблемы систем и источников) / К.Л. Томашевский. – Минск : Изд. центр БГУ, 2009 – 335 с.
10. Теліпко В.Е. Трудове право України : навчальний посібник / За заг. редакцією Теліпко В.Е. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.
11. Лушникова М.В. Очерки теории трудового права / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006 – 940 с.
12. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права : монографія / П.Д. Пилипенко. – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 1999. – 214 с.

УДК 349.2

ЩОДО ДЕФІНІЦІЇ «ТЕЛЕРОБОТА» ЯК СКЛАДОВОЇ ФЕНОМЕНУ АТИПОВОЇ ЗАЙНЯТОСТІ

REGARDING THE DEFINITION OF «TELEWORKING» AS A PART OF THE PHENOMENON OF ATYPICAL EMPLOYMENT

Шабанов Р.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права
юридичного факультету
Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди*

У даній статті автором досліджуються специфічні риси телероботи як складової феномену атипової зайнятості. Проаналізовані переваги та недоліки телероботи як однієї із пріоритетних форм зайнятості. Зроблені висновки та запропоновані шляхи вирішення проблем.

Ключові слова: зайнятість, атипова зайнятість, надомна праця, телеробота, телепрацівник.

В данной статье автором исследуются специфические черты телеработы как составляющей феномена атипичной занятости. Проанализированы преимущества и недостатки телеработы как одной из приоритетных форм занятости. Сделаны выводы и предложены пути решения проблем.

Ключевые слова: занятость, атипичная занятость, надомный труд, телеработа, телеработник.

In this article the author examines the specific features of telework as part of the phenomenon of atypical employment. The advantages and disadvantages of telecommuting as one of the priority forms of employment. Conclusions and proposed solutions to problems.

Key words: employment, atypical employment, home work, telecommuting, TV worker.

Постановка проблеми. Для трудового права на сучасному етапі його розвитку характерне концентрація інтересу на атипичних гнучких формах зайнятості. Однією з найперспективніших форм атипичної зайнятості є «телеробота», тобто зайнятість за допомогою новітніх інформаційних технологій. Так, вітчизняні й закордонні експерти оцінюють щорічне збільшення кількості телепрацівників в усьому світі на 20-30%. Результати дослідження, проведеного глобальною асоціацією людських ресурсів WorldatWork і дослідницькою групою The Dieringer Research Group Inc., показують, що чисельність телепрацівників у США збільшилася з 12,4 млн. осіб в 2006 р. до 17,2 млн. чоловік в 2008 р. За даними української біржі телероботи Weblancer, кількість дистанційно зайнятих, зареєстрованих на сайті, виросло з 800 осіб в 2003 р. до 23,8 тис. в 2008 р. Найпоширенішими вакансіями телероботи в Україні є програмісти, веб-дизайнери, фахівці з обробки даних, редактори [1, с. 42]. Що стосується правового тлумачення цього явища, то ще на початку 90-х років зарубіжними науковцями Вітторіо Ді Мартіно та Ліндою Вірт було звернуто увагу на наявність близько 50 визначень категорії «телеробота». Ними також відмічалася тенденція подальшої еволюції цього явища, яке розширює свій первісний зміст електронної роботи вдома, щоб включити більш складні форми. Тепер телеробота все частіше використовується для позначення різних комбінацій роботи в центральних офісах, на об'єктах замовників, у супутникових центрах або вдома [2, с. 530]. Нині правове поняття «телеробота» надано у ст. 2 Європейської рамкової угоди про телеработу від 16 липня 2002 року, де визначено, що телеробота є однією із форм організації та / або виконання роботи, із використанням інформаційних технологій, в контексті трудового договору / відносин, де робота, яка також може бути виконана в приміщеннях роботодавця, здійснюється за межами цих приміщень на постійній основі [3]. В свою чергу, для трудового права України категорія «телеробота» залишається не дослідженою та невизначеною. В свою чергу, легальне визнання телероботи, як однієї із пріоритетних форм зайнятості на сучасному етапі дозволить досягти тих цілей державної політики зайнятості, які зазначені в ч. 2 ст. 15 Закону України «Про зайнятість населення» (забезпечення рівних можливостей особам у реалізації їх права на працю; сприяння зайнятості населення, у тому числі в сільській місцевості й депресивних територіях; забезпечення економіки кваліфікованими кадрами; пріоритетність забезпечення повної й продуктивної вільно обраної зайнятості; забезпечення соціального захисту осіб у випадку настання безробіття і т. д.), а також посприє підвищенню конкурентоспроможності окремих категорій громадян у сфері застосування найманої праці (молоді, інвалідів, пенсіонерів). Цікаво, що на необхідності використання можливостей інформаційних технологій у контексті забезпечення зайнятості населення акцентувалася увага ще в Указі Президента України № 1497 від 20 жовтня 2005 р. «Про першочергові завдання щодо

впровадження нових інформаційних технологій» [4].

Формулювання мети статті. Автор має на меті дослідження дефініції «телеробота» як складової феномену атипичної зайнятості.

Виклад основного матеріалу статті. Спробуємо визначити термін «телеробота» за словниковими джерелами. Згідно словника української мови перша частина цього складеного слова «теле» означає «який діє на далеку відстань або здійснюється на відстані» [5, с. 60]. Також варто звернути увагу на те, що при поясненні мовної конструкції «теле» використовуються такі слова як «телевізор», «телебінокль», «телеграф» та ін. Це натякає на залучення цієї частини до слів, які означають застосування спеціальних технологій при виконанні діяльності на відстані. В свою чергу, «робота» тлумачиться як «коло занять, обов'язків, те, чим зайнятий хто-небудь; справа, діло; праця, заняття, служба на якому-небудь підприємстві, в якійсь установі як засіб існування, джерело заробітку; те, що підлягає виконанню, здійсненню» [6, с. 587]. Виходячи зі словникового розуміння, телероботу можна визначити як виконання на відстані певної діяльності за допомогою спеціальних технологій, яка входить до кола трудових обов'язків на підприємстві та виступає як джерело заробітку особи.

У сучасній науці трудового права категорію «телеробота» розглядають, наприклад А.М. Лушников, як вид надомної праці [7].

Водночас розбіжності у цих явищах можна прослідкувати в історичній ретроспективі становлення та розвитку надомної праці як частини вітчизняного та міжнародного трудового права. Так, в період індустріалізації СРСР надомна праця була закріплена у КЗпП 1922 року, де використовувався термін «квартирники». У декреті РНК СРСР від 2 липня 1923 року «Про вилучення з розповсюдження кодексу законів працю видання 1922 на квартирників» квартирниками називали осіб, які виконували у себе вдома роботу з найму, із використанням виключно особистої праці та матеріалів роботодавця. Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС 29 жовтня 1981 року затверджує «Положенням про умови праці надомників», яке є чинним і в сучасній Україні. Це Положення визначає надомників як осіб, які уклали трудовий договір з організацією про виконання роботи вдома особистою працею із матеріалів та із використанням знарядь та засобів праці, які виділяє підприємство, або які купуються за рахунок коштів цього підприємства [8, с. 110].

Серед міжнародних нормативно-правових актів надомній праці присвячені Конвенція МОП № 177 «Про надомну працю», прийнята 20 липня 1996 року, а також однойменна Рекомендація МОП № 184, яких «надомна праця» розуміється як робота, яку особа (надомник), виконує за місцем свого проживання чи в інших приміщеннях за його вибором, але не у виробничих приміщеннях роботодавця; за винагороду; з метою виробництва товарів або послуг, відповідно до вказівок роботодавця, незалежно від того, хто надає обладнання, матеріалів або інші ресурси, які використовуються [9].

Необхідно підкреслити, що, якщо радянське розуміння правової природи надомної праці виходило з її використання для забезпечення трудової активності певних категорій осіб, чий можливості у сфері виробництва були обмеженими (жінки з дітьми до 15 років, інваліди, пенсіонери), то МОП зацікавлений у надомній праці, як додатковій можливості для зменшення рівня безробіття за рахунок перенесення процесу виробництва у дім працівника та економії засобів роботодавця. Натомість, явище телероботи в змозі об'єднати обидві означені мети, забезпечуючи як людям з обмеженими можливості, так і безробітним можливість реалізувати свою здатність до праці.

Водночас, звертаючись до походження терміна «телеробота», варто вказати, що цей спосіб роботи вперше був придуманий американським науковцем Джеком Нілсом в 1972 році. Його концепція полягала в роботі поза офісом, при цьому співробітники підтримували зв'язок за допомогою телефону. Це дозволяє зробити висновок, що терміни телеробота й надомна праця не є рівнозначними, тому що надомники не завжди використовують засоби інформації й інформаційні технології [5]. Схожим чином розмірковує М.Л. Лютов, який зазначає, що телепрацівники, на відміну від класичних надомників, виконують значну частину роботи та здійснюють зв'язок із роботодавцем з допомогою комп'ютера та інших електронних видів зв'язку [10, с. 23].

А.М. Лушников вважає, що розмежування надомної праці та телероботи можна здійснити за трьома критеріями: 1) зміст телероботи має переважно інтелектуальний характер, а її результатом, як правило, є певний «програмний продукт». Надомна праця цього обов'язково не передбачає; 2) використання індивідуальних засобів зв'язку та телекомунікації (не є притаманним будь-якому виду надомної праці, але застосовується в будь-якій телероботі), що дозволяє, як приклад, роботодавцю отримати результати праці та звіт про них; 3) розташування робочих місць (тільки житло для працівника надомника, дім чи інші місця – для телероботи) [7].

Виходячи з наведених критеріїв, які цілком відображають сутність відмінностей телероботи від надомної праці, не можна погодитися з позицією М.Л. Лютова, який вважає, що під телероботою варто розуміти роботу, яка здійснюється вдома із використанням комп'ютерних технологій [10, с. 23]. По-перше, як було зауважено, телеробота може виконуватись не тільки вдома, але й поза житлом працівника за допомогою спеціальних засобів зв'язку та підключення до мережі Інтернет. По-друге, телеробота може здійснюватись не тільки за допомогою комп'ютерних технологій, але й інших інформаційних технологій (телефон, факс тощо).

В свою чергу, О.Є. Коркін до відмінних ознак телероботи від надомної праці відносить здійснення роботи вдома або в інших приміщеннях за власним вибором більше половини свого робочого часу [11, с. 11]. В даному випадку незрозумілою є логіка дослідника щодо обрання часового критерію визнання певної трудової діяльності телероботою. Наприклад,

за законодавством США телепрацівники – це ті особи, які працюють вдома як мінімум один день на місяць із використанням інформаційних технологій. У Німеччині у визначенні терміна «телеробота» можна побачити вказівку на факт роботи на постійній основі також з використанням інформаційних засобів зв'язку. Так, при виконанні телероботи один день на тиждень, а також на два тижні, праця працівника розцінюється як альтернативна телеробота. У Японії також установлені обмеження: не менш 8 годин роботи на тиждень для електронного надомника [12, с. 383]. На мій погляд, для віднесення працівника до телепрацівників необхідним є постійне виконання роботи вдома чи в інших приміщеннях, які не належать роботодавцю із використанням інформаційних технологій.

На думку Вітторіо Ді Мартіно та Лінди Вірт, феномен телероботи базується на трьох основних елементах: організації, розташуванні та технологіях. На базі комбінації цих компонентів дефініція «телеробота» визначена ними як робота, яка здійснюється в місці, віддаленому від центральних офісів або виробничих приміщень, де працівник не має особистого контакту з співробітниками, але здатний спілкуватися із ними з використанням нових технологій. У рамках цього широкого визначення, телеробота може бути виконана «онлайн» (з прямим комп'ютерним зв'язком) або «автономно», вона може бути організована індивідуально або колективно, вона може являти собою всю або частину роботи працівника [2, с. 530].

Характеризуючи такий елемент телероботи як розташування, дослідники відзначають, що термін «телеробота» може бути використаний в наступних випадках:

1) електронна робота вдома – найпоширеніша форма телероботи, яка практикується у власному будинку працівника, з використанням нових інформаційних і комунікаційних технологій. У порівнянні з традиційною надомною працею, вона спирається на зовсім інший набір навичок, форм організації та зв'язків з центральним роботодавцем;

2) робота через супутникові центри – окремі підрозділи підприємства, географічно віддалені від центральної організації, що залишаються на постійному електронному зв'язку;

3) робота у сусідніх центрах, які забезпечують електронні засоби та є загальними для різних користувачів і належать до різних підприємств або індивідуальним підприємцям. Вони розташовані поблизу будинку працівників та також можуть бути використані для інших цілей, таких як дистанційне навчання, телемагазин або дозвілля;

4) мобільна робота для працівників, чия робота пов'язана з поїздками, коли можуть використовуватись електронні засоби зв'язку для того, щоб з'єднатися з їх роботодавцями та мати доступ до електронної пошти, банків даних і т. д. [2, с. 530].

Тобто, узагальнюючи вищевказану думку, можна констатувати, що телеробота за своїм розташуванням може здійснюватись у працівника вдома, в приміщеннях, які не належать до засобів виробни-

цтва роботодавця, а також у інших місцях (транспорті, парку, залізничній станції тощо), де можливе виконання роботи із використанням інформаційних технологій.

Специфіка організаційного елемента явища телероботи відзначається у дослідженнях російських науковців. Так, М.А. Шабанова вважає, що у силу більше індивідуального характеру праці телепрацівників зменшується їх організаційна залежність від роботодавця, істотно змінюється організаційний критерій трудових правовідносин: працівник підкоряється правилам внутрішнього трудового розпорядку роботодавця лише частково, при цьому він може самостійно визначати способи, місце й (або) час виконання своєї роботи [13, с. 156]. В.Г. Соїфер підкреслює, що при телероботі може знижуватися значення ознаки особистого виконання роботи: нерідке залучення до виконання роботи третіх осіб не тільки допускається законодавством, але й зовсім прийнятно для роботодавця. Частково це стає можливим за рахунок зміни характеру зобов'язання при телероботі: від працівника може вимагатися не просто виконання певної трудової функції, а досягнення результату праці, як то: виконання роботи або надання послуг [14, с. 101]. Деякі дослідники відмічають негативні наслідки трансформації організаційного критерію при телероботі. Як вказує В.Н. Гебриаль, з досвіду західних компаній можна сказати, що недо-

статньо добре організована телеробота в масштабах трудового колективу приносить збитки, а не прибутки. Крім того, з'ясувалося, що деякі фахівці, що зарекомендували себе в офісній роботі відмінними професіоналами, після короткого періоду підвищення ефективності й продуктивності праці на телероботі, перестають працювати з колишньою ретельністю й для того, щоб уникнути зривів строків виконання роботи їх необхідно повертати в офіс [15]. На мій погляд, вищенаведене не означає, що організація праці при телероботі не може бути забезпечена в належній якості, а відкриває нові шляхи наукового пошуку засобів забезпечення сумлінної праці при застосуванні такої форми атипової зайнятості, як телеробота.

Висновки. Враховуючи проаналізовані специфічні риси телероботи як сучасної складової феномену атипової зайнятості, можна навести наступне визначення цієї категорії: телеробота – це виконання роботи із використанням інформаційних технологій на підставі трудового договору, коли трудова діяльність здійснюється за межами приміщень роботодавця на постійній основі із можливістю самостійної організації процесу праці. На мій погляд, дефініція «телеробота» має бути введена в діюче законодавство про зайнятість населення, а також у проект Трудового кодексу України за для закладення понятійного фундаменту розробки правових механізмів захисту означеної форми атипової зайнятості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тымкив К. Новые домовые // Корреспондент. – 2008. – № 5. – С. 42-44.
2. Vittorio Di Martino, Linda Wirht. Telework: A new way of working and living // International Labour Review. – Vol. 129. – 1990. – No. 5. – P. 529-554.
3. ETUC, UNICE-UEAPME and CEEP, Framework Agreement on Telework, Brussels, 16 July 2002.
4. Указ Президента України від 20.10.2005 р., № 1497/2005 «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» // Урядовий кур'єр 2005, № 207 від 01 листопада 2005 р. Гебриаль В.Н. Феномен дистанционной работы как нового вида трудовых отношений / В.Н. Гебриаль // Государственное управление. Электронный вестник. – 2008. – № 17. – Режим доступа : <http://www.evro-vector.narod.ru/freelance.htm>.
5. Полтавец Ю.Н., Чигинцева Е.Г. Правовой статус работников домашнего труда. Исторический аспект и правовой статус по трудовому кодексу Российской Федерации / Ю.Н. Полтавец, Е.Г. Чигинцева // Материалы международной научно-практической конференции «Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика». г. Москва, 30 ноября 2012 года. Серия «Экономика и Право», № 11-12, 2012.
6. Словник української мови : в 11 томах. – Том 8, 1977.
7. Лушников А.М. Правовая регламентация телеработы и труда надомников: сравнительный анализ / А.М. Лушников // Второй пермский конгресс ученых-юристов : материалы международной научно-практической конференции (г. Пермь, Пермский государственный национальный исследовательский университет, 28-29 октября 2011 г.) / отв. ред. О.А. Кузнецова ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2011. – 349 с.
8. Заиченко Е.С. Труд надомников в России: история развития правового регулирования / Е.С. Заиченко // Труды Института государства и права Российской академии наук: статьи аспирантов и стажеров института государства и права. М.: Институт государства и права РАН. – 2011. – № 2. – С. 108-118.
9. Конвенция Международной организации труда № 177 «О надомном труде» от 20 июня 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_530.
10. Международное трудовое право : учебное пособие / Н.Л. Лютов, П.Е. Морозов // под общ. науч. ред. К.Н. Гусова. – Москва : Проспект, 2011. – 216 с.
11. Коркин А.Е. Отношения по применению нетипичного труда: понятие, виды, общие вопросы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А.Е. Коркин // Санкт-Петербургский государственный университет. – Санкт-Петербург, 2012. – 28 с.
12. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права : учебник : В 2 т. Т. 2. Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право / А.М. Лушников, М. В. Лушникова. – М. : Статут, 2009. – 1151 с.
13. Шабанова М.А. Особенности правового регулирования нетипичных трудовых договоров : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М.А. Шабанова // Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова. – Ярославль, 2008. – 211 с.
14. Соїфер В.Г. Экономический кризис обнаруживает серьезные упущения в трудовом праве / В.Г. Соїфер // Трудовое право. – 2009. – № 8. – С. 91-103.
15. Гебриаль В.Н. Феномен дистанционной работы как нового вида трудовых отношений / В.Н. Гебриаль // Государственное управление. Электронный вестник. – 2008. – № 17. – Режим доступа : <http://www.evro-vector.narod.ru/freelance>.
16. Словник української мови : в 11 томах. – Том 10.

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.412.28

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА УГОДИ, ЩО УКЛАДАЄТЬСЯ ПІД ЧАС ВИКУПУ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ТА РОЗМІЩЕНОГО НА НІЙ НЕРУХОМОГО МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

THE LEGAL NATURE OF THE BARGAIN CONCLUDED DURING THE REDEMPTION OF LAND PLOT AND PLACED ON IT REAL ESTATE FOR PUBLIC NEEDS

Суєтнов Є.П.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується юридична природа угоди, що укладається під час викупу земельної ділянки та розміщеного на ній нерухомого майна для суспільних потреб відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Обґрунтовується, що така угода не є цивільно-правовою, оскільки має всі правові наслідки примусового відчуження. Вона являє собою специфічний засіб передачі земельної та іншої нерухомості в державну чи комунальну власність і поєднує в собі публічно-правовий (зміст) і приватноправовий (форма) елементи.

Ключові слова: відчуження земельних ділянок, викуп земельних ділянок, примусове відчуження, експропріація, суспільні інтереси, суспільні потреби, суспільна необхідність.

В статье анализируется юридическая природа сделки, заключающейся во время выкупа земельного участка и размещенного на нем недвижимого имущества для общественных потребностей в соответствии с Законом Украины «Об отчуждении земельных участков, других размещенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в частной собственности, для общественных потребностей либо по мотивам общественной необходимости». Обосновывается, что такая сделка не является гражданско-правовой, поскольку имеет все правовые последствия принудительного отчуждения. Она представляет собой специфическое средство передачи земельной и иной недвижимости в государственную либо коммунальную собственность и объединяет в себе публично-правовой (содержание) и частноправовой (форма) элементы.

Ключевые слова: отчуждение земельных участков, выкуп земельных участков, принудительное отчуждение, экспроприация, общественные интересы, общественные потребности, общественная необходимость.

The article examines the legal nature of the bargain concluded during the redemption of land plot and placed on it real estate for public needs in accordance with the Law of Ukraine «About alienation of land plots, other real estate objects, placed on them, being in a private property, for public needs or on public necessity motives». It is proved that such bargain is not civil law, as it has all the legal consequences of compulsory alienation. It is a specific means of transmission of land and other real estate in the state or municipal property and combines public law (content) and private law (form) elements.

Key words: alienation of land plots, redemption of land plots, compulsory alienation, expropriation, public interests, public needs, public necessity.

Постановка проблеми і стан її дослідження.

Питання, пов'язані з відчуженням приватних земель для забезпечення суспільних інтересів, є одними з найбільш актуальних і дискусійних у вітчизняній земельно-правовій доктрині та відповідній галузі законодавства. Вони були предметом розгляду таких учених-правознавців, як О.А. Вівчаренко, О.В. Єлисеєва, Н.В. Ільків, О.В. Ільницький, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, О.М. Пашенко, К.П. Пейчев, М.В. Троцька, В.І. Федорович, М.С. Федорченко, О.С. Харченко та ін. Разом із тим, окремі аспекти цієї проблематики досі залишаються недостатньо розробленими та недослідженими.

У наш час відносини щодо відчуження приватних земель і розміщеного на них нерухомого майна в суспільних інтересах урегульовані Конституцією України, Земельним кодексом України [1] (далі – ЗК України), Цивільним кодексом України [2] (далі – ЦК України) та Законом України від 17 листопада 2009 р. «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [3] (далі – Закон).

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування мають право викупу земельних ділянок і розміщеної на них не-

рухомості для певного переліку суспільних потреб, а саме: забезпечення національної безпеки й оборони; будівництва лінійних об'єктів та об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій); об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин; об'єктів природно-заповідного фонду тощо).

Процедура викупу така. Відповідний орган приймає рішення про викуп земельної ділянки й іншого нерухомого майна для суспільних потреб і надсилає їхньому власникові письмове повідомлення з інформацією щодо об'єктів викупу, їх місцезнаходження, площі та кадастрового номера земельної ділянки, категорії земель, мети й умов викупу (орієнтовна викупна ціна, строк викупу, джерело фінансування пов'язаних із цим витрат), відомостей про земельну ділянку та нерухомість, які можуть бути надані замість викуплених. Після отримання повідомлення власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У випадку згоди між власником і представником органу, який прийняв рішення, проводяться переговори щодо умов викупу, за наслідками яких між сторонами укладається договір купівлі-продажу, міни, або будь-який інший правочин, що передбачає передачу права власності. У разі ж незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб, вони згідно з ч. 1 ст. 15 Закону за рішенням суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності.

Із наведеного випливає, що відчуження земельних ділянок і розміщених на них об'єктів нерухомого майна можливо шляхом їх викупу для суспільних потреб і примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності. Викуп для суспільних потреб – це передача земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за їх згодою у державну чи комунальну власність для задоволення суспільних потреб шляхом укладання договору купівлі-продажу чи іншого правочину у порядку, встановленому законом, а примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності – перехід права власності на земельні ділянки, інші нерухомі об'єкти, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду (абзаци 2 і 5 ст. 1 Закону).

Отже, якщо примусове відчуження відбувається за судовим рішенням, то викуп здійснюється шляхом укладання між власником і владним органом правочину. Виникає запитання: яка ж його юридична природа? З огляду на це **метою статті** є виявлення юридичної природи правочину, що укладається під

час викупу земельної ділянки та розміщеного на ній нерухомого майна для суспільних потреб¹.

Виклад основного матеріалу. Для відповіді на вказане запитання слід звернутися до історичного досвіду. Нагадаємо, що досліджувана підстава припинення права приватної власності на землю та іншу нерухомість існувала ще в дореволюційні часи й у законодавстві того періоду йменувалася «примусове відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі», а в правовій доктрині – «експропріація» (фр. *expropriation* лат. *ex* – від, з *proprius* – власний; букв. «позбавлення власності»). Порядок примусового відчуження регулювався гл. VI розд. II кн. II Зводу Законів цивільних [5], яка встановлювала, зокрема, такі правила:

– примусове відчуження нерухомого майна, що перебуває у приватній власності, для будь-якої державної або суспільної користі дозволяється лише за справедливую та пристойну винагороду;

– усі випадки такого відчуження визначаються Іменними Височайшими указами;

– першочерговою дією начальства за цим указом є звернення до власника нерухомого майна з метою встановлення його крайньої ціни;

– винагорода власнику виплачується грошима або іншим рівноцінним майном;

– якщо сторони дійдуть добровільної згоди щодо розміру винагороди, між ними укладається купча («купчая крепость», «купчая») – акт, що в письмовій формі фіксує перехід нерухомої власності від однієї особи до іншої за допомогою угоди купівлі-продажу;

– якщо запропонована власником ціна не відповідає дійсній вартості майна, здійснюється його опис, а сума належної винагороди визначається за оцінкою спеціальної змішаної комісії. У цьому разі між сторонами укладається грамота («данная грамота», «данная») – акт передачі нерухомого майна в державну власність.

У дореволюційній правовій доктрині питання про юридичну природу угоди, що укладалася у випадку згоди власника на відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі, вирішувалося по-різному. Деякі вчені стверджували, що експропріація настає тільки тоді, коли після зробленої пропозиції власник відмовиться від добровільного відчуження свого майна, а тому укладена між сторонами в разі згоди власника угода має приватноправову юридичну природу. Так, Г.Ф. Шершеневич писав, що експропріація припускає примус, якщо потрібно – насильство, вона виключає можливість добровільної згоди. Тому не є експропріацією спроба схилити власника до поступки своєї ділянки за допомогою продажу. Якщо власник виявляє свою згоду й укладає договір, то для експропріації не буде місця. Вона настає тільки тоді, коли власник

¹ Зауважимо, що в різних статтях Закону вживаються різні терміни: «правочин», «угода», «договір». Як роз'яснено в узагальненні практики розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними від 24 листопада 2008 р. [4], ці терміни не суперечать один одному. Правочин – правомірна, тобто не заборонена законом, вольова дія суб'єкта цивільних правовідносин, що спрямована на встановлення, зміну чи припинення цивільних прав та обов'язків. Термін «правочин» є новелою у ЦК України. Його поява не виключає вживання терміна «угода» у значенні домовленості між щонайменше двома сторонами. Термін «правочин» є ширшим і включає в себе терміни «договір», «угода», «домовленість». Договір та угода – тотожні поняття, тому дво- і багатосторонні правочини є водночас як договорами, так і угодами.

відхилить пропозицію укласти договір [6, с. 329]. Так само вважав і М.В. Мазаракі [7, с. 241].

Не погоджуючись із наведеною думкою, Д.І. Мейєр зазначав, що саме з прийняттям Іменного Височайшого указу питання про відчуження майна вже є вирішеним і власник зобов'язаний йому підкоритись. Не можна вважати, що у випадку укладення «купчей» між державою і власником виникають договірні відносини купівлі-продажу. Договір вимагає згоди обох контрагентів, однак тут її немає, бо власник усупереч своїй волі продає власність і відмовитися від продажу він не вправі. Тому не можна визнати, що при набутті в цьому випадку державою майна за «купчей» немає місця експропріації, оскільки питання про неї вирішено раніше, а згода власника стосується лише розміру винагороди. Отже, припис закону, що укладається «купчая», слід розуміти суто формально, бо йдеться тут про угоду, що є купчою за формою, а не за змістом [8, с. 306].

Схожого погляду додержувався й О.О. Башмаков. На його переконання, суттєвою обставиною для визнання в кожному окремому випадку наявності або відсутності експропріації є питання про те, прийнятий чи ні Іменний Височайший указ про необхідність примусового відчуження. Якщо його вже прийнято, всі подальші питання слід обговорювати з точки зору примусового переходу прав. Тому немає жодних підстав бачити різні моменти переходу цих прав у разі, коли укладається «купчая» внаслідок добровільної згоди, що відбулася, і в тому разі, якщо укладається «данняя» без будь-якої добровільної згоди. У дійсності ж згода стосується тільки розміру винагороди, оскільки питання, продавати чи не продавати, зовсім не потребує згоди, а передбачено указом. Ось чому навіть «купчая» не підпорядкована положенням, що визначають порядок відчуження за добровільною згодою. У зв'язку із цим її укладення не є обов'язковою умовою переходу майнового права. Як за цією «купчей», так і за «данной» держава набуває земельну ділянку саме з дня набрання чинності Височайшого указу [9, с. 104, 105].

На окрему увагу заслуговує позиція М.В. Венеціанова, який навів досить поширену серед науковців думку, що повна згода власника як щодо відчуження майна, так і щодо винагороди за нього – це безумовна купівля-продаж, а згода власника тільки з відчуженням, але із залишенням питання визначення вартості майна – це умовна купівля-продаж, моментом здійснення якої буде виконання умови, тобто оцінка майна у встановленій законом формі. Але, на переконання вченого, ця теза потребує суттєвого доповнення, бо тут необхідно встановити час, коли сталася згода власника. Якщо вона сталася після того, як у законному порядку була визнана необхідність експропріації, то юридична природа угоди, що укладається, така ж сама, як і експропріації. Коли план відчуження землі вже затверджено, власник заради уникнення певної суворості закону вдається до добровільної угоди, однак залишається експропріатом, а не продавцем, бо в нього немає вибору – продати чи ні своє майно; він лише підкоряється своїй долі,

уникнути якої він не в змозі жодним чином. Таке добровільне підкорення замінює факт експропріації, але має всі її наслідки. У цьому випадку немає ні безумовної, ні умовної купівлі-продажу; тут таке ж саме примусове відчуження. Зовсім інша юридична природа угоди, якщо вона укладена до затвердження плану відчуження землі. Тут у наявності справжній договір купівлі-продажу, бо в ньому виявилася воля власника [10, с. 61, 62].

Отже, деякі дореволюційні науковці (Г.Ф. Шершеневич і М.В. Мазаракі) угоду, укладену у випадку згоди власника з відчуженням його нерухомого майна для державної або суспільної користі, вважали приватноправовою, тоді як інші (Д.І. Мейєр, О.О. Башмаков, М.В. Венеціанов) стверджували, що така угода є приватноправовою лише за формою, а не за змістом. Дізнаємося, чи узгоджуються із цими поглядами положення Закону?

Згідно з абз. 5 ч. 2 ст. 2 Закону його дія не поширюється на суспільні відносини, що виникають у разі укладення інших цивільно-правових угод з інших підстав, ніж визначені ст. 7 цього Закону. Аналіз цієї норми дає підстави вважати, що будь-яка угода, що укладається в разі згоди власника на викуп земельної ділянки та розміщених на ній об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, є приватноправовою.

Така ж сама юридична природа цієї угоди й за ЦК України. До такого висновку можна дійти, зокрема, проаналізувавши ст. 346 ЦК України в редакції до прийняття Закону й після. Так, у попередній редакції цієї статті відчуження власником свого майна (на підставі цивільно-правових угод) і викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю (який міг здійснюватися за згодою власника або за рішенням суду) розглядалися як самостійні підстави припинення права власності (пункти 1 і 6 ч. 1). Після прийняття Закону до ст. 346 ЦК України були внесені зміни, й п. 6 зараз діє в новій редакції, яка вказує на те, що право власності припиняється у разі «примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону». Отже, ст. 346 ЦК України навіть не містить такої підстави припинення права власності, як викуп земельних ділянок для суспільних потреб. Звідси й випливає, що за ЦК України викуп здійснюється на підставі цивільно-правових угод.

Разом із тим, ґрунтовне дослідження інших положень Закону та ЗК України дозволяє зробити висновок, що угоди, укладені під час викупу земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна для суспільних потреб, суттєво відрізняються від приватноправових. Для підтвердження цієї тези наведемо декілька зауважень.

По-перше, ст. 140 ЗК України закріплює підстави припинення права власності на земельну ділянку, до яких належать:

- а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку;
- б) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця;

в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника;

г) звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора;

г) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;

д) конфіскація земельної ділянки за рішенням суду;

е) невідчуження земельної ділянки іноземними особами й особами без громадянства у встановлений строк у визначених ЗК України випадках.

У згаданій статті такі підстави припинення права приватної власності на землю, як відчуження земельної ділянки за рішенням власника, тобто на підставі цивільно-правової угоди (п. «в»), та відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб (п. «г») відокремлені одна від одної. Аналогічне розмежування передбачено й у статтях 83 і 84 ЗК України, за якими територіальні громади й держава набувають право комунальної та державної власності на землю у випадку відчуження ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, а також у разі їх придбання за договорами купівлі-продажу, ренти, дарування, міни й іншими цивільно-правовими угодами (п. «б» і «г» ч. 5 ст. 83, п. «а» і «б» ч. 5 ст. 84).

З огляду на викладене виникає запитання: якщо угода, що укладається під час викупу земельної ділянки для суспільних потреб, є цивільно-правовою, навіть тоді в переліках підстав виникнення і припинення права приватної власності на землю закріплювати одразу 2 підстави – відчуження земельної ділянки за рішенням власника та відчуження з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб? Чи не логічніше було б «відчуження для суспільних потреб» взагалі виключити, адже в процесі такого відчуження між сторонами укладається цивільно-правова угода, яка вже й так передбачена в переліках?

По-друге, у ч. 5 ст. 4 Закону прописано, що викуплена земельна ділянка не може передаватися в користування чи у власність фізичній або юридичній особі для цілей, не пов'язаних із забезпеченням суспільних потреб, визначених у рішенні органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. А в ч. 3 ст. 153 ЗК України взагалі вказано, що колишній власник викупленої для суспільних потреб земельної ділянки вправі звернутися до суду з позовом про визнання недійсним або розірвання договору викупу та відшкодування пов'язаних з ним збитків, якщо після цього буде встановлено, що ділянка використовується не для суспільних потреб.

Якщо вважати, що укладена при викупі земельної ділянки для суспільних потреб угода є цивільно-правовою, чому тоді нинішній її власник (держава чи територіальна громада в особі відповідних органів) не вправі розпоряджатися ділянкою на власний розсуд? Так, земельна ділянка дійсно викуповувалася для суспільних потреб, але ж при цьому була укладена цивільно-правова угода, отже, нинішній власник вправі самостійно вирішувати подальшу юридичну долю ділянки, в тому числі й передавати її особам у

власність або надавати в користування не лише для забезпечення суспільних потреб, а й для будь-яких інших цілей.

По-третє, якщо укладену під час викупу для суспільних потреб угоду визнавати цивільно-правовою, цілком слушно, що всі правові наслідки, які настають у разі укладення останньої, обов'язково матимуть місце і в цій угоді.

Згідно з частинами 1 і 2 ст. 110 ЗК України на використанні власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження; право власності на земельну ділянку може бути обтяжено правами інших осіб, а перехід права власності на земельну ділянку не припиняє встановлених обмежень, обтяжень. Це положення означає, що у випадку обтяження земельної ділянки, наприклад сервітутом, дія останнього зберігається навіть після її відчуження на підставі цивільно-правової угоди. Таке ж правило закріплено й у ч. 6 ст. 403 ЦК України, за якою сервітут зберігає свою чинність у разі переходу до інших осіб права власності на майно, щодо якого він установлений.

У ч. 2 ст. 18 Закону, однак, говориться, що при викупі земельної ділянки та розміщеного на ній нерухомого майна для суспільних потреб дія обмежень (обтяжень) прав на ці об'єкти, що унеможливають їх використання для таких потреб, припиняється. Як бачимо, в разі викупу для суспільних потреб зберігається дія не всіх установлених обмежень, як це властиво цивільно-правовим угодам, а лише тих, які не заважатимуть подальшому використанню викуплених для цих потреб об'єктів. Дія ж інших обмежень автоматично припиняється.

По-четверте, Закон указує, що викуп земельної ділянки та розміщеного на ній нерухомого майна для суспільних потреб здійснюється за умови сплати власникові викупної ціни, яка включає вартість земельної ділянки або її частини (якщо викупу підлягає тільки частина земельної ділянки), житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на ній, з урахуванням збитків, завданих викупом, в тому числі тих, що будуть завдані власникові у зв'язку з достроковим припиненням зобов'язань перед третіми особами, зокрема, упущена вигода, у повному обсязі (абз. 3 ч. 1 ст. 1, абз. 1 ч. 1 ст. 5 Закону). Отже, при укладенні угоди під час викупу земельної ділянки та розміщених на ній нерухомих об'єктів для суспільних потреб окрім їх вартості мають бути відшкодовані й завдані збитки. Як відомо, при укладенні цивільно-правової угоди покупець не зобов'язаний відшкодовувати продавцеві збитки, а повинен сплатити лише обумовлену сторонами вартість відчужуваного майна.

По-п'яте, на сьогодні в Україні діє мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. У підп. «б» п. 15 розд. X «Перехідні положення» ЗК України міститься норма, за якою до 1 січня 2016 р. не допускається купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського ви-

робництва, а також виділених у природі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а всі угоди, укладені під час дії цієї заборони, на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення. Разом із тим у цій же нормі вказано, що під дію мораторію не підпадає викуп земельних ділянок для суспільних потреб. Виникає запитання: якщо угода, що укладається під час викупу земельної ділянки для суспільних потреб, є цивільно-правовою, чому тоді вона не підпадає під мораторій, дія якого поширюється на укладення всіх цивільно-правових угод щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення?

По-шосте, у ч. 5 ст. 3 Закону передбачено право власника на збільшення розміру земельної ділянки, відчужуваної для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Його сутність полягає в тому, що у випадку, якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся ділянка, причому, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування не вправі відмовитися від такої вимоги.

Цілком зрозуміло, що під час укладення цивільно-правової угоди власник не вправі вимагати відчуження в нього всієї земельної ділянки, навіть якщо після відчуження частини ділянки решта її площі не може бути раціонально використана за цільовим призначенням. Якщо ж власник не погоджується на відчуження частини ділянки, угода про відчуження взагалі не укладається. Так само органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, якщо їм потрібна тільки частина земельної ділянки, не зобов'язані відчужувати всю земельну ділянку, якщо цього вимагає її власник.

По-сьоме, у ст. 19 Закону закріплюється право попереднього власника на повернення відчуженої земельної ділянки. Сутність цього права полягає в тому, що воно дає можливість попередньому власникові або його спадкоємцеві (правонаступнику) викупленої для суспільних потреб земельної ділянки, сплативши зворотню викупну ціну, повернути її назад, якщо потреба в її використанні відпала. Якщо ж

ці особи не бажають викуповувати ділянку, новий її власник (держава чи територіальна громада в особі уповноважених органів) вправі розпорядитися нею на власний розсуд, але тільки після того, як узакані особи нададуть нотаріально посвідчену відмову від права на повернення відчуженої земельної ділянки.

Якщо вважати, що укладена під час викупу угода є цивільно-правовою, тоді незрозуміло, чому попередньому власникові чи навіть його спадкоємцеві (правонаступнику) надається право на повернення викупленої для суспільних потреб земельної ділянки, а відповідні владні органи зобов'язані її повернути? Адже відомо, що договір купівлі-продажу не передбачає такого права. Після його укладення правовий зв'язок між сторонами припиняється, тому продавець вправі вимагати повернення майна, а покупець – грошей тільки у випадку, якщо договір було укладено з порушенням норм законодавства. Також незрозуміло, чому новий власник вправі розпорядитися викупленою для суспільних потреб земельною ділянкою на власний розсуд лише після того, як попередній власник або його спадкоємець (правонаступник) відмовиться (до того ж нотаріально!) від свого права на її повернення? Адже за цивільно-правовою угодою новий власник стає повноправним хазяїном придбаного майна й не зобов'язаний погоджувати власні дії з попереднім власником, тим більше з його спадкоємцем (правонаступником).

Висновки. Таким чином, з огляду на викладене мусимо погодитися з поглядами дореволюційних учених і визнати, що угоди, які укладаються під час викупу земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна для суспільних потреб, не є приватноправовими, адже мають усі правові наслідки примусового відчуження. Як писав, повторимося, із цього приводу Д.І. Мейер, угода тут є угодою за формою, а не за змістом. На нашу ж думку, така угода є специфічним засобом передачі земельної та іншої нерухомості в державну чи комунальну власність, що одночасно поєднує в собі як публічно-правовий (зміст), так і приватноправовий (форма) елементи. Тому, можливо, не випадково в ч. 3 ст. 153 ЗК України замість конструкції «договір купівлі-продажу» вживається конструкція «договір викупу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року, № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
3. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 р., № 1559-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
4. Узагальнення практики розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними від 24.11.2008 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003700-08>.
5. Свод Законов гражданских /. – Петроград : Гос. тип., 1914. – 498 с.
6. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – [Изд. 10-е] / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Изд-во бр. Башмаковых, 1912. – 951 с.
7. Мазараки Н.В. Лекции по русскому гражданскому праву / Н.В. Мазараки. – Петроград : Б. и., 1914. – 575 с.
8. Мейер Д.И. Русское гражданское право. – [Изд. 10-е.] / Д.И. Мейер. – Петроград : Изд-во юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1914. – 640+42 с.
9. Башмаков А.А. Основные начала ипотечного права: лекции, чит. в г. Либаве в 1891 г. / А.А. Башмаков. – Либав : Изд. лито-типогр. М. Петерсона, 1981. – 248 с.
10. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права / М.В. Венецианов. – Казань : Тип. Импер. Ун-та, 1891. – 114 с.

СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

EUROPEAN UNION STANDARDS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Чомахашвілі О.Ш.,

кандидат юридичних наук,

*завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Київського університету права Національної академії наук України*

Стаття присвячена розгляду стандартів Європейського Союзу у сфері охорони довкілля та відповідному закріпленню в законодавстві. Здійснено огляд основних нормативно-правових документів Європейського Союзу у сфері охорони довкілля. Окреслено реальний стан у досліджуваній сфері. Надано пропозиції щодо правових та організаційних засад регулювання у цій сфері.

Ключові слова: стандарти, законодавство, охорона довкілля, гармонізація.

Статья посвящена рассмотрению стандартов Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды и их соответствующему закреплению в законодательстве. Сделан анализ основных нормативно-правовых документов Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды. Раскрыто реальное положение вещей в исследуемой сфере. Даны предложения усовершенствования правовых и организационных основ в этой сфере.

Ключевые слова: стандарты, законодательство, охрана окружающей среды, гармонизация.

The article is devoted to the EU standards in the field of environmental protection and consolidation of the relevant legislation. Made the survey of basic legal documents of the European Union in the field of environmental protection. Outlines the real situation in the study area. Made the proposals on legal and institutional framework for regulation in this area.

Key words: standards, legislation, environment, harmonization.

Постановка проблеми. Екологічна політика ЄС пов'язана з прийняттям і реалізацією шести Програм дій з навколишнього середовища, які є основою нормативно-правових актів Європейського Співтовариства з охорони навколишнього середовища. Дослідження даних документів є цікавим як для теорії екологічного права, так і для органів виконавчої влади.

У даній статті пропонуємо огляд основних нормативно-правових документів Європейського Союзу у сфері охорони довкілля.

Стан дослідженості проблеми. Загальні проблеми розвитку екологічного права досліджували О.М. Абазіна, А.А. Алпатов, В.І. Андрейцев, Н.Г. Баканев, Г.І. Балюк, Б.М. Бевзенко, С.О. Боголюбов, М.М. Брінчук, Д.В. Бусуйок, М.І. Васильєва, О.К. Веселов, Г.А. Волков, А.П. Гетьман, А.К. Голіченков, Т.В. Григор'єва, В.О. Джуган, О.Л. Дубовик, В.М. Єрмоленко, Б.В. Єрофєєв, Ю.Г. Жариков, Н.М. Заславська, О.І. Заяць, Л. М. Здоровко, О.В. Зенюкова, В.А. Зуєв, І.О. Ігнат'єва, О.М. Ковтун, Т.Г. Ковальчук, О.С. Колбасов, В.М. Комарницький, В.В. Костицький, М.В. Краснова, О.І. Крассов, В.В. Круглов, Н. В. Кузнецова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, А.М. Мірошніченко, О.В. Новікова, В.В. Носік, В.В. Петров, Е.В. Позняк, Б.Г. Розовський, В.І. Семчик, В.К. Сівак, Я.Я. Страутманіс, Л.Л. Чаусова, Ю.С. Шемшученко, О.А. Шомпол та ін.

Усі дослідники у сфері екологічного права так чи інакше торкались питання стандартів Європейського Союзу у сфері охорони довкілля. Але дане питання з часом набуває все більшої актуальності. Саме тому ми вирішили присвятити цю статтю основним моментам державної політики у сфері довкілля та роботі української держави у цьому напрямку.

Метою статті є вивчення стандартів Європей-

ського Союзу у сфері охорони довкілля та відповідного закріплення їх в законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з виокреслення основних історико-правових періодів формування екологічної політики Європейського Союзу.

У першій Програмі дій з навколишнього середовища (1973 р.) були сформульовані основні принципи екологічної політики. Згідно з ними, здійснювалася нормотворча і правозастосовча діяльність у країнах – членах ЄС. До їх числа належать, зокрема, попередження забруднення чи іншого негативно впливу джерела замість нейтралізації наслідків; необхідність врахування екологічних вимог при плануванні та прийнятті рішень; заборона природокористування, що приводить до значного порушення екологічного балансу; обов'язок забруднювача нести витрати щодо запобігання та ліквідації шкідливих наслідків. Подальшу конкретизацію ці принципи отримали в другій Програмі дій з навколишнього середовища.

Третя Програма дій з навколишнього середовища (1983 р.): а) зрушила акцент з контролю за забрудненням навколишнього середовища промисловими підприємствами на його попередження; б) розширила масштаб природоохоронних заходів у промисловості аж до включення в них планування; в) інтегрувала природоохоронну політику в загальну політику ЄС. Такий підхід був затверджений Європейською комісією в 1998 р., що знайшло відображення в нормативних актах і активізувало реалізацію екологічного законодавства в окремих країнах – членах ЄС.

П'ята Програма з навколишнього середовища (1993 р.) змінила акценти в екологічній політиці в промисловості країн Європейського Співтовариства. Для забезпечення ефективної природоохоронної ді-

яльності у сфері промислового виробництва передбачалося, зокрема, стимулювання, довгострокове управління природокористуванням; боротьба з забрудненням та утворенням відходів; зниження використання енергії з невідновлюваних джерел; удосконалення схем розміщення промисловості. Для поліпшення координації наукових досліджень учасників ЄС у сфері охорони навколишнього середовища вжито заходів щодо створення єдиного наукового простору.

Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища (2001-2010) Навколишнє середовище 2010 наше майбутнє, наш вибір передбачила, що екологічне законодавство залишається важливим інструментом у вирішенні проблем, охорони навколишнього середовища в країнах – членах ЄС, а його дотримання і вдосконалення є одним з пріоритетів в екологічній політиці Європейського Співтовариства. Європейська Комісія буде застосовувати санкції (аж до притягнення до відповідальності на рівні Європейського Суду) стосовно тих країн, які не виконують свої зобов'язання. До числа інших пріоритетів екологічної політики віднесено, зокрема, кліматичні зміни, природа і біорізноманіття, довкілля та здоров'я населення, управління природними ресурсами і відходами, розвиток ринку екологічно чистих товарів шляхом дотримання вимог з охорони навколишнього середовища на протязі існування продукту. По-друге, значна увага в ЄС приділяється правовій охорони навколишнього середовища від відходів виробництва та споживання. Тут слід зазначити ряд важливих директив ЄС: а) Директива ЄС про спалювання небезпечних відходів (9467ЕЕС), в якій визначені заходи щодо попередження і, якщо воно неможливо, щодо зниження негативного впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини забруднення повітря, ґрунтів і вод, викликаного спалюванням небезпечних відходів. Визначено умови нормування і здійснення викидів підприємствами; б) Директива ЄС про небезпечні речовини (76464ЕЕС) встановлює механізм усунення або зниження викидів небезпечних речовин промисловими підприємствами на землі, узбережжя і територіальні води, а також містить список 1 і 2 з групами і видами небезпечних речовин, внесення в навколишнє середовище яких вимагає попереднього дозволу від уповноважених органів; в) Директива ЄС про керування відходами (975442ЕЕС) з поправками, внесеними Загальною директивою 91156ЕЕС, визначає систему управління відходами та їх освітою. Вона вимагає максимально уникати їх утворення, заохочувати підприємства здійснювати переробку відходів, включаючи їх утилізацію і використання як джерел енергії. Де це технічно і економічно неможливо – відходи промислових підприємств мають бути поховані методом, що не приводить до впливу на навколишнє середовище; г) Директива ЄС про небезпечні відходи (91689ЕЕС) встановлює заходи з розміщення, видалення небезпечних відходів. Забороняється підприємствам і організаціям змішувати небезпечні відходи різних видів, небезпечні відходи з безпеч-

ними, крім як у певних обставинах. Вона уточнює дозволені та інші вимоги до виробничої діяльності промислових підприємств, які не передбачені Директивою про управління відходами; д) Директива ЄС про нафтових відходах (75439ЕЕС) спрямована на створення системи збору, очищення, зберігання та видалення нафтових відходів без шкоди навколишньому середовищу. Члени ЄС зобов'язані створити системи реєстрації, видачі дозволів та нагляду за діяльністю з виробництва або видалення нафтових відходів. Найбільший пріоритет має регенерація, потім спалювання, руйнування, зберігання або видалення. Крім того, в даній Директиві ЄС визначаються умови щодо їх спалювання.

Відходи підприємств, що не регенеруються і не спалюються, повинні бути безпечним способом зруйновані, або розміщені на зберігання, або видалені на жорстко контрольованих умовах. Промислові підприємства, що спалюють нафтові відходи, повинні дотримуватися нормативів викидів, встановлені для важких металів, хлоридів і фторидів; ж) Директивами ЄС про відходи промисловості, пов'язаної з діоксидом титану (78176ЕЕС, 82883ЕЕС, 92112ЕЕС), регулюються відносини щодо запобігання та зниження забруднення навколишнього середовища, викликаного відходами від промисловості, пов'язаної з діоксидом титану; з) Директива ЄС про полігони для захоронення відходів (9931ЕЕС) визначає стандарти для функціонування полігонів. Так, передбачається організація, управління, ліквідація і моніторинг місць їх розташування, можливість розміщення на них тих чи інших відходів, встановлені попередня очистка, обмеження з розміщення органічних, небезпечних і побутових відходів, мінімальні технічні вимоги, які повинні відображатися в дозволах, що видаються організаціям, експлуатуючим полігони; і) Директива ЄС Seveso (9682ЕЕС) містить заходи щодо попередження промислових аварій, у тому числі пов'язаних з небезпечними речовинами, і з обмеження їх наслідків. Вказується на необхідність розроблення у промисловості, пов'язаної з небезпечними речовинами, декларацію безпеки і план дій у надзвичайних ситуаціях, забороняється діяльність підприємств і виробничих об'єктів, якщо є серйозна нестача заходів щодо забезпечення безпеки.

Політика ЄС спрямована на те, щоб споживання промисловими підприємствами поновлюваних і невідновлюваних природних ресурсів не перевищувало ємності екосистеми, а їх використання в господарській діяльності має бути відокремлене від економічного зростання за допомогою підвищення ефективності використання ресурсів на підприємствах. Так, в травні 2001 р. ЄС була прийнята глобальна стратегія і ряд директив щодо поліпшення якості атмосферного повітря, зменшення концентрації озону, встановленню гранично допустимих значень забруднень повітря на національному рівні, обмеження забруднюючих викидів від великих установок по спалюванню відходів) згідно з Директивою ЄС про забруднення повітря промисловими підприємствами (83360ЕЕС) країни – члени ЄС по-

винні забезпечити, щоб діяльність вводяться в експлуатацію промислових підприємств, так само як і проводяться істотні зміни в технологіях підприємств певних видів були об'єктом попередньої дозвільної процедури. Перед видачею дозволу уповноважений орган повинен переконатися, що дотримані відповідні умови, задля уникнення забруднення повітря підприємством вжиті всі відповідні превентивні заходи, включаючи використання найбільш придатних технологій. Функціонування промислових підприємств не повинно супроводжуватися значним забрудненням повітря, особливо від викидів окремо обумовлених речовин; узгоджені нормативи викидів не перевищуються. Підприємством дотримуються визначені законодавством нормативи, а відповідно до Директиви ЄС (88609ЕЕС) обмежені основні чинники, які викликають кислотні дощі, шляхом скорочення викидів діоксиду сірки та оксидів азоту, викидів пилу. Для підприємств і організацій повинен бути встановлений межа викидів і періоди їх зниження диференційовано за членам – країнам ЄС, які повинні прийняти програми по прогресуючому зниженню річних шкідливих викидів від промислових підприємств.

Директивою були визначені нормативи шкідливих викидів, що підлягають застосуванню щодо нових промислових підприємств. Держави – кандидати на вступ до Європейського Співтовариства мають розробити механізм адаптації існуючих у них обмежень на викиди до тих, що визначені Директивою ЄС, а також покласти обов'язок по розробці даних механізмів на один або кілька уповноважених органів. Рекомендується формувати дані механізми таким чином, щоб вони були достатньо гнучкими і дозволяли охопити різні види нормативів і речовин. Це може бути досягнуто шляхом розробки умов щодо адаптації норм, які визначають норми викидів і визначення того, як досягти межі викидів. Норми викидів за існуючими підприємствам є, в необхідних випадках, предметом обговорення і переговорів в процесі вступу кандидатів у Європейське Співтовариство.

Висновки. Слід відзначити позитивний досвід ЄС по взаємозв'язку та інтеграції різних аспектів в екологічному законодавстві. Зокрема, в законодавстві з надкористування, землекористуванню, охороні довкілля та здоров'я, забезпечення безпеки. Так, наприклад, положення з охорони навколишнього середовища та землекористуванню включаються до законодавства про надра. В законодавстві ЄС з охорони навколишнього середовища в промисловості найчастіше законодавчі та виконавчі функції зосереджені на регіональному або місцевому рівні влади, включаючи закріплення конкретних правових вимог до діяльності окремих промислових підприємств і організацій з охорони навколишнього середовища, зокрема що стосуються технології видобутку корисних копалин, управління промисловими відходами та відновлювальних робіт. Аналогічно право видачі ліцензій підприємствам і організаціям може бути делеговане різним органам на різних рівнях. В ЄС

акцент ставиться на великій різноманітності екологічних засобів боротьби з забрудненням природного середовища промисловими підприємствами. Значна увага приділяється таким організаційно-правовим заходам, як екологічне нормування, ліцензування, екологічна експертиза, державний екологічний контроль, екологічний аудит, екологічна сертифікація. Система екологічної сертифікації, яка застосовується у країнах Європейського Співтовариства, має на меті просувати на ринку продукцію промислових підприємств, при виробництві яких не допускалося порушень екологічних вимог.

Адаптація законодавства України до права ЄС є одним з основних напрямків співробітництва між Україною та ЄС. Процес адаптації було започатковано Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року. З кожною наступною базовою угодою між Україною та ЄС процес адаптації отримувач нового поштовху, розвивався та поглиблювався. У проекті Угоди про асоціацію адаптація (апроксимація) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля отримала окреме закріплення у ст. 363 та додатку ХХІХ до проекту Угоди. У низці інших положень проекту Угоди аспекти охорони довкілля також враховано (наприклад, у питаннях співробітництва у басейні річки Дунай, з питань рибальства тощо), проте основними є саме ст. 363 та додаток ХХІХ.

В Україні утворено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; прийнято чимало програмних документів та документів планування, які стосуються процесу адаптації законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Вони визначають заходи з адаптації до окремих визначених джерел права ЄС, графік виконання цих заходів, відповідальних та механізми звітування. Проте у багатьох випадках строки виконання постійно переносяться, а окремі джерела права ЄС «кочують» з одного щорічного плану у план на наступний рік. Процесу адаптації до конкретних джерел права ЄС бракує системного і комплексного підходу. Особливо це проявляється у необхідності організації взаємодії фахівців різних галузей знань для забезпечення як транспозиції положень джерел права ЄС у законодавство України, так і фахового співвіднесення різного роду критеріїв, класифікацій, переліків, технічних вимог, які містяться у джерелах права ЄС, з існуючими в Україні. На жаль, часто така взаємодія забезпечується лише на папері. Також очевидно, що органам державної влади не вистачає ресурсів для ефективної реалізації процесу адаптації.

Для збільшення прогресу у цій сфері необхідно підвищити якість та актуальність перекладу джерел права ЄС українською мовою.

Щодо інституційних питань, то слід уточнити та узгодити функції та компетенцію відповідних центральних органів виконавчої влади у питаннях адаптації законодавства України до окремих джерел права ЄС; забезпечити внутрівідомчу та міжвідомчу координацію діяльності з адаптації законодавства України до права ЄС шляхом створення робочих і

координаційних груп із залученням фахівців різних галузей знань.

Необхідно зрушити з місця процес надходження коштів в рамках Угоди про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України», тобто нарешті виконати Постанову Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 411 «Деякі питання використання у 2012 році коштів для здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища».

Слід дотримуватись контрольних строків при виконанні програмних документів та документів планування процесу адаптації законодавства України до права ЄС.

Потрібно активніше залучати громадськість до планування процесу адаптації законодавства України до права ЄС та виконання окремих заходів з адаптації, а також приділяти належну увагу висвітленню прогресу в адаптації законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля.

Усвідомлюючи, що реалізація законодавства в Україні викликає більше складностей ніж прийняття будь-яких норм права, ми хочемо звернути увагу на теоретичний рівень щодо основних компонентів адміністрування у сфері охорони довкілля. Адже, на нашу думку, саме дієва система виконавчо-розпорядчої діяльності держави здатна зберегти довкілля для майбутніх поколінь.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Круглов В.В. Законодательство европейского сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право. – 2005. – № 2.
2. «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС» / Під редакцією Андрусевич Н. – Львов, 2013 – 202 с.
3. Луценко Н.О. Криза екологічно-економічної системи в рамках концепції сталого розвитку / Н.О. Луценко // Вісник Східноєвропейського ун-ту економіки і менеджменту. – 2010. Вип. 1 (7). – С. 26-30.
4. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посібник. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.98 (477)

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION WITH EU LEGISLATION AS THE PRIORITY DIRECTION OF LEGAL REFORM IN UKRAINE

Аганіна А.О.,

*аспірант кафедри адміністративного
та господарського права*

Запорізького національного університету

Стаття присвячена аналізу доктринальних та нормативних джерел, присвячених порушеній проблематиці. На підставі проведеного аналізу автором визначено ознаки, сутність та поняття адаптації законодавства України до законодавства ЄС як пріоритетного напрямку правової реформи в Україні.

Ключові слова: адаптація, Європейський Союз, законодавство, наближення, пристосування, *acquis communautaire*.

Статья посвящена анализу доктринальных и нормативных источников, посвященных данной проблематике. На основании проведенного анализа автором определены признаки, сущность и понятие адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС как приоритетного направления правовой реформы в Украине.

Ключевые слова: адаптация, Европейский Союз, законодательство, приближения, приспособления, *acquis communautaire*.

This article analyzes the doctrinal and regulatory sources, devoted instituted problems. Based on the analysis, the author identified features, the nature and concept of adaptation of Ukraine's legislation to the EU as a priority direction of legal reform in Ukraine.

Key words: adaptation, European Union legislation approximation, accessories, *acquis communautaire*.

Постановка проблеми. На даному етапі державотворчих процесів адаптація вітчизняного законодавства України до законодавства Європейського Союзу як один з основних напрямів правової реформи вимагає свого доктринального осмислення, при цьому такий науковий пошук має бути невпинним. Предметом наукових досліджень мають стати не лише вказані у Програмі адаптації так звані пріоритетні сфери законодавства, але й інші підсистеми вітчизняної нормативної бази. Безперечно, процес адаптації українського законодавства, враховуючи його часткову застарілість, наявність «архаїзмів» та догм, що закріпились на рівні закону ще за часів радянської системи права, не може бути одномоментним та простим. Саме тому розроблений надійний науковий базис має спростити цей довготривалий шлях, закласти науковий фундамент імплементації норм європейського законодавства та надати змогу уникнути, або хоча б мінімізувати, прояви негативного впливу, часом болючого, процесу пристосування та виживлення норм зарубіжного законодавства в національну правову систему, та відповідно її деформацію до європейських стандартів.

Мета статті – проаналізувати доктринальні та нормативні джерела, присвячені порушеній пробле-

матиці, на підставі чого визначити ознаки, сутність та поняття адаптації законодавства України до законодавства ЄС як пріоритетного напрямку правової реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями адаптації вітчизняного законодавства в цілому або окремих його складових зокрема займалися В.Б. Авер'янов, Б.В. Бабіна, О.М. Бандурка, С.В. Гришак, О.М. Ковальчук, Т.О. Коломоєць, І.В. Кременовська, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Мацелик, Н.М. Мужикова, В.Ф. Пузирний, К.М. Рудой, В.А. Семиченко, Л.А. Семиног, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко та інші.

Основний зміст роботи. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, як зафіксовано у Законі України від 18 березня 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [1].

Поряд із цим метою цього процесу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висува-

ються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [1]. У даному контексті важливим є уточнити, що *acquis communautaire* (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [1].

Безумовно, важливим у цьому контексті є й чітке та конкретне формування сфер суспільних відносин, а точніше, нормативного їх забезпечення, що потребують приведення у відповідність до, так би мовити, європейських канонів правотворення та правозастосування. В Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі за текстом – УПС), яка була ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 року [2], вказується, що приблизна адекватність законів матиме місце в таких галузях: закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт [3].

Окрім цих вище окреслених сфер, про які ведеться мова в УПС та Програмі адаптації, надзвичайно важливе значення має питання адаптації інституту державної служби як одного з рушійних механізмів публічної адміністрації, яка, у свою чергу, забезпечує виконання функцій держави та реалізацію конституційного принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4].

Власне, у такому ж контексті фундаментального значення державної служби йдеться в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 05 березня 2004 року. Зокрема, в Концепції передбачено, що державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. З огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення [5].

В словниково-довідниковій літературі здебільшого зазначається, що термін «адаптація» (від лат. *adaptatio* – пристосовувати) виник у другій половині XVIII ст. Запровадження його в науковий вжиток пов'язують з ім'ям німецького фізіолога Ауберта, який використав цей термін для характеристики явищ пристосування чутливості органів зору (або слуху), що виражається в підвищенні чи зниженні чутливості у відповідь на дію адекватного подразника [6, с. 18-20]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови застосовується більш широке значення цього терміну: «Адаптація – пристосування організмів, органів чуття до умов існування, до оточення» [7, с. 17, 8, с. 13].

В.А. Семиченко, в свою чергу, досліджуючи загальноживане розуміння вказаного терміну, також вказує на те, що зміст, в якому поняття адаптації вживається в сучасній науковій літературі, бере початок від латинського «*adaptare*» – пристосувати, налагоджувати, влаштувати [9, с. 74]. Таким чином, поняття «адаптація» є багатозначним, що відображає різноманітність та багаторівневість означуваного явища. В найбільш поширеному розумінні під адаптацією розглядають процес пристосування організму до нового середовища. Мова йде про цілісне, системне пристосування, що об'єднує біологічний, психологічний та соціальні рівні [9, с. 75]. Крім того, на думку вчених, зміст адаптації розкривається такими допоміжними термінами як: а) адаптування – власне процес адаптації; б) адаптованість – стан організму в результаті успішного здійснення цього процесу; в) адаптивний цикл – сукупність процесів від початкового стану організму і до кінцевого; г) адаптивний ефект – відмінності в стані організму до початку і завершення процесу адаптації; д) адаптивна ситуація – конкретний момент взаємодії організму та середовища, що відображає необхідність адаптивних перебудов [9, с. 75, 8, с. 13].

Якщо вести мову про юридичне значення цього терміну, то, в першу чергу, мова на шпальтах юридичної літератури, як правило, ведеться про «адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС». Наприклад, вченими-юристами досліджуються поняття, ознаки, сутність, завдання, мета такої адаптації тощо. Зокрема, у Великому юридичному енциклопедичному словнику за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка адаптація законодавства визначається як форма правової гармонізації, сутність якої полягає в узгодженні та пристосуванні нормативно-правових актів національного законодавства до міжнародних, європейських або внутрішньодержавних правових стандартів. Ґрунтується на принципах системно-функціонального та порівняльно-правового пізнання державно-правових явищ і формування відповідної системи законодавства [10, с. 15-16].

У свою чергу, аналіз розвитку вітчизняної та зарубіжної правової думки дав підстави І. Кравчуку виділити чотири групи цілей адаптації права України до права Європейського Союзу, зокрема: набуття членства в ЄС; виконання зобов'язань по УПС [11, с. 27]; проведення адміністративної, судової реформи, утвердження верховенства права та демократизація

суспільних процесів [11, с. 27]; сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС, створення зони вільної торгівлі з ЄС, діяльності бізнесменів держав-членів ЄС на території України, залучення іноземних інвестицій, уникнення небажаних наслідків розширення ЄС [8, с. 15].

На нашу думку, в окресленні таких цілей адаптації вітчизняного законодавства, як набуття членства в ЄС, виконання зобов'язань по УПС; проведення адміністративної, судової реформи, утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів, погодитись із І. Кравчуком досить важко. Так, вбачається, що сама суть адаптації законодавства безпосередньо не полягає у набутті членства в ЄС, а є лише одною з умов такої інтеграції нашої держави. Що стосується виконання зобов'язань по УПС як певної мети адаптації, то у даному випадку слід акцентувати увагу на тому, що власне сама адаптація законодавства і є конкретним зобов'язанням України, закріпленим Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (наприклад, ст. 51 УПС та інші норми Угоди). Окрім того, на нашу думку, проведення адміністративної, судової реформи, утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів, як певні реформаційні явища, є паралельними процесами поряд з таким вектором реформ, як адаптація законодавства. З іншого боку, остання може виступати одним із механізмів реалізації вказаних реформаційних процесів. Саме тому називати адміністративну та судову реформу одною з цілей адаптації законодавства є дещо некоректним. У цьому контексті варто ще раз наголосити, що метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України правовій системі Європейського Союзу з урахуванням певних критеріїв.

На думку К.М. Рудої, адаптація законодавства України до законодавства ЄС є комплексним поняттям, оскільки, по-перше, є складовою частиною гармонізації законодавства України та ЄС, по-друге, визначається як пріоритетна складова європейської інтеграції нашої держави [12, с. 8]. В процесі адаптації законодавства, як вказує вчена, застосовуються національні правові і лінгвістичні елементи нормотворення України при врахуванні національних можливостей (економічних, соціальних, культурологічних, етнічних) [13, с. 20]. Найбільш повне та конкретне визначення адаптації законодавства, на думку К.М. Рудої, наведено у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році» від 15 квітня 2003 року. Так, в згаданому Посланні Президента адаптація законодавства України визначається як перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висувуються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього. Виходячи саме з такого розуміння, процес адаптації має охоплювати як нормотворення, так і

нормо застосування, і бути обов'язковим для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [14, с. 168; 8, с. 14].

В основному підтримуючи таке бачення адаптації вітчизняного законодавства до норм ЄС, варто зазначити, що, на нашу думку, у згаданому посланні Президента України допущено певну неточність та некоректність при формулюванні змісту процесу наближення національної системи права до системи права ЄС, а саме вказівка на те, що в цей процес обов'язково включається й правова культура, доктрина, судова і адміністративна практика. Зокрема, вбачається, що не зовсім правильно до системи права, під якою традиційно розуміється внутрішня структура права, яка складається з взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами [15, с. 239], відносити правову культуру, доктрину та інші згадані вище складові. У даному контексті більш методологічно та науково вірним виглядає використання категорії «правова система», яка представляє собою комплекс взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають унаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та її деформації, правопорядок та ін.) [15, с. 237]. Разом з тим абсолютно справедливою є позиція стосовно того, що адаптація має стосуватись не тільки власне нормотворення, але й правозастосування. Саме за такими критеріями й має визначатись рівень ефективності процесу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Нагомість К. Яценко стверджує, що термін «адаптація» охоплює не тільки проведення гармонізації та уніфікації законодавства України з законодавством ЄС, але і здійснення всього комплексу заходів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до вимог нормативно-правових актів ЄС [16, с. 57]. Досить вдале визначення цієї дефініції наводять Б. Бабіна та І. Кременовська, які вказують, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є сукупністю взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, науково-технічних процесів та заходів, спрямованих на зближення законодавства України із сучасною європейською системою права шляхом проектування нового і внесення змін в чинне законодавство України з урахуванням загальних європейських стандартів, що відображені у чинному законодавстві Європейського Союзу та країн-членів ЄС, а також шляхом забезпечення неухильного дотримання оновленого законодавства [17, с. 151].

На думку С.В. Грищака, з яким варто погодитись, занадто просте за змістом та розумінням визначення адаптації законодавства пропонує колектив авторів «Великого юридичного енциклопедичного словнику», в якому зазначається, що адаптація законодавства – це пристосування чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство [18, с.

12]. Вбачається, що вказаний підхід є дещо суперечливим, оскільки процес пристосування вітчизняного законодавства та приведення його у відповідність до певних стандартів не може не передбачити його видозмінення, модифікацію та внесення конкретних змін та доповнень до нього [8, с. 15-16].

У свою чергу, досить ґрунтовно підійшли до розгляду вказаного питання вчені-адміністративісти С.В. Гришак та Т.О. Коломоєць, які у площині дослідження адаптації інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу детально вивчають теоретичну складову порушеної ними проблематики. Зокрема, вчені вказують, що адаптацію законодавства можна визначити як складову частину процесу гармонізації вітчизняного законодавства України та відповідних міжнародних зразків нормотворення та правозастосування, поетапний процес приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів [8, с. 33].

Поряд із посиланнями на наведені змістовні наукові дослідження справедливим буде вказати, що аналіз юридичної літератури з відповідних питань дозволяє зробити висновок, що все ж таки домінуючою тенденцією в дослідженні окремих аспектів адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів є розкриття їх змісту через запозичення відповідних законодавчих положень (наприклад, роботи Н. Мужикової, В. Пузириного, Л. Семиног, В. Кайдашова, О. Ковальчука та інших) [19].

Натомість нормативна фіксація терміну «адаптація законодавства» здійснюється одразу в кількох нормативно-правових актах різного рівня юридичної сили: в Законі України від 21 листопада 2002 року «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка затверджена Законом України від 18 березня 2004 року (щоправда, конкретного та чіткого визначення це закон не містить) та у Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16 березня 2005 року «Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм». У двох останніх нормативно-правових актах зазначено, що адаптація законодавства є процесом приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire* [1; 20; 21]. При цьому у Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України як синонім слова «адаптація» вживається слово «зближення» [21]. У свою чергу, Закон України від 21 листопада 2002 року «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», який фактично передував затвердженню самої Загальнодержавної програми, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначається дещо інакше, а саме як поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу [20; 8, с. 16]. Вбачається, що всі наве-

дені вище легальні формулювання терміну «адаптація законодавства» зводяться лише до вказівки на кінцеву мети цього процесу (приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до правової системи ЄС) без зазначення інших суттєвих ознак адаптації законодавства, що варто визнати певним недоліком нормативного забезпечення цього процесу в Україні, який варто усунути.

Отже, узагальнений аналіз словниково-довідникової та юридичної літератури, публіцистичних та нормативних положень, практики застосування останніх дає підстави окреслити основні ознаки адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, зокрема вказаний процес:

- 1) є пріоритетним напрямом правової реформи в Україні;
- 2) полягає у пристосуванні вітчизняного законодавства до відповідних європейських стандартів правотворення та правозастосування;
- 3) мета адаптації вітчизняного законодавства – досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС (*acquis communautaire*);
- 4) здійснюється у чіткій послідовності (в кілька етапів);
- 5) ґрунтується на принципах системно-функціонального та порівняльно-правового пізнання державно-правових явищ.

Висновок. На нашу думку, адаптація вітчизняного законодавства поряд із загальною її метою життєво необхідна для правотворчих та реформаційних процесів в Україні ще й тому, оскільки вона фактично спрямована на оптимізацію та систематизацію національної нормативно-правової бази, уникнення прогалин та суперечностей, покращення ефективності її застосування. Більше того, враховуючи той факт, що відповідно до міжнародних зобов'язань України та її стратегічної мети щодо подальшої європейської інтеграції наша держава продовжує внутрішні перетворення щодо зміцнення демократії, утвердження принципу верховенства права, поваги до прав людини, принципу розподілу влади та незалежності суду, ефективність адаптації вітчизняного законодавства безпосередньо впливає і на побудову правової держави та формування громадянського суспільства в Україні. Власне, у цьому, на нашу переконливу думку, й полягає сутність та призначення адаптації законодавства, що й зумовлює її пріоритетне значення як самостійної складової правової реформи в Україні.

На підставі вищевикладеного у підсумку можна запропонувати власний варіант визначення адаптації законодавства України до законодавства ЄС як пріоритетної складової процесу інтеграції України до Європейського Союзу та наряду правової реформи в Україні, метою якого є досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС (*acquis communautaire*), та який полягає у пристосуванні, заснованому на принципах системно-функціонального та порівняльно-правового пізнання державно-правових явищ, вітчизняного законодавства до відповідних європейських стандартів правотворення і правозастосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 417.
3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами Конституція від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 203.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05 березня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
6. Політологічний словник / за ред. М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голова ред. В.Т.Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
8. Гришак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу: дис...на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец.: 12.00.07 / С.В. Гришак. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. – 186 с.
9. Семиченко В.А. Психология деятельности / В.А. Семиченко. – К. : Издатель Ешке А.Н., 2002. – 248 с.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
11. Павліковська Л.А. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Л.А. Павліковська, О.Ю. Водяніков, А.С. Довгерт, І.В. Кравчук, В.І. Муравйов, О.В. Петришин, Р.Ю. Ханік-Посполітак, С.В. Шевчук, І.В. Широкова // Тематична доповідь. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2002 році». – К., 2003. – С. 473.
12. 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 «Теорія управління ; адміністративне право і процес; фінансове право ; інформаційне право» / К.М. Рудой ; Нац. Університет внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 20 с.
13. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: дис...на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец.: 12.00.07 / К.М. Рудой. – Харків : Національний університет внутрішніх справ МВС України, 2004. – 214 с.
14. Україна. Президент. Послання Президента України до Верховної Ради України. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році. – К. : Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2003. – Офіційне видання. – 478 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун. – 2-е вид. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
16. Ященко К. Місце гармонізації в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейських Співтовариств / К. Ященко // Український часопис міжнародного права. – 2003. – № 1. – С. 55–61.
17. Бесчастний В.М. Право європейського союзу: навчальний посібник / [Бесчастний В.М., Філонов В.П., Філонов В.М., Бабін Б.В., Кременовська І.В.]. – К. : «Знання», 2010. – 366 с.
18. Бахирин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А.Б. Бахирин. – М. : Книжный мир, 2002. – 720 с.
19. Мужикова Н.М. Адаптація соціальної політики та трудового законодавства до стандартів ЄС / Н.М. Мужикова, В.Ф. Пузирний, Л.А. Семиног. – Чернігів : Деснянська правда, 2007. – 169 с.
20. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T020228.html.
21. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16 березня 2005 року № 62 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 17. – Ст. 926.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE LOCAL STATE ADMINISTRATIONS ACTIVITY

Анпілогов О.В.,

кандидат юридичних наук, докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено формуванню наукового підходу щодо використання адміністративних договорів у діяльності місцевих державних адміністрацій. Указано на доцільність приєднання до наукової концепції Ж.В. Завальної про суб'єктний склад відносин щодо адміністративного договору, до якого належать лише суб'єкти владних повноважень. Зазначено про те, що юридична конструкція адміністративного договору може бути використана у межах здійснення головами місцевих державних адміністрацій координації діяльності щодо управління регіоном. Доведено доцільність використання адміністративних договорів у діяльності місцевих державних адміністрацій як форми закріплення факту делегування повноважень.

Ключові слова: адміністративний договір, місцева державна адміністрація, делегування повноважень, суб'єкт владних повноважень.

Статья посвящена формированию научного подхода к использованию административных договоров в деятельности местных государственных администраций. Указано о целесообразности присоединения к научной концепции Ж.В. Завальной о субъектном составе отношений по поводу административного договора, который составляют только субъекты властных полномочий. Доказано, что юридическая конструкция административного договора может быть использована в пределах осуществления председателями местных государственных администраций координации деятельности по управлению регионом. Административный договор в деятельности местных государственных администраций может быть использован как форма закрепления факта делегирования полномочий.

Ключевые слова: административный договор, местная государственная администрация, делегирование полномочий, субъект властных полномочий.

The article is devoted to the formation of the scientific approach in relation to the use of administrative contracts in the local state administrations activity. There indicated on expediency of joining to the scientific concept of G. Zavalna in part of subject content of relations relative to administrative agreement to which belongs only the subjects of power. There stated that the legal structure of the administration agreement may be used in the borders of implementation of the coordination of activity for management of the region by the chairmen of local state administrations. There proved the feasibility of using administrative contracts in the local state administrations activity as a form of the fact of authority delegation establishment.

Key words: administrative contract, the local state administration, delegation of authority, the subject of authoritative powers.

Постановка проблеми. Формування дієвої системи регіонального управління є однією з умов ефективного соціально-економічного розвитку України. Вирішення цього стратегічного завдання передбачає запровадження нових форм управлінської діяльності органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію концепції «людиноцентризму» із приматом диспозитивності у врегулюванні організаційних питань. Такою формою виступає адміністративний договір, конструкція якого є порівняно новою для вітчизняної адміністративно-правової науки і правозастосовної практики органів виконавчої влади.

Необхідність застосування адміністративного договору у взаємовідносинах щодо регіонального управління між територіальними органами виконавчої влади обумовлена з одного боку пошуком шляхів оптимізації координаційної діяльності голів місцевої державної адміністрації, з іншого – необхідністю застосування сучасних форм закріплення факту передачі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звернення до сучасного наукового доробку з адміністративного права та державного управління свідчить

про недостатній ступінь опрацювання питання про сутність адміністративного договору. Ж.В. Завальна, досліджуючи у своїй докторській дисертації зазначену проблему, звертала увагу на роботи В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, В.Д. Бакуменка та інших, які пропонували використовувати договірну форму для врегулювання відносин координації та взаємодії. Також Ж.В. Завальною були названі роботи А.А. Аксьонова, Г.В. Атаманчука, А.Л. Дудникова, В.А. Круглова, В.М. Плішкіна, А.М. Супруненко, В.В. Цветкова та інших [1, с. 8-9]. О.П. Рябченко називає роботи російських дослідників Н.В. Балицької, А.М. Колокольцева, І.Ю. Сіндєєвої та інших [2, с. 9]. Серед наукових робіт слід також вказати про науковий доробок К.К. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка та інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Стаття присвячена формуванню наукового підходу щодо використання адміністративного договору у діяльності місцевих державних адміністрацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Постійний пошук шляхів удосконалення регіонального управління визначив прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення

місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» [3]. У підпункті 3 п. 1 цього Указу передбачено завдання Кабінету Міністрів України затвердити у двомісячний строк порядок координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, забезпечення сприяння у виконанні покладених на ці органи завдань. Відповідно до ч. 3 ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4] та на виконання цього припису Указу Президента України була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» [5], де серед повноважень голів місцевих державних адміністрацій передбачено такі форми координації, як погодження, заслуховування звітів, проведення спільних засідань, включення до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб місцевих держадміністрацій керівників територіальних органів за згодою тощо.

Звернення до наукових джерел дозволяє визначити сутність терміна «координація». Так, В.Я. Малиновський однією з функцій управлінських рішень називає координаційну функцію як таку, що встановлює порядок узгодження діяльності системоутворюваних структурних елементів при виконанні рішення, визначає нормативно-правовий режим цієї діяльності [6, с. 286]. На думку Н.П. Матюхіної, функція координації забезпечує впорядкування та узгодження діяльності різних елементів системи державного управління або взаємодіючих систем у процесі їх спільної управлінської діяльності. Вчена підкреслює роль координації у процесі управління як функції, завдяки якій забезпечується взаємодія у системі управління між усіма її ланками [7, с. 149].

Тож, виходячи з доктринального визначення сутності координації, голови місцевих державних адміністрацій мають бути наділені повноваженнями, які стосуються упорядкування управлінської діяльності самих адміністрацій та місцевих органів виконавчої влади на відповідній території. По суті, голови місцевих державних адміністрацій мають бути наділені повноваженнями, які дозволяють спрямовувати, корегувати, контролювати та здійснювати інші юридично значимі дії відносно територіальних органів виконавчої влади та структурних підрозділів місцевої державної адміністрації з метою забезпечення керованості соціально-економічним розвитком регіону. Зважаючи на вказане, є нагальна потреба внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» з метою створення нормативного підґрунтя виконання головами місцевих державних адміністрацій функції координації.

На перший погляд, надання таких повноважень головам місцевих державних адміністрацій може привести до посилення централізації їх управлінського впливу у межах окремого регіону. Логічно при цьому передбачити необхідність формування противаги централізації.

У цьому контексті залишаються актуальними напрацювання В.В. Цветкова, які стосуються співвідношення демократії і державного управління. Вчений наголошував на необхідності пошуку форм поєднання в державному управлінні ринкових і демократичних механізмів [8, с. 316].

Однією з таких форм доцільно вважати адміністративний договір, який з одного боку укладається у межах повноважень, наданих органам виконавчої влади чинним законодавством, а з іншого – є одним із проявів диспозитивного характеру діяльності, здійснюваної на засадах встановлених законодавством повноважень.

Юридична конструкція адміністративного договору може бути використана у межах здійснення головами місцевих державних адміністрацій координації діяльності щодо управління регіоном. Указане стосується не лише координування реалізації повноважень територіальними органами виконавчої влади, адже компетенцією у сфері регіонального управління наділені центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

На підтвердження вказаному слід навести думку Ж.В. Завальної, яка серед груп адміністративних договорів називає договори щодо регулювання координаційних відносин. Іншими видами адміністративних договорів вчена називає договори про зміну обсягів повноважень, а також регулювання відносин у бюджетній сфері [1, с. 259-328].

У цьому контексті слід зауважити про приписи Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» щодо необхідності законодавчої регламентації механізмів передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також взаємодії цих органів (підпункт 1 п. 1). Однак зазначений Указ не передбачає розкриття змісту терміну «передача» відносно повноважень, що визначає необхідність його додаткового тлумачення.

Доктринальне тлумачення цього терміна можна знайти у Науково-консультативному висновку від 31.07.2013 № 973, наданому Харківській обласній державній адміністрації Національною академією правових наук України. У ньому зазначено про декілька шляхів формування компетенції органу публічної влади – встановлення, передача і делегування повноважень. Встановлення, як зазначають автори висновку, є первинним способом визначення у законодавстві компетенції органу публічної влади, а передача і делегування характеризують вторинний перерозподіл повноважень між органами влади. Пе-

редача повноважень передбачає виключення повноваження зі змісту компетенції одного органу публічної влади і включення до змісту компетенції іншого органу. Делегування характеризує надання одним органом публічної влади права можливостей здійснення повноваження іншому органу на законодавчо визначених умовах при збереженні правової природи такого повноваження та встановленні системи контролю за його виконанням [9].

Виходячи зі змісту доктринального тлумачення терміна «передача» відносно повноважень, слід передбачити висновок про те, що відповідні приписи Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» стосуються не передачі, а делегування повноважень. Такий висновок сформульований із урахуванням, що у випадку передачі повноваження місцевих державних адміністрацій набувають іншої правової природи, яка визначена статусом відповідного органу виконавчої влади. Крім того, знову ж таки виникає питання набуття централізованого характеру діяльності місцевих державних адміністрацій щодо управління регіоном.

За таких умов виникає необхідність доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» нормами-дефініціями «встановлення повноважень», «передача повноважень», «делегування повноважень», якими було б забезпечено єдність застосування відповідних правових приписів у різних нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність місцевих державних адміністрацій.

Як правову форму, що відповідає сутності і змісту діяльності з делегування повноважень, можна запропонувати використання адміністративного договору.

Чинним законодавством передбачено визначення адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [10]). Ученими визначено предмет публічно-правового договору – відносини владного характеру, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб'єктів [11, с. 290].

Однак щодо консенсуального характеру публічно-правового (адміністративного) договору серед учених, які досліджували сутність цього явища, виникає питання термінологічного характеру щодо використання конструкції «адміністративний договір» чи «публічно-правовий договір». Не вдаючись до докладного аналізу сутності і змісту кожного з названих термінів, доцільним, враховуючи предмет наукового аналізу, вдається дослідження терміна «адміністративний договір», який вживається у чинному законодавстві.

Серед ознак адміністративного договору відзначають наступні: 1) виникнення у сфері публічної

влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий цими органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення публічних інтересів [11, с. 291].

Виходячи із цих ознак, виникає необхідність встановлення сторін такого договору. Якщо відносно того, що однією із сторін виступає суб'єкт владних повноважень, не виникає сумніву, то критичні застереження стосуються питання про те, чи можуть бути суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, стороною договору.

Так, на думку Ж.В. Завальної, адміністративний договір є договірною формою регулювання адміністративних відносин, що об'єднує в собі групу договорів, які регулюють управлінські правовідносини між суб'єктами владних повноважень [1, с. 12]. На думку інших вчених, недержавні організації можуть бути стороною адміністративного договору [11, с. 291].

Кожне з названих концептуальних положень потребує докладного аналізу. У межах предмета наукового пошуку найбільш прийнятним є підхід Ж.В. Завальної, спираючись на який, можливо визначити межі використання цієї юридичної конструкції у діяльності місцевої державної адміністрації. Так, адміністративними (управлінськими) договорами названо договори, які укладаються між суб'єктами із владними повноваженнями, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання управлінсько-правових відносин між ними [1, с. 13]. Саме у такому значенні управлінсько-правові відносини, пов'язані зі зміною повноважень шляхом їх делегування, за участі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, інших органів виконавчої влади можуть становити предмет договірного регулювання шляхом укладання адміністративного договору.

Висновки. Отже, чинне законодавство передбачає використання терміна «адміністративний договір» тільки у Кодексі адміністративного судочинства України. Разом із тим, сфера застосування адміністративного договору ширша, що також впливає з норм цього Кодексу. У наукових дослідженнях з адміністративного права проблема визначення сутності адміністративного договору потребує поглибленого наукового аналізу, під час здійснення якого перспективним напрямком може бути визнання консенсуальності окремих видів публічно-правових відносин. Така консенсуальність проявляється в узгоджувальних процедурах між суб'єктами владних повноважень, які стосуються урегулювання питання щодо одного предмету, який стосується не приватного, але публічного інтересу. У такому контексті використання адміністративних договорів у діяльності місцевих державних адміністрацій можливе як форма закріплення факту делегування повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. д. ю. н.: 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 395 с.
2. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь / О.П. Рябченко. – К. : Логос, 2013. – 40 с.
3. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 24.05.2013 № 307/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 14 (31.05.2013). – Ст. 475.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21 (28.05.99). – Ст. 190.
5. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 667 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73 (01.10.2013). – Ст. 2677.
6. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та доп. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
8. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 336 с.
9. Науково-консультативний висновок за зверненням Харківської обласної державної адміністрації щодо опрацювання пропозицій на виконання Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території»: лист Національної академії правових наук України від 31.07.2013 № 973.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918 (зі змінами).
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. – Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

УДК 342.565

НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЇЇ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФОРМИ

BUSINESS ENTITIES PUBLIC ADMINISTRATION AND PROCEDURE FORMS

Артеменко І.А.,

*кандидат юридичних наук, докторант
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Обґрунтовується запровадження наукової концепції щодо визначення органів публічної адміністрації в якості суб'єктів адміністративно-процесуального права і втілення її в життя. Надано авторське визначення терміна «адміністративно-процесуальна форма». Досліджено напрямки діяльності органів публічної адміністрації, які умовно поділено на юрисдикційні та неюрисдикційні, та доведено, що останні реалізуються у процесуальній формі.

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, процесуальна форма, юридичний процес, публічні функції, адміністративний акт.

Обосновывается введение научной концепции относительно определения органов публичной администрации в качестве субъектов административно-процессуального права и воплощение ее в жизнь. Предоставлено авторское определение термина «административно-процесуальная форма». Исследованы направления деятельности органов публичной администрации, которые условно разделены на юрисдикционные и неюрисдикционный, и доказано, что последние реализуются в процессуальной форме.

Ключевые слова: субъект публичной администрации, процессуальная форма, юридический процесс, публичные функции, административный акт.

Justified the introduction of the scientific concept regarding the definition of public authorities as subjects of the administrative procedural law and its implementation through. Given the author's definition of "administrative and procedural form". The directions of the activities of public authorities, which are divided into jurisdictional and not jurisdictional, and proved that the latter have procedural form.

Key words: the subject of public administration, procedural form, the legal process, public functions, the administrative act.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних завдань розвитку громадянського суспільства в Україні є послідовна демократизація взаємовідносин органів публічної влади та їх посадових осіб із приватними

особами з метою охорони їх прав, свобод і законних інтересів, сприяння їх реалізації, а також дієвого захисту у разі порушення. Досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян

з органами публічної влади. Модернізація полягає у тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна – ідеологія «служіння» держави інтересам людини.

Демократичне суспільство стає все більш вимогливим до влади, що змушує її орієнтувати всю діяльність на людину, на задоволення її потреб та інтересів через публічно-сервісні відносини, які регулюються за допомогою адміністративно-процесуальних норм.

У даний час законодавець не вдається до прямого регулювання адміністративно-процесуальної форми, а обмежується лише вказівкою на неї. Природно, що наявність значного масиву нормативно-правового матеріалу ставить питання про можливість зведення до спільного знаменника елементів більшості адміністративно-процесуальних форм. Перш за все, слід наблизити до практики поділу цих форм на стадії, привести до спільного знаменника форми участі публічної адміністрації, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами.

Аналіз останніх досліджень. Основу сучасних поглядів, що складають уявлення про адміністративні процесуальні форми, було закладено в 60-70-х рр. ХХ ст. монографічними дослідженнями ряду радянських науковців. Серед них праці В.Д. Сорокіна, Н.Г. Салішевої, І.О. Галагана, В.А. Лорія, А.П. Шергіна та інших. Активізуються дослідження в галузі загальної теорії юридичного процесу.

Предметною розробкою проблем адміністративної процесуальної форми займаються, зокрема, відомі російські дослідники Ю.О. Тихомиров, О.П. Альохін, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Д.М. Овсянко, В.А. Юсупов, болгарський вчений Добри Димитров, американські вчені Е. Гелхорн, Б.Б. Бойер та інші.

Різні аспекти адміністративної процесуальної форми тією чи іншою мірою знайшли відображення в роботах українських учених В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Г.П. Бондаренка, Л.К. Воронової, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Є.Б. Кубка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Сіренка, І.А. Тимченка, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка.

За період незалежності в Україні не з'явилося жодного монографічного дослідження, яке б давало загальну картину вчення про адміністративні процесуальні форми в діяльності органів публічної адміністрації, пропонувало універсальне визначення поняття, розкривало його засади. У малочисельних монографіях з окремих проблем адміністративного процесу, відповідних частинах підручників з адміністративного права, окремих статтях лише дотично розглядаються його поняття та зміст.

Всі зазначені нами вище, а також чимало інших праць учених минулого та сучасних розробок науковців із проблем державного управління та адміністративного процесу є водночас науково-теоретичним підґрунтям. У нових суспільно-політичних умовах українська наука має сьогодні достатні можливості для створення чіткої наукової концепції щодо визначення органів публічної адміністрації в якості суб'єктів адміністративно-процесуального права і за-

провадження її в життя. Особливо цьому сприяє та обставина, що держава гостро потребує якнайшвидшого впровадження рекомендацій науковців щодо впровадження у практичну діяльність органів публічної адміністрації чітко сформованих процесуальних форм.

Виклад основного матеріалу. Отже, діяльність органів публічної адміністрації реалізується у певній процесуальній формі. Автори радянського юридичного словника С.Н. Братусь та Н.Д. Казанцев зазначають, що процесуальна форма – це встановлені радянським законом правила, які регулюють діяльність слідчих, прокурорських та судових органів, а також порядок та послідовність здійснення процесуальних дій [1]. Процесуальна форма – це урегульований нормами процесуального права порядок здійснення процесуальної діяльності та документального закріплення його результатів. Процесуальна форма є специфічним різновидом правової форми державної діяльності [2]. Так, О.Ф. Скакун зазначає, що процесуальна форма – це система однорідних юридичних засобів, дій та операцій, визначених у процесуальному законодавстві і пропонувані учасникам юридичної діяльності для вирішення всіх питань, що виникають в юридичному процесі. До ознак останньої вчена відносить такі: 1) установлюється для впорядкування процесуальної діяльності; 2) регламентується нормами процесуального права; 3) залежить від принципів процесуального права; 4) має процесуальні гарантії учасникам процесу; 5) має систематичність, що виражається в наявності програми для учасників процесу, орієнтованої на поступове досягнення мети; визначенні завдань, що мають бути вирішеними на кожному етапі процесу; встановленні кола суб'єктів і учасників, обсягу їх прав та обов'язків, процесуальних гарантій; строків і часу здійснення дій; передбачені умов, способів і процедур прийняття і виконання рішень [3]. Аналіз вищезазначених положень дає змогу зробити висновок, що вчена процесуальну форму розглядає як складову юридичного процесу.

Звернемося до напрацювань, сформульованих В.М. Горшеневим щодо ознак правової форми: зв'язок із розглядом юридичної справи, здійснення на підставі норм права, завжди тягне за собою юридичні наслідки [4, с. 11]. Істотними ознаками правової форми вчений називає наступні: 1) зв'язок форми діяльності із розглядом юридичної справи, під якою розуміються життєві обставини, передбачені нормативно-правовими актами; 2) здійснення виключно уповноваженими органами (посадовими особами) та іншими суб'єктами; 3) вираження у здійсненні операцій з нормами права; 4) закріплення результатів правової форми у документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 5) наявність потреби у встановленні низки гарантій; 6) зв'язок правової форми діяльності із необхідністю використання відповідних методів і засобів юридичної техніки [5, с. 21]. Т.В. Чугурова процесуальну форму визначає як загальну форму створення та реалізації права, зміст якої може бути по-різному наповнений. При цьому вчена зазначає, що це категорія роз'єднання, тобто вона не об'єднує, а навпаки, розкладає процес на

певні складові [6, с. 4]. Зазначена думка є цікавою та такою, що дійсно найбільш повно характеризує процесуальну форму, оскільки сутність та призначення останньої полягає у найбільш чіткому визначенні послідовності дій певного суб'єкта при реалізації певних функцій держави з одного боку і громадянина з іншого. Тому особливого значення набуває визначення основних напрямків діяльності органів публічної адміністрації та процесуальних форм їх реалізації. Для цього звернемося до визначення категорії публічна адміністрація. Розуміння змісту та сутності поняття «публічна адміністрація» набуває особливо значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, приведення їх діяльності у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з країнами-членами ЄС у пріоритетних напрямках суспільного життя та, врешті-решт, набуття Україною повноправного членства в ЄС. При цьому йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації.

Слід наголосити, що аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволив зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [7]. Крім того, у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [8]. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності [9], під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Таким чином, вважаємо, що в широкому сенсі до «публічної адміністрації» крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, відносяться незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Підтвердженням існування тлумачення терміну «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому сенсі постають також праці європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють наступне: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [10, с. 41-45]. Т.М. Кравцова та А.В. Солонар

пропонує до органів публічної адміністрації відносити підприємства, установи та організації, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями [11, с. 523]. Є.В. Петров із посиленням на європейську науку адміністративного права пропонує ввести до органів публічної адміністрації такі категорії, як публічно-правові установи та публічно-правові фонди. Зазначаючи при цьому, що в Україні такі існують. До публічно-правових установ вчений пропонує віднести державні та комунальні лікувальні установи, навчальні заклади, державні підприємства «Укрпошта», «Укрзалізниця», комунальні підприємства, які забезпечують водопостачання, водовідведення тощо. Що ж до публічних фондів, то тут можна назвати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння молодіжному будівництву тощо [12, с. 204-205]. Ми цілком погоджуємося із вищевказаним переліком органів публічної адміністрації та вважаємо, що основні напрямки діяльності останньої відображаються у зовнішньоуправлінській та публічно-сервісній діяльності.

Ураховуючи те, що діяльність органів публічної адміністрації можна умовно поділити на юрисдикційну та неюрисдикційну, можна стверджувати, що останні реалізуються у процесуальній формі. Додатково підкреслити, що процесуальна форма неюрисдикційної діяльності реалізується у відповідних неюрисдикційних провадженнях, а не у відповідному процесі. Таке твердження ґрунтується на теоретично доведених тезах про зміст юридичного процесу, який визначають як комплексне утворення, що складається з чотирьох компонентів, які мають свої особливості: конституційного, кримінального, цивільного та адміністративного процесів [13]. Також на користь цього твердження можна навести тезу, що різні за своєю природою види діяльності органів публічної адміністрації не можуть знаходитись у рамках одного процесу. Тобто єдина адміністративно-процесуальна форма не може задовольнити потреби адміністративної правотворчості, правозастосування та юрисдикції одночасно. Але такої позиції дотримуються не всі вчені. Так, існує позиція, що процесуальна форма існує лише в тих процесуальних відносинах, правовий режим яких визначений КАС України. Особливо вказане стосується тих відносин, які складаються у зв'язку із прийняттям органами виконавчої влади, іншими уповноваженими органами (зокрема й органами місцевого самоврядування), їх посадовими особами управлінських рішень. Зрозуміло, що з таким висновком не можна погодитись. Оскільки категорії «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура» є процесуальними і являють собою різновиди адміністративно-процесуальної форми існування певних адміністративно-правових відносин суб'єктів публічної адміністрації.

Висновки. Отже, на нашу думку, адміністративно-процесуальна форма – це владна, цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, яка здійснюється на підставі адміністративно-процесуальних норм із

метою виконання покладених на останніх певних публічних функцій, шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуальної діяльності органів публічної адміністрації недостатньо сформовані та нечітко закріплені процесуальні форми здійснення тих чи інших напрямків діяльності останніх, оскільки

«закритість» адміністративного права, існування останнього виключно як «управлінського права», що регулює відносини, пов'язані із реалізацією та захистом інтересів держави, унеможливорює чітку регламентацію діяльності зазначених суб'єктів, що породжує бюрократію, корупцію та недотримання прав і свобод людини і громадянина у взаємовідносинах з органами публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Советский юридический словарь / под ред. С. Братусь, Н. Казанцев, С. Кечекьян и проч. – М. : Госюриздат, 1953. – 782 с.
2. Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве / М.Л. Якуб. – М. : Юрид. лит., 1981. – 237 с.
3. Скакун О.Ф. Теория права і держави: підручник. – 2-ге видання. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
4. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1983. – 196 с.
5. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Швед Едуард Юрійович. – Х., 2009. – 200 с.
6. Чугурова Т.В. Процесуальні форми захисту публічних інтересів в російському праві: автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.В. Чугурова. – Самара, 2007 – 18 с.
7. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України: наук.-практ. коментар. – 2006. – № 10. – С. 74–77.
8. Комашко М.В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М.В. Комашко // Держава та регіони. – 2001. – № 2. – С. 27–31.
9. Recommendation No. R (84) 15 relating to public liability [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.
10. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
11. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної інформації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010_4/10ktmdpa.pdf.
12. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права України: моногр. / Є.В. Петров. – Х. : Діа плюс, 2012. – 392 с.
13. Основы права: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2004. – 429 с.

УДК 342.9:347.73

ПЕРСПЕКТИВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ ЯК ОБ'ЄКТУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН

THE PROSPECT OF NON-STATE PENSION FUNDS AS THE OBJECT OF SOCIAL PROTECTION OF CITIZENS

Баланюк Н.Ю.,

здобувач кафедри фінансового права

Національного університету державної податкової служби України

У статті висвітлено досвід функціонування пенсійних систем у таких країнах, як Хорватія, Польща, Казахстан. Визначено позитивні й негативні аспекти впровадження недержавних пенсійних фондів в адміністративно-правовій, а також економічній сферах даних держав. Проаналізовано перші кроки становлення недержавних пенсійних фондів (НПФ) в Україні, виявлено проблеми їх розвитку та запропоновано напрями удосконалення.

Ключові слова: недержавні пенсійні фонди (НПФ), недержавне пенсійне забезпечення (НПЗ), пенсійна реформа, пенсійні плани (схеми), учасники.

В статье отображен опыт реформирования пенсионных систем в странах с переходной экономикой, в частности в Хорватии, Польше, Казахстане. Определены позитивные и негативные аспекты внедрения негосударственных пенсионных фондов в административно-правовой сфере данных государств. Проанализированы первые шаги становления таких финансовых институтов в Украине, выявлены проблемы их развития и найдены пути их устранения.

Ключевые слова: негосударственные пенсионные фонды (НПФ), негосударственное пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, пенсионные планы (схеми), участники.

The experience of reforming pension systems in state with connecting economic, right in Hollow, Hungaries, Kazahstane are elucidates. Positive and negative aspects of the introduction non-state pension fund in administrative and law sphere data state are determined. Will analyzed first steps of the formation such financial institute in Ukraine, is revealed problems of their development and is offered way of the improvement.

Key words: non-state pension funds (NPF), non-state pension provision (NGOs), pension reform, pension plans (schemes), and participants.

Постановка проблеми. Доопрацювання та створення третього рівня української пенсійної системи в особі недержавних пенсійних фондів (НПФ) станом на 2014 р. є ключовим питанням, а також економічним явищем, що супроводжується розробленням якісного законодавчо-нормативного забезпечення для забезпечення надійності розвитку фінансових інструментів, спроможних перетворити пенсійні активи в ефективний інвестиційний ресурс, забезпеченням надійних механізмів захисту пенсійних вкладів від інфляції та різного роду зловживань.

Реформування пенсійної системи в Україні розпочалося ще з 1 січня 2004 р., коли набрав чинності Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [1]. На даний час упровадження пенсійної реформи ще більше поглиблюється через поставлення на меті лише вирішення базового питання щодо бездефіцитності Пенсійного Фонду України. Населення країни користується лише солідарним пенсійним забезпеченням, що створює непосильний тягар для цієї системи, яка вже не у змозі виконувати свої функції. Варто відзначити, що попри всі внесені зміни, сьогодні в Україні склалася критична ситуація: старіння населення, борг Пенсійного Фонду перед державним бюджетом, лише формальне існування трирівневої пенсійної системи.

Отже, проблема реформування пенсійного забезпечення, зокрема доцільність введення його третього рівня в особі банків, недержавних пенсійних фондів (НПФ), страхових організацій тощо, спираючись на досвід пострадянських країн та країн з перехідною економікою та врахування Україною його позитивних моментів, є актуальною і потребує подальшого вивчення та наукового обґрунтування, що й стало метою даної статті. Новизна дослідження полягає у виокремленні недоліків чинної української системи пенсійного забезпечення, обґрунтуванні необхідності її реформування на підставі аналізу сучасного стану пенсійного забезпечення з урахуванням досвіду реформування пенсійних систем у країнах із перехідною економікою (Польща, Хорватія, Казахстан, Угорщина, країни Балтії).

Стан дослідження. Розробленню теоретичних і методологічних питань створення та впровадження системи недержавного пенсійного забезпечення були присвячені праці зарубіжних науковців К. Гільсон, Г. Мак Тагарт, серед українських дослідників над цією тематикою працюють Л.Л. Баланюк, Ю.М. Вітка, Г.В. Нечай, А.Н. Трохимова, В.А. Колбун, Р.В. Пічуров, Н.В. Каліта, О.П. Ткаліч, О.Й. Ткач, А.В. Михайлов, В.В. Басов, О.Г. Морозов та ін.

Предметом дослідження автор обрав перспективи та наслідки реформування пенсійних систем Хорватії, Польщі та Казахстану, методологічні, методичні та прикладні підходи до впровадження сучасних комбінаційних схем пенсійного забезпечення, значну роль у яких відіграє недержавне пенсійне забезпечення (НПЗ).

1. Хорватія – Україна: порівняльний аспект.

У травні 1996 р. хорватською владою прийнято рішення про створення змішаної системи з дво-

ма обов'язковими й одним чи більше добровільним рівнями. Перший рівень мав забезпечувати усім працівникам, що мають право на отримання, базову пенсію за розподільчим принципом, у той час як другий рівень повинен був являти собою приватну децентралізовану накопичувальну систему з індивідуальними розрахунками учасників. Надалі був напрацьований законодавчий пакет щодо регулювання правових відносин страхування, а саме: закон 1993 р. «Про каси добровільного взаємного страхування», закон 1997 р. «Про пенсію за соціальним страхуванням», закон 1997 р. «Про приватну пенсію та про приватні пенсійні каси» та закон 1997 р. «Про осіб, що мають право на соціальне забезпечення та приватну пенсію, а також про внески, що підлягають сплаті для покриття вартості послуг». Відповідно до Закону 1993 р. «Про каси добровільного взаємного страхування», з грудня 1993 р. в Угорщині з'явилась можливість створювати добровільні пенсійні каси. Досвід їх роботи відіграв вирішальну роль під час створення другого рівня пенсійного забезпечення [2, с. 49-50]. Число добровільних пенсійних кас і членство в них невпинно зростає. Зараз налічується близько 250 таких кас, а кількість членів вже досягла 1 млн осіб, що складає майже четверту частину всіх зайнятих. Лише протягом 1998 р. кількість членів добровільних кас зросла на третину. Працедавці підтримують створення пенсійних кас завдяки існуванню податкових пільг. Це особливо актуально для України, оскільки нині великі контингенти населення не залучені до державного пенсійного страхування або сплачують мізерні внески. До таких категорій належать, насамперед, підприємці-фізичні особи, інші самозайняті та члени їх сімей; громадяни, які мають неформальну зайнятість, зокрема нелегальні трудові мігранти та інші особи; особи, зайняті в домашньому господарстві. Податкові стимули мають заохочувати ці верстви населення до того, щоб вчасно потурбуватися про забезпечення власного добробуту в похилому віці. Тому держава має спрямовувати діяльність недержавного пенсійного забезпечення насамперед на ці групи населення.

Характерні риси добровільної пенсійної системи (3-й рівень) [2, с. 51]:

- добровільна пенсійна каса є неприбутковою юридичною особою, що створюється на приватній основі;
- індивідуальні рахунки вкладників;
- операції каси: збір, адміністрування, управління інвестиціями, виплата пенсій (ануїтету), одноразові виплати при досягненні пенсійного віку;
- призначення дипозитарію є обов'язковим;
- регулювання здійснює Державний орган нагляду за приватними касами.

Концепція полягає у використанні вже існуючих фінансових інститутів (банків, компаній з управління активами, брокерів тощо) для заохочення їх до надання послуг пенсійним касама.

Ситуація в інвестиційній політиці Хорватії є дещо повільною. Вивчення складу портфелів недержавних пенсійних фондів виявляє збільшення частки

коштів, інвестованих у державні папери, що робиться для гарантування мінімальної ставки інвестиційного доходу, що у свою чергу спричиняє зростання адміністративних витрат і не дає жодних переваг у виборі учасниками пенсійних кас.

Україні, на переконання автора, слід неабияку увагу приділити фондovanості ринку. На протигагу консервативному досвіду Хорватії слід розширити ринок цінних паперів і вдосконалити законодавство щодо складу портфелів недержавних пенсійних фондів. Для виваженої політики нашої держави під час реформування пенсійної системи слід врахувати наступні помилки, що були здійснені хорватським урядом [3]:

- питання скорочення адміністративних витрат у накопичувальній системі тісно пов'язані із правовим регулюванням переходу людей з однієї пенсійної каси до іншої, допущенням відкритих пенсійних кас;
- відсутність централізованої автоматизованої системи ведення персоніфікованого обліку внесків і заробітку всіх працівників не сприяє зміцненню фінансової стабільності системи соціального страхування та має інші несприятливі недоліки;
- запровадження обов'язкової накопичувальної системи за рахунок зменшення надходжень коштів до системи соціального страхування породжує великий дефіцит державних фінансів, що при невмілому управлінні може спричинити інфляцію та інші негативні наслідки.

2. Пенсійна політика Польщі.

На початку 1999 р. Польща здійснила найголовніші заходи з реформування своєї пенсійної програми, серед яких наступні [6]:

- запровадження добровільної накопичувальної системи для осіб, які бажають заощадити додаткові кошти при виході на пенсію;
- створення нового регулятивного органу – UNFE – для регулювання всіх аспектів загальнообов'язкової накопичувальної системи;
- створення законодавчої й адміністративної інфраструктури для підтримки загальнообов'язкової накопичувальної системи. До неї відносяться управління пенсійними фондами і власне пенсійні фонди, три нових законодавчих акти, зміни до інших вже існуючих законів, а також адміністративні процедури для збору та інвестування пенсійних внесків;
- встановлення правил інвестування внесків до загальнообов'язкової накопичувальної системи.

Відповідно до польського законодавства у приватній пенсійній системі функціонують три юридичні особи [7]. Першою з них є Компанія з управління Пенсійним фондом (КУПФ), що здійснює діяльність із метою отримання прибутку. Ця юридична особа є відповідальною за всі види діяльності – залучення учасників, складення інвестиційних планів для активів, контроль за коштами на індивідуальних рахунках і забезпечення учасників періодичною звітністю. КУПФ виступає засновником другої юридичної особи – Пенсійного фонду (ПФ), який має спеціальний статус юридичної особи, але не має власного капіталу і штату працівників, а отже, ніколи не зможе збан-

крутувати. Проте, ПФ відповідає за облік та зберігання внесків всіх учасників, а також інвестиційний дохід, отриманий від цих внесків.

Останньою ланкою є банківський депозитарій (БД), який забезпечує безпеку всієї системи шляхом фізичного володіння усіма коштами учасників, а також всіма активами, придбаними за рахунок цих коштів. Польська законодавча структура забезпечує фізичне та юридичне розмежування активів учасників й активів КУПФ. Вона гарантує захист внесків від розкрадання, а також втрати в разі визнання КУПФ банкрутом.

Існуючий сьогодні в Україні проект закону «Про недержавні пенсійні фонди» не забезпечує цього. Незважаючи на вимоги створення незалежної депозитарної установи, він дозволяє компанії з управління активами мати фізичний доступ до внесків учасників недержавного пенсійного фонду. Це дає чудову можливість для розкрадання коштів і фальсифікації обліку. Крім цього, внески учасників й активи самого пенсійного фонду змішуються в межах однієї юридичної особи. У результаті виникає можливість неналежного розподілу коштів між цими двома групами. Таким чином, потрібно забезпечити облік, який окремо відобразатиме грошові суми. Також останній варіант законопроекту передбачає, що грошові кошти учасника можуть розглядатися як активи пенсійного фонду під час судового розгляду справ про банкрутство. Така структура майже не захищає учасників. У Польщі існує досить широкий вибір приватних КУПФ. Дуже важливим, на погляд автора, є те, що держава не бере участі в управлінні системи і не виступає засновником жодного приватного пенсійного фонду, що має велике значення для успішної діяльності усієї системи, тому що є запобіжним заходом у разі виникнення конфлікту інтересів. Міжнародний досвід з управління державою активами приватної пенсійної системи показав, що вона інвестуватиме їх виключно у своїх інтересах, а не на користь учасників пенсійного плану. У результаті цього завжди зменшується ставка доходу інвестування для учасників.

3. Пенсійний досвід Казахстану для України.

Реформована система Казахстану має обов'язкове недержавне пенсійне забезпечення з пенсійними внесками фіксованих розмірів [4]. Казахстан реформував свою пенсійну систему 1 січня 1998 р. По суті, уряд Казахстану вибрав для реформування своєї пенсійної системи Чилійську модель: у систему пенсійного забезпечення держави залучено три типи організацій – пенсійні фонди (корпоративні, відкриті), Державний накопичувальний фонд), компанії з управління активами й опікунські банки.

Державний накопичувальний фонд є «приватним» фондом, що управляється державою. Пенсійний фонд є акціонерним товариством закритого типу, що заробляє прибуток на операціях із пенсійними коштами. Його створено для того, щоб громадяни, які не довіряють приватним фінансовим установам, могли переказувати свої приватні внески до державного фонду. Через накладені на ньо-

го суворі обмеження, Державний накопичувальний фонд інвестує кошти з меншим ризиком порівняно з недержавними пенсійними фондами, і тому, теоретично, його вкладники отримують менший прибуток. На компанію з управління активами покладається вибір об'єктів інвестування пенсійних внесків працівників та оцінка вартості активів. Як і пенсійні фонди, компанії з управління активами заробляють прибуток на операціях із пенсійними коштами. Вони є акціонерними товариствами закритого типу і можуть утворюватись щонайменше чотирма засновниками, кожен із яких може володіти не більше 25% акцій. Засновниками компанії з управління активами можуть бути іноземні фірми, а також, що цікаво, засновники пенсійного фонду, з якими компанія уклала угоду [5].

Від пенсійних фондів вимагається користуватись послугами опікунських банків, що відповідають за безпеку пенсійних коштів. Усі пенсійні відрахування працівників переказуються в опікунські банки через Державний центр із виплати пенсій. Фізично пенсійні кошти ніколи не знаходяться «в руках» пенсійного фонду або компанії з управління активами. Безпека пенсійної системи є запорукою її надійності і стабільності. Сьогодні через численні недоліки законів, що регулюють НПЗ як в Україні, так і в Казахстані, поки що передчасно стверджувати, що приватні пенсійні плани надійно захищені. Україні, де неодноразово повторювалися ситуації з банкрутством і кризою фінансових установ, слід звернути увагу на такий елемент: у Казахстані фізичне володіння пенсійними активами покладено на опікунські банки. Ліцензії на проведення такої діяльності видаються в Казахстані лише найбільшим і найстабільнішим банкам, у тому числі кільком міжнародним банкам. До статутного капіталу опікунських банків встановлено найбільші вимоги. Їм суворо забороняється виконувати будь-які операції з пенсійними коштами, що суперечить нормам (рекомендаціям) Державної комісії з цінних паперів. Пенсійні кошти знаходяться в безпеці, оскільки фізично саме опікунські банки отримують пенсійні внески, виплачують пенсії, виконують операції й утримують пенсійні кошти. Опікунські банки є повністю незалежними від пенсійних фондів і компаній з управління активами.

На наше переконання, Україна пішла правильним шляхом, акцентуючи увагу на проблемних питаннях організаційних зв'язків. У Казахстані, як і в Україні, закон забороняє будь-яку «спорідненість» сторін, які працюють із даним пенсійним фондом, за винятком засновників пенсійного фонду і компанії з управління активами, тобто опікунський банк, виконавець фінансових операцій з пенсійними коштами (брокер/дилер) і банк, у який вкладаються пенсійні кошти, не можуть бути засновниками пенсійного фонду або компанії з управління активами незалежно від частки володіння акціями пенсійного фонду.

Вважаємо, що уряд Казахстану вдало побудував політику щодо майбутнього випуску додаткових державних облигацій для покриття збільшеного бюджетного дефіциту. Значну частку цих облигацій купуватимуть недержавні пенсійні фонди, водночас поступово скорочуватимуться фінансові зобов'язання і розміри пенсій із солідарної системи, оскільки кожне наступне «покоління» пенсіонерів отримуватиме все меншу й меншу частку своєї пенсії із солідарної системи. Таким чином, неявні фінансові зобов'язання уряду поступово трансформуються у явні через випуск державних облигацій.

Безумовно, далеко не все є позитивним у досвіді Казахстану щодо реформування пенсійного забезпечення, мають місце такі негативні явища:

- недостатній законодавчий захист пенсійних активів;
- брак надійних довірчих установ, конфлікт інтересів;
- обмеженість вибору в інвестуванні коштів;
- несприятлива реформована пенсійна система для жінок.

Тому, виходячи з досвіду впровадження пенсійної реформи в Казахстані, необхідно докладніше дослідити і вивчити соціальні аспекти пенсійної реформи; виважено підійти до питання підготовки фахівців у даній галузі; переглянути більшість положень цивільного кодексу, закону «Про банкрутство», «Про акціонерні товариства» з метою ефективнішого співфункціонування.

За системою, яка на даному етапі пропонується для запровадження в Україні, всі активи знаходилися б лише в управлінні державою. Досвід різних країн світу вказує, що дана система зазнає невдачі. Проте починаючи з 2000 р., за економічною угодою між Україною та Європейським Союзом [8], іноземні страхові компанії, пенсійні фонди, компанії з управління активами мають право здійснювати операції в Україні на рівних із місцевими компаніями умовах. Завдяки цьому виникає можливість створення в Україні міцних пенсійних фондів, які могли б стати основою для загальнообов'язкової накопичувальної системи.

Висновки. Огляд досвіду та останні тенденції в пенсійних системах країн СНД свідчать про ефективність функціонування нових пенсійних механізмів. Загально визнаними критеріями оцінювання рівня захисту учасників недержавного пенсійного забезпечення є наступні: законодавча база та ефективне державне управління; інвестиційні можливості, кваліфіковані управляючі активами та зберігачі, професійні адміністратори, фінансово освічені громадяни, надійність системи та довіра до неї населення. Саме за такими факторами необхідно оцінити можливості України щодо запровадження недержавного пенсійного забезпечення та на основі результатів оцінювання вдосконалювати систему пенсійного забезпечення країни, виводячи її на вищий адміністративно-правовий рівень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення»: від 09.07.2003 р. № 1057-IV // ВВР України. – 2003. – № 47–48.
2. Калита Н.В. Формування системи приватного пенсійного забезпечення: світовий досвід і Україна / Н.В. Калита // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – № 6. – С. 49–50.
3. Мак Таггарт Г. Пенсійні системи країн світу: порівняльний аспект / Г. Мак Таггарт // Людина і праця. – 2004. – № 7. – С. 61–66.
4. Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»: от 20.06.1997 г., № 136-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pension.kiev.ua>.
5. Колбун В. Накопичувальна пенсійна система Казахстану: підсумки, проблеми, перспективи / В. Колбун // Вісник Пенсійного фонду України. – 2004. – № 7. – С. 17–19.
6. Трохимова Т. Пенсійна реформа: вітчизняні проблеми та зарубіжний досвід / Т. Трохимова // Економіка. Фінанси. Право. – 2000. – № 11. – С. 29–30.
7. Сковронська-Лучинська А. Польща пенсійна: Європа, Європа і ще раз Європа / А. Сковронська-Лучинська // Пенсія. – 2004. – № 9. – С. 26–28.
8. Угода економічна між Україною та Європейським Союзом / ратифіковано Законом: від 10.11.1994 р. № 237/94ВР.

УДК 342.922

СУЧАСНИЙ КЕРІВНИК У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

MODERN LEADER IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION

Білик П.П.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

Статтю присвячено визначенню складності правового статусу керівника в органах державного управління. Висвітлюється комплекс внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських повноважень і форми та методи їх реалізації. Увага приділена і формуванню стилю управління як однієї із необхідних якостей керівника.

Ключові слова: апарат управління, керівник, державне управління, правове забезпечення, повноваження, стиль управління, форми та методи управління.

Статья посвящена определению сложности правового статуса руководителя в органах государственного управления. Освещается комплекс внутриорганизационных и внешнеуправленческих полномочий и форм и методов их реализации. Внимание уделено и формированию стиля управления как одному из необходимых качеств руководителя.

Ключевые слова: аппарат управления, руководитель, государственное управление, правовое обеспечение, полномочия, стиль управления, формы и методы управления.

Article is dedicated to definition of the complexity of the legal status of the head of the state administration bodies. It comes about the complex of in-house and outwardly powers and about forms and methods of their implementation. Attention is paid to the formation of a management style as one of the necessary qualities of leadership.

Key words: device management, leader, public administration, legal provision, authorities, management style, forms and methods of management.

В умовах здійснення якісних державно-правових та суспільних перетворень на макро- та мікрорівні, необхідності прискорення трансформації соціально-економічного розвитку країни, всезагальної кризи державного управління, незважаючи на впроваджену адміністративно-правову реформу, природно підвищені вимоги щодо якості та ефективності ставляться до засад організації і діяльності апарату державного управління, всіх його органів та посадових осіб.

Конституція України 1996 року проголосила людину з притаманними їй правами (на життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканість та безпеку) найвищою соціальною цінністю в державі. Це законодавче положення вимагає докорінної перебудови засад, на яких засновані і на які спираються відносини між людиною та державою. Якщо в умовах панування

командно-адміністративної системи управління, яка існувала за часів Радянського Союзу, домінуючою була побудова таких відносин за принципом «людина для держави», то в сучасних умовах держава повинна виконувати своє пряме та основне призначення, свою службову роль щодо людини. Як зазначається з цього приводу у спеціальній літературі, раніше вважалося, що держава, її органи управляють вищі нижчими, і найнижчою ланкою державного організму, його «гвинтиками» були прості громадяни. Сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі суспільства [1, с. 30].

Справді, таку думку варто підтримати, адже основним призначенням держави, всіх її органів та посадових осіб є орієнтація власної діяльності на за-

безпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності. Така теза означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод [1, с. 30].

Держава в особі всіх без винятку державних органів, через які народ України здійснює надану йому владу, покликана створювати навколо людини такі умови, або трансформувати об'єктивно складені, за яких людина зможе реалізовувати власні природні права, а також проголошені Основним Законом держави соціально-економічні, політичні та культурні права, свободи і законні інтереси найбільш ефективно та повною мірою.

Становлення Конституційних принципів вимагає докорінної трансформації організаційно-функціональної побудови апарату державного управління. А це, у свою чергу, не може не тягнути й такої необхідності щодо керівного складу органів державного управління, оскільки саме від цих посадових осіб великою мірою залежить якість та ефективність розроблених, прийнятих управлінських рішень, а також їх практична реалізація. Адже не викликає сумнівів твердження, що керівник у процесі управлінської діяльності – ключова фігура. Як зазначає Ю.О. Тихомиров, статус керівника дозволяє гнучко та оперативно здійснювати розпорядчі, організаційні та контрольні функції, спрямовувати роботу керованого колективу, офіційно представляти організацію зовні [2, с. 322].

Доктринальною розробкою питань правового статусу керівника в органах виконавчої влади (державного управління) займалося небагато радянських та українських вчених, спеціалістів державного управління. Так, 1988 року вийшла колективна робота «Керівник в апараті державного управління (організаційно-правові проблеми)», перед тим 1984 року вийшла праця О.М. Омарова «Руководитель: размышления о стиле управления». Певні питання визначення статусу керівника органу державного управління знайшли відображення свого часу в роботах Д.Н. Бахраха, А.С. Васильєва, В.С. Кабакова, М.П. Орзіха, Ю.О. Розенбаума, О.Г. Тиковенко, В.В. Цветкова та ін. Сьогодні питання правового статусу керівника органу державного управління відображені в роботах, які видані друком за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, а також у роботах учених-дослідників питань теорії державного управління при Президентіві України. Незважаючи на певну кількість робіт із зазначеної тематики, варто констатувати, що організаційно-правові питання визначення статусу як керівника органу державного управління, так і керівника, який здійснює господарське управління в сучасних умовах, розроблені недостатньо та поверхово. Це вимагає пильної уваги до питань визначення статусу керівника в апараті державного управління і з методологічної точки зору дослідження, і з точки зору досліджень на загальному та спеціальному рівнях.

Як зазначає Ю.О. Тихомиров, відповідність статусу керівника та необхідний для цього «набір» властивостей керівника сприяють ефективності управління [2, с. 322].

Вважається, що методологічно правильним під час дослідження статусу керівника є визначення передусім об'єкта дослідної роботи. Коли мова йде про керівника, то варто розуміти, що до цієї категорії можна включити посаду керівника органу державного управління, а також посаду керівника, який здійснює так зване внутрішньоорганізаційне управління іншою юридичною особою (не органом державної влади). Таким чином, імовірно досліджувати статус керівника в державному управлінні та господарського керівника. Тут виходимо з вузького та широкого підходів до розуміння управління. Не менш важливим є глибоке опанування всіх елементів статусу та їх правильна реалізація [2, с. 323]. Першочергового значення наукою адміністративного права в цих питаннях надається визначенню статусу керівника, його основних повноважень та відповідальності, відображених у загальних та спеціальних законах, підзаконних актах, статутах та інших локальних актах.

Найбільш виразним для окреслення обсягом повноважень службово-владного характеру наділений керівник органу, що входить до апарату державного управління. Саме ця посадова особа покликана здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності [3, с. 59]. Від керівника залежить оптимальне використання всіх форм і методів управління. Сукупність (система) соціально ефективних способів, засобів, форм та методів управлінської діяльності, що постійно використовується суб'єктом управління, називається стилем управління [4, с. 352]. Загалом стиль управління, його характер визначається самим керівником, його якостями. Але першочергове значення у формуванні стилю як поєднання форм та методів управлінської діяльності залежить від рівня нормативного регулювання такої діяльності й управління в цілому. Для сучасного періоду розвитку держави та суспільства характерне акцентування уваги на функціях та методах не прямого, а більшою мірою опосередкованого впливу на розвиток сфер державної життєдіяльності, включаючи прогнозування, стимулювання, інформаційне обслуговування, кадрове забезпечення, методичну допомогу тощо. Мова йде переважно про управління суспільними процесами в галузях, сферах, підприємствах, організаціях та поступове звуження кола об'єктів, що управляються безпосередньо [2, с. 394].

Через таке звуження та переосмислення засад правового регулювання державного управління та управлінської діяльності керівного складу апарату управління варто звернути увагу на те, що керівник будь-якого рівня, залежно від особистих якостей, професійної підготовки, досвіду управлінської діяльності, володіє можливістю вирішити певну управлінську проблему за варіативного поєднання форм та методів, які все ж приписані йому законодавчо. Тут утілені два моменти: від повинного, тобто тих норм, які

зобов'язують керівника мислити та діяти певним чином, і від можливого – реальної професійної підготовки керівника та наявних у нього загальнокультурних, ділових та особистих якостей [4, с. 352].

А.С. Васильєв наголошує, що критеріями класифікації форм управління є юридичне значення наслідків застосування певної форми і ступінь правової регламентації їх практичного застосування [5, с. 138].

За першим критерієм прийнято розрізняти правові та неправові форми управління. За другим – встановлення норм права, застосування норм права, здійснення інших юридичних дій, укладання адміністративних договорів тощо.

Щодо першого критерію, варто наголосити, що конкретна форма реалізації виконавчої влади (державного управління) може бути віднесена до правових у тому випадку, якщо в діях, що реалізуються суб'єктом цієї влади, чітко проявляється характерне для даного виду державної діяльності юридично-владне волевиявлення. У цьому полягає сутність реалізації державної виконавчої влади [5, с. 140].

Інші дії, які пов'язані із процесом реалізації державного управління, але не є елементами цього процесу, відносяться до неправових форм діяльності апарату державного управління. Такими діями є, наприклад, організаційно-технічні, аналітичні, забезпечувальні тощо. Ці форми використовуються органами виконавчої влади повсякденно в різноманітних варіантах для забезпечення діловодства, ресурсового обслуговування, організації використання оргтехніки, забезпечення охорони тощо.

Але ці дії, рівно як і використання неправових форм реалізації управління, притаманні й іншим органам та їхнім керівникам не виконавчої влади. Так, як зазначає А.С. Васильєв, до цієї групи відносяться також відносини, що виникають у сфері внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності інших державних органів, наприклад, прокуратури, суду, органів внутрішніх справ тощо [6, с. 4]. Такі функції не виражають основні напрямки реалізації державної влади, а носять допоміжний характер. Таким чином, зовнішньовладні функції апарату державного управління можуть реалізовуватися лише у правових формах – у формі видання актів управління або здійснення інших юридичних дій, а внутрішньоапаратна організаційна діяльність може виражатися як у правових (розпорядження керівника, вказівки керівника підлеглим), так і в неправових формах (організація охорони, діловодство, експедитування тощо).

Головним для поєднання форм та методів управління є організаційний момент, який дозволяє розміщувати людей у просторі (територія, споруди, засоби виробництва) та наділяти їх певними функціональними ролями, що полягають у виконанні необхідних видів та об'ємів діяльності [4, с. 48]. Це розширює можливості людей та підсилює їх потенціал.

Керівник органу, що входить до апарату державного управління, – це різновид посадової особи, наділеної функціями управління щодо очолюваного нею певного формально-організованого колективу

[6, с. 131]. Тут варто розуміти, що керівники органів державної виконавчої влади не лише мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань, а й одноосібно проводять політику держави на різних рівнях, тобто виконують як зовнішньовладні функції, в яких природно і виражається призначення очолюваного цим керівником органу, так і внутрішньоуправлінську діяльність.

На керівника органу виконавчої влади покладатиметься виконання всіх функцій, які можуть охарактеризувати функціональний зміст державного управління й управлінські правовідносини за участю органу управління, а саме: прогнозування та планування, організація структури апарату управління та його діяльності у відносинах з об'єктами управління, підбір та розстановка кадрів, керівництво та координація, оперативне регулювання та розпорядження, наглядово-контрольна функція.

Таким чином, відносини, в які керівник органу виконавчої влади вступає як посадова особа, є багатоманітними за своїм суб'єктним складом і багатofункціональними за своїм змістом [3, с. 60].

Отже, складність правового статусу керівника в апараті державного управління та його першочергове значення в організаційно-функціональній характеристиці державного управління пов'язане з великою кількістю факторів.

Звичайно, державне управління як організуючий, владний, цілеспрямований, заснований на законі, імперативний вплив держави в особі її органів та посадових осіб на суспільство та суспільні процеси, які є найвагомими з точки зору держави та суспільства з метою приведення їх в певний, бажаний для суспільства та кожної людини стан, здійснюється за кооперації зусиль великої кількості людей, які обіймають найрізноманітніші посади, або ж є простими виконавцями в державних органах усіх ієрархічних рівнів. Щоб зробити ефективною таку кооперацію зусиль із дотриманням принципів реалізації і непротивіччя потреб та інтересів кожного учасника суспільних дій, керівник наділяється повноваженнями щодо організації роботи того ланцюга, який ввірений йому та є його об'єктом внутрішньоорганізаційного управління. Від того, наскільки ефективно використано потенціал внутрішньоорганізаційного управління, прямо залежить ефективність роботи певного ланцюга державного управління, що в такому розумінні вже виступає не об'єктом, а суб'єктом управління. Цей суб'єкт, організований та скооперований, реалізує від імені та в інтересах держави, а також в інтересах кожної людини і громадянина функцію управління тими суспільними процесами, які потребують владного впливу. І знову ж таки ці зовнішньоуправлінські функції, а саме ефективність їх реалізації прямо залежить від керівника певного ланцюга в апараті державного управління.

Таке навантаження керівник виконує завдяки певній моделі вчинків та дій, а саме – через управлінські рішення.

При підготовці, виданні та виконанні управлінських рішень керівник як ключова фігура апарату

державного управління повинен застосувати потенціал особистісних надбань, відповідний рівень професійної підготовки та досвід управлінської діяльності, які були виявлені як притаманні йому на етапі призначення його на посаду та наділенні відповідним комплексом державно-владних повноважень. Ці три складові передбачають здатність керівника під час виконання внутрішньоорганізаційного управління і зовнішньоуправлінських функцій гнучко реагувати на виникаючі управлінські проблеми та вирішувати їх найефективніше у найкоротші терміни. Така гнучкість у роботі керівника можлива через те, що теорією та віковою практикою державного управління вироблені певні можливості управлінської діяльності, що втілені в категоріях «форма» і «метод» управління та в поєднанні їх при практичному застосуванні, що втілене в дефініції «стиль управління». Гнучкість управлінської діяльності зумовлена тим, що неможливо законодавчо передбачити можливість настання всіх тих чи інших негативних наслідків, які виникають під час спільного функціонування великої кількості людей, адже у кожного учасника такого спільного функціонування, окрім спільних потреб та інтересів, є ще й власні, які він через цю спільну діяльність прагне задовольнити. А ще більш проблематичним і вкрай неможливим вбачається здатність законодавця впорядкувати шляхи подолання таких негативних наслідків. Тому керівному складу в апараті державного управ-

ління крім норм, які спонукають мислити в односторонньому, владному та імперативному порядку, адресовані також норми, які дозволяють діяти на власний розсуд (так звані «дискреційні» повноваження). Використовуючи такі можливості та з метою здійснення справді ефективного управління, керівник поєднує у своїй управлінській діяльності правові та неправові форми і відповідні їм методи (примусу та переконання). Головним результатом, якщо процес управління заснований на їх вдалому поєднанні, є ліквідація негативних наслідків у суспільних відносинах та створення відповідних умов на всіх ієрархічних рівнях, за яких особисті потреби та інтереси всіх учасників спільної людської діяльності будуть виявлені та узгоджені між собою, ці потреби та інтереси отримають можливість бути реалізованими повною мірою і не будуть загрожувати тим загальним потребам та інтересам, які реалізуються спільною скооперованою діяльністю людей. Тільки в такому випадку можливо вести мову про те, що управлінська діяльність є ефективною і виражає свою сутність та призначення – організаційний характер. Звичайно, всі окреслені міркування не є і не повинні залишитися тільки науковими роздумами. Їх необхідно вдосконалити і надати їм такого рівня, щоб їх можна було покласти в основу розробки нового і вдосконалення існуючого законодавства України щодо організації діяльності керівного ланцюга апарату державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – № 5. – 2001. – С. 30–34.
2. Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
4. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г.В. Атаманчук. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 567 с.
5. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2003. – 288 с.
6. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2001. – 288 с.

УДК 347.961

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НОТАРІУСА В УКРАЇНІ

PROBLEMS DEFINING THE LEGAL STATUS OF NOTARIES IN UKRAINE

Василенко Т.Й.,

*здобувач, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін
Національного університету державної податкової служби України*

Викладений у статті матеріал полягає в тому, що на даному етапі правовий статус нотаріусів зазнав еволюційно послідовного удосконалення. Це позитивно позначилося на їхній діяльності щодо забезпечення стабільності цивільного обороту, зниження навантаження на суддів завдяки зменшенню кількості суперечок про нікчемність і заперечність операцій, вирішення правових конфліктів без звернення до суду. Крім того, діяльність нотаріусів була гарантією не лише підвищення рівня правової освіти населення, а й дотримання режиму законності. Так, особі, що звернулася до нотаріуса, роз'яснювали значення всіх операцій і наслідків їх здійснення, а її дії приводили у відповідність до законодавства.

Ключові слова: нотаріус, нотаріат, правовий статус, процесуальний статус.

Изложенный в статье материал заключается в том, что на данном этапе правовой статус нотариусов претерпел эволюционно последовательное усовершенствование. Это положительно сказалось на их деятельности по обе-

спеченню стабільності гражданского оборота, снижения нагрузки на судей благодаря уменьшению количества споров о ничтожности и отрицательность операций, решения правовых конфликтов без обращения в суд. Кроме того, деятельность нотариусов была гарантией не только повышения уровня правового образования населения, но и соблюдения режима законности. Так, лицу, которое обратилось к нотариусу, разъясняли значение всех операций и последствий их осуществления, а ее действия приводили в соответствие с законодательством.

Ключевые слова: нотариус, нотариат, правовой статус, процессуальный статус.

Stated presented in the article is that at this stage the legal status of the notary has undergone evolutionary sequential improvement. This had a positive impact on their activities to ensure the stability of civilian traffic, reducing the workload of judges by reducing the number of disputes about futility and negativity operations, legal conflicts without going to court. In addition, the activities of notaries guaranteed not only enhance the legal education of the population, but also respect for the rule of law. Yes, the person who requested the notary, explaining the value of all transactions and the impact of their implementation, and its action brought into compliance with the law.

Key words: notary, notaries, legal status, procedural status.

Запровадження демократичних засад та реалізація перетворень у суспільно-політичному житті України визначає необхідність трансформації основних інститутів захисту прав, свобод і законних інтересів осіб (фізичних та юридичних). Одним із них є нотариат як інститут позасудового превентивного захисту, який своєю діяльністю має сприяти досягненню завдань правосуддя, запобігаючи виникненню судових спорів.

Однак реалізація такого призначення діяльності нотаріусів ускладнена не лише існуванням чисельних вад чинного законодавства, що призводить до недостатньої ефективності їх правозастосовної діяльності, а й неоднозначним сприйняттям у правовій доктрині змісту правового стану нотаріусів.

Так, наголошено, що найважливішою рисою діяльності нотаріуса є її публічно-правовий характер, оскільки публічна сила і якість безспірності прав, фактів та документів забезпечується наділенням нотаріуса державно владними повноваженнями.

Питання змісту та структури публічно-правового статусу певного державного органу має ключове значення для вирішення проблем удосконалення організації його діяльності, корегування місця у системі органів державної влади та підвищення результативності його діяльності. Вирішення проблеми вдосконалення правового статусу нотаріату в Україні передбачає з'ясування сутності самої категорії «правовий статус» [1].

Правовий статус є категорією не лише багатаспектною, але й багатоелементною. У словниках елемент (від латинської «elementum» – первісна речовина) визначається так: складова будь-чого цілого [2, с. 245], об'єкт, який входить до складу визначеної системи і розглядається в її межах як неподільний [3, с. 127]. Звертаючись до історії розвитку поняття «правовий статус», необхідно зазначити, що до свого сучасного розуміння воно пододало досить тривалий шлях. Перші згадування про юридичний статус зустрічаються у працях давньоримських учених. У перекладі з латинської (status) воно означає положення, стан в будь-якій ієрархії, структурі, системі [4, с. 238]. За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій.

Класично теоретики права визначають правовий статус особи як сукупність (комплекс) її суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [5, с.

80]. Невипадково Е.Ф. Лауре, аналізуючи правовий статус нотаріуса, зазначає, що його складають права та обов'язки [6, с. 35].

Подібна точка зору знайшла підтримку і у представників науки процесуального права. Так, А.М. Бірюкова вказує, що сукупністю прав та обов'язків визначається процесуальний статус такого суб'єкта процесуальних правовідносин як адвокат [7, с. 55]. Розвиває цю точку зору М.М. Стефанчук, яка визначає поняття процесуального правового статусу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин як врівноважену, відносно стабільну, внутрішньо узгоджену систему встановлених та/або гарантованих державою і підпорядкованих вимогам процесуальної форми процесуальних прав та обов'язків органів виконавчої влади як учасників адміністративного процесу, що визначають юридичний зв'язок між ними та державою [8, с. 4-5].

І це правильно, тому що правовідносини, будучи однією з основних ланок механізму правового регулювання, є засобом впливу держави на суспільні відносини, їх стимулювання, впорядкування та розвиток. Як слушно зазначається науковцями, їх зміст визначають суб'єктивні права та обов'язки конкретного суб'єкта [9, с. 433]. Суб'єктивні права – це міра і вид можливої поведінки учасника правовідношення, передбачені нормою права та охоронювані примусовою силою держави; юридичний обов'язок – це вид і міра належної поведінки учасника правовідношення, яке він повинен здійснити для того, щоб суб'єктивне право іншого було. Наділяючи конкретну особу певними правами та обов'язками у відповідному правовідношенні, держава тим самим визначає місце цього суб'єкта в суспільстві, його роль у правовідносинах. Водночас нерідко до структури правового (в тому числі процесуального) статусу включають й інші елементи.

Так, С.С. Бичкова, досліджуючи цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження, дійшла висновку, що він включає в себе сукупність закріплених у цивільному процесуальному законодавстві суб'єктивних цивільних процесуальних прав, юридичних цивільних процесуальних обов'язків і законних цивільних процесуальних інтересів [10, с. 104].

О.В. Грибанова, розкриваючи поняття «нотаріус», вказує, що останнє визначається правовим станом нотаріуса в суспільних правовідносинах, який

складається з його прав, обов'язків, а також гарантій забезпечення та захисту прав нотаріуса [11]. О.В. Пабат стверджує, що в адміністративно-правовому статусі конкретизуються різноманітні права, обов'язки і правові гарантії з урахуванням галузевих особливостей правоздатності і дієздатності [12, с. 29].

На думку О.Ф. Скакун, правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [13, с. 377].

Узагальнення цих теоретичних позицій дозволяє зробити висновок, що науковці під час визначення правового статусу нотаріуса в основному акцентують особливу увагу на обов'язках і правах, наданих для виконання завдань відповідних компетенції державного органу.

Нормативне закріплення статусу нотаріусів та нотаріату відбулось у законодавчих актах, прийнятих онуком Карла Великого – Лотарем I. Так, у законі 843 р. нотаріусам надавалось право й обов'язок щодо посвідчення угод у присутності скабінів (суддів) та графа або його вікарія [14, с. 32-35]. Подальша тенденція становлення нотаріату характеризувалась поступовим його організаційним формуванням в окрему структуру та закріпленням статусу, у тому числі й порядку обрання чи призначення певних осіб нотаріусами, в окремому нормативному акті. Зокрема в Україні основним законодавчим актом, що визначає правовий статус нотаріату, зміст та організацію його діяльності, є Закон України «Про нотаріат» [15], положення якого конкретизовані іншими нормативно-правовими актами.

Слід зазначити, що проблема визначення змісту правового статусу державного органу тісно пов'язана з визначенням змісту правового статусу посадової особи. Уточнення змісту правового статусу можливе за умови проведення аналізу особливостей правовідносин у конкретній сфері, адже ці особливості визначають зміст суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як основи правового статусу.

Варто зауважити, що вчинення нотаріальних дій – це особливий вид діяльності, яка за своїм правозастосовним характером не залежить від її суб'єктивного складу. Тому поділ нотаріусів на державних та приватних обумовлений не характером їх обов'язків, а особливостями внутрішньої організації і фінансового забезпечення нотаріальної діяльності.

Щодо визначення правового статусу державних та приватних нотаріусів слід проаналізувати деякі законодавчі акти. Поняття «посадова особа» міститься лише у Законі України «Про державну службу» [16], згідно з ч. 2 ст. 2 якого посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Відповідно до п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 р. «Про судову прак-

тику у справах про перевищення влади або службових повноважень» [17], під час вирішення питання про те, чи є особа службовою, потрібно виходити з положень, що містяться у примітках 1 і 2 до ст. 364 Кримінального кодексу України [18] (далі – КК), в яких зазначено, що службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності, займаної посади виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Ще зазначена примітка до ст. 364 КК України до службових осіб відносить дві категорії осіб:

а) особи, які здійснюють функції представників влади;

б) особи, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями, що пов'язані з виконанням організаційно-

І тому слід зазначити, що держава, встановлюючи вимогу про участь нотаріусів у певних видах відносин, визнає нотаріально оформленими документи та правовідносини, які виникають на їх підставі як законні, справжні і достовірні, а також забезпечує їх захист та реалізацію органами державної влади і системою органів державного примусу.

Таким чином, приватні і державні нотаріуси здійснюють правозастосовну діяльність від імені держави і виконують функції представників влади, а тому є посадовими особами тощо.

Для того, щоб акти приватного нотаріуса мали силу офіційних, держава повинна наділити його певними повноваженнями, що в сукупності складають компетенцію нотаріуса.

В.В. Комаров та В.В. Баранкова вважають, що приватний нотаріус володіє державно-владним характером, зачіпає найбільш важливі права і законні інтереси громадян та організацій. Вони вважають, що в діяльності нотаріуса особливо важливими є два аспекти: з одного боку, він здійснює свою діяльність від імені держави, яка делегує нотаріусу спеціальні повноваження і наділяє його низкою прав та обов'язків; з іншого – нотаріус не отримує заробітної плати з бюджету, не перебуває у штаті державного апарату й організовує свою діяльність самостійно (орендує або набуває права власності на приміщення, обладнання нотаріальної контори, наймає працівників та за власні кошти оплачує їхню працю) [19, с. 46].

А тому слід зазначити, що нотаріус має унікальний дуалістичний статус, який обумовлює необхідність віднесення його до посадових осіб незалежно від того, що він не перебуває на державній службі і не входить до штату державного апарату.

При визначенні елементів публічно-правового статусу нотаріату як системи органів і посадових осіб слід враховувати декілька обставин. Насамперед те, що нотаріат – це система державних органів і посадових осіб, і відповідно до чинного законодавства вони діють з визначеною законом метою шляхом виконання певних завдань, реалізуючи конкретні функції. Нотаріат має певну організаційну побудову у формі

організаційної структури – власне державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви, приватні нотаріуси та посадові особи інших державних органів і місцевого самоврядування. Ще раз зауважимо, що вчинення нотаріальних дій – це особливий вид діяльності, яка за своїм правозастосовним характером не залежить від її суб'єктивного складу. Тому поділ нотаріусів на державних і приватних обумовлений не характером їх обов'язків, а особливостями внутрішньої організації і фінансового забезпечення нотаріальної діяльності. Завдання і функції нотаріату реалізуються шляхом діяльності його органів та посадових осіб, які набувають повноважень відповідно до компетенції нотаріальних органів України. За невиконання чи неналежне виконання повноважень органи нотаріату і посадові особи несуть юридичну відповідальність.

Таким чином, під публічно-правовим статусом нотаріату України доцільно розуміти його положен-

ня в ієрархії органів публічної адміністрації, яке створює умови для забезпечення спроможності органами нотаріату своїми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти певні правовідносини у зв'язку з учиненням нотаріальних дій.

Висновки. Проаналізувавши доводи деяких правників щодо встановлення правового статусу нотаріусу в Україні, можна зробити висновок, що нотаріус не може вважатись посадовою чи службовою особою, тому що правовий статус нотаріуса включає в себе наступне: а) врегульоване нормами законодавства України положення і призначення нотаріуса в системі суспільних відносин та умови його діяльності як особливого суб'єкта (елемента) цієї системи і порядок взаємодії з іншими її суб'єктами; б) його значення для суспільства з точки зору ефективності виконання покладених на нього соціальних завдань і функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ільєва Н.В. Щодо визначення правового статусу нотаріату в Україні / Н.В. Ільєва // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10invnvu.pdf>.
2. Мельничук О.С. Словник іноземних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – 776 с.; Додонов В.М. та ін. Великий юридичний словник / авт.-уклад.: Додонов В.М. та ін. / За ред. А.Я. Сухарева та ін. – М. : Інфра-М, 1998. – 547 с.
3. Фролова І.Т. Філософський словник / за ред. І.Т. Фролової. – 6-е вид., перероб. і доп. – М. : Політиздат, 1991. – 560 с.
4. Додонов В.М. та ін. Великий юридичний словник / авт.-уклад.: Додонов В.М. та ін. / За ред. А.Я. Сухарева та ін. – М. : Інфра-М, 1998. – 547 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник / П.М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
6. Лауре Е.Ф. Нотаріальне право: навчальний посібник / Е.Ф. Лауре – М., 2003. – 51 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allpravo.ru/library/doc75p0/instrum116/item207.html>.
7. Бірюкова А.М. Процесуальний статус адвоката на досудовому слідстві / А.М. Бірюкова // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 4. – С. 1–5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ChaaU/2010-4/10bamnds.pdf>.
8. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.М. Стефанчук. – К., 2012. – 21 с.
9. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К: Юрінком інтер, 2006. – 688 с.
10. Бичкова С.С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження: дис. докт. юрид. наук: 12.00.03 / С.С. Бичкова. – К., 2011. – 505 с.
11. Грибанова О. Визначення поняття «нотаріус» у законопроектах України / О. Грибанова // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2009. – № 4 (46) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yurradnik.com.ua/stride/men/index.php?m=authors&aut=322&art=148>.
12. Пабат О.В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Пабат. – Харків, 2008. – 194 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
14. Ясінська Л.Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Л.Е. Ясінська – Л., 2005. – 210 с.
15. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р., № 3425-ХП // ВВР України. – 2013. – № 406. – Ст. 383.
16. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР – 1993. – № 52. – Ст. 490.
17. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2.
18. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ВВР. – 2001. – № 25.
19. Комаров В.В. Нотаріат в Україні: підруч. / За ред. В.В. Комарова. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПІЛЬГОВЕ ЖИТЛОВЕ КРЕДИТУВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ»

THE ISSUE OF IMPROVING CONCEPT OF «PREFERENTIAL HOUSING LOANS YOUTH IN UKRAINE»

Васьківська К.М.,

здобувач кафедри управління,

адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України

У статті аналізується інститут державного молодіжного житлового кредитування як один із дієвих механізмів забезпечення молоді житлом. Особливу увагу приділено висвітленню сутності та змісту зазначеної правової категорії. Автором запропоноване власне бачення поняття «пільгове житлове кредитування молоді».

Ключові слова: держава, житлове кредитування, право на житло, державна житлова політика.

В статье анализируется институт государственного молодежного жилищного кредитования. Особое внимание посвящено видению сущности и содержания этой правовой категории. Автором предложено собственное видение понятия «льготное жилищное кредитование молодежи».

Ключевые слова: государство, жилищное кредитование, право на жилье, государственная жилищная политика.

This article analyzes the institution of state youth housing loans as one of the most effective mechanisms for youth housing. Particular attention paid to the nature and content of this legal category. The author gives his own vision of the concept of "preferential housing loans youth".

Key words: state, home loans, the right to housing, state housing policy.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення молоді житлом залишається й досі однією з найгостріших. На сьогодні в Україні 112994 молоді родини стоять на квартирному обліку в надії одержати житло [1, с. 203]. Але навіть цей факт не відображає всієї складності ситуації, що склалася, адже ще більша кількість молодих сімей навіть не бажають ставати в дану чергу через недовіру до системи забезпечення житлом. Тому держава повинна створити такі умови, за яких було б можливе задоволення громадянами потреби у доступному і комфортному житлі з урахуванням їх фінансових можливостей та інтересів. Мало того, зі свого боку держава повинна створити такі гарантії, за яких довіра до державного молодіжного кредитування зростає б, і це можливо в першу чергу саме шляхом вдосконалення правової бази, що регулює дані відносини.

Стан дослідження. Питання щодо організації пільгового молодіжного житлового кредитування та його адміністративно-правові засади висвітлені у працях наступних учених: В. Авер'янова, А. Берлача, Ю. Битяка, В. Гарашука, В. Гіжевського, М. Головатого, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Німко, В. Омельчука, О. Соболева, А. Статівки, В. Шамрая, В. Шкарупи та ін.

Дослідження механізмів державного молодіжного житлового кредитування потребує подальшої наукової розробки, оскільки з кожним роком законодавство змінюється, в результаті чого з'являються недоліки, які потребують вирішення шляхом доопрацювання та внесення відповідних пропозицій. Саме тому **метою статті** є подальша теоретична розробка сутності правової категорії «державне молодіжне житлове кредитування» та внесення коректив у її формулювання на основі аналізу матеріалів світової

практики, вітчизняного досвіду та сучасного законодавства.

Підтримка держави в реалізації права на житло молоді засвідчується системою прийнятих законодавчих актів, норми яких визначають основоположні поняття, принципи, суб'єкти здійснення та механізм молодіжного житлового кредитування. Такими є Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [2]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла» [3]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки», Постанова Кабінету Міністрів України: «Про затвердження державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки» [8]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки» [9]. Саме дані нормативно-правові акти є гарантом реалізації громадянами права на молодіжний кредит та визначають порядок реалізації такого права.

Виклад основного матеріалу. Закономірними складовими організації пільгового житлового кредитування молоді є система правових норм, що регулюють відносини в даній сфері, порядок здійснення та механізми молодіжного житлового кредитування, органи державного регулювання, органи місцевого самоврядування, правовідносини, які виникають між учасниками під час реалізації державного житлового кредитування молоді. Проблема теоретичного обґрунтування поняття «державне молодіжне житлове кредитування»

в першу чергу обумовлена тим, що довгий час дане поняття висвітлювалося не як окрема правова категорія, а як складова іпотечного кредитування загалом. Але в умовах гострої житлової кризи в Україні, яка в першу чергу позначилася на молоді, держава, дбаючи про майбутнє, дала надію молоді отримати житло в кредит, запровадивши програму молодіжного житлового кредитування. Влада про це почала задумуватися ще в 1992 році, коли Асоціація молодіжних житлових комплексів України вийшла з ініціативою на законодавчому рівні закріпити право молоді на отримання довгострокових кредитів на придбання житла за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті. Ця пропозиція знайшла відображення у статті 10 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [2].

Варто з'ясувати, що розуміється під вищезгаданим поняттям. Відповідно до статті 2 Постанови КМУ № 584 від 29.05.2001 року кредит – це кошти, матеріальні ресурси, що надаються молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам цільовим призначенням на будівництво (реконструкцію) і придбання житла у розмірі та на умовах, установлених кредитним договором, і підлягають поверненню в порядку і терміни, визначені зазначеним договором [3].

О. Німко під поняттям «державне молодіжне житлове кредитування» визначає системну діяльність держави, що здійснюється її законодавчими, виконавчими та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій розв'язання житлової проблеми молоді шляхом надання іпотечних довгострокових кредитів на купівлю житла [4, с. 70].

Необхідно відмітити, що В. Орлов під молодіжним житловим кредитуванням розуміє надання пільгових довготермінових (до 30 років) кредитів молоді для будівництва та придбання житла під іпотеку та механізм часткової компенсації відсотків за кредитами комерційних банків, які надаються молоді на будівництво і придбання житла, що вже дало змогу залучити додатково кредитні ресурси комерційних банків (тобто позабюджетних ресурсів) на реалізацію Державної програми забезпечення молоді житлом [5, с. 121].

Крім того, молодіжне кредитування буває двох видів: на первинному ринку (сприяння у придбанні нових квартир під пільговий відсоток, так званий державний кредит) та на вторинному ринку (купівля квартир, що були у використанні, з частковою компенсацією відсотків за кредитом – банківський кредит; а також здешевлення вартості іпотечних кредитів – шляхом відшкодування державою частини відсотків за банківськими кредитами). Таким чином, стверджувати, що державне молодіжне житлове кредитування є різновидом державного кредитування, не зовсім є доречно, адже в даних відносинах кредитором є не лише держава, а й комерційні банки.

З метою подальшої реалізації програми молодіжного житлового будівництва в 1992 році Постановою

Кабінету Міністрів України № 369 від 04.07.92 року створено Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву, спочатку (як недержавна установа) на базі руху молодіжних житлових комплексів. У подальшому, з урахуванням важливості питання забезпечення молоді житлом у державі, Фонд був підпорядкований Міністерству сім'ї та молоді (1997 року), далі реорганізований Урядом в Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву (2000 року) [6]. Саме даний фонд став головною діючою особою у всьому, що стосується молодіжного кредитування. Це бюджетна організація, що є посередником між Держбюджетом України та бажаючими придбати житло. Яким чином змінювалися механізми реалізації програми молодіжного житлового кредитування за період існування фонду і настільки дієвими вони були на практиці – на ці та інші питання спробуємо дати відповіді.

У 90-х роках фонд розпочав втілювати політику, визначену Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», який визначив принципово новий на той час механізм забезпечення молоді житлом – державне довгострокове пільгове кредитування [2]. Пізніше робота фонду втілювалась у програмі «Державний кредит», завдяки якій молоді сім'ї могли отримати компенсацію (в розмірі 50% від ціни житла) на купівлю квартири, що будувалася за рахунок бюджетних коштів, за пільговими ставками. Оскільки бажаючих отримати таку компенсацію було дуже багато, а грошей виділялося мало, вимоги до претендентів на отримання такого кредиту були дуже серйозними.

Таким чином, у 1998 році Фонд надав перші пільгові кредити молоді за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Ще одна знакова подія – прийняття у 2002 році Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки, відповідальним виконавцем якої визначено Фонд. У 2004 році виділено рекордну суму на пільгове кредитування молоді – лише з Державного бюджету було засвоєно 122 млн грн [6].

За період 2005–2008 роки держава поступово втрачає увагу до проблеми забезпечення молоді житлом – відбувається зниження обсягів фінансування. У 2009 році відбувається повна зупинка фінансування кредитування молоді з Державного бюджету.

У 2010 році державна молодіжна житлова політика стає одним із головних пріоритетів діяльності Уряду. Цього року за рахунок держбюджету було надано 124 пільгові кредити, за рахунок місцевих бюджетів – 118 кредитів, за рахунок власних коштів Фонду – 55 кредитів [7]. Незважаючи на оптимістичну динаміку, саме в реалізації програми пільгового кредитування в 2009–2010 роках учасників спіткали найбільші розчарування. Деякі об'єкти, будівництво яких молоді сім'ї інвестували, зупинилися на різних етапах готовності, а люди були зобов'язані повертати житлові кредити.

Ситуацію дещо змінила Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, оскільки

програма, яка була затверджена в 2002 році на період до 2012 року, працює більшою мірою в напрямку кредитування під 3% річних. Держава, на жаль, не має ресурсів, щоб за таких умов і з такими пільгами забезпечити житлом велику кількість молодих сімей. Дана ж програма передбачає розроблення та впровадження механізму заощадження коштів для будівництва (придбання) житла, що передбачає накопичення громадянами індивідуальних цільових внесків на спеціальних банківських депозитних рахунках для одержання кредиту; удосконалення механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла; подальшого розвитку системи іпотечно-го житлового кредитування; будівництва доступного житла [8].

У 2013 році затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки», метою якої є створення належних умов для забезпечення житлом саме молодих сімей та одиноких молодих громадян. Даною програмою передбачено такі два можливі способи розв'язання проблеми.

Перший спосіб передбачає розв'язання проблеми забезпечення житлом молоді через виконання державних програм забезпечення громадян доступним житлом, зокрема Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, згаданої нами вище. Однак, по-перше, зазначена Програма орієнтовна на усіх громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, без акцентування державної підтримки на цільовій групі – молодих сім'ях. Таким чином, недоліком даного способу є неможливість реалізації адресного підходу щодо молодих сімей та одиноких молодих громадян. По-друге, чинний механізм забезпечення громадян доступним житлом вимагає наявності значної суми власних коштів для придбання житла. Як свідчить економічна практика, за таких умов неможливо досягти відчутного ефекту у забезпеченні житлом молодих сімей.

Другий (оптимальний) спосіб передбачає роз-

роблення і виконання окремої Державної програми забезпечення молоді житлом, що дасть можливість знайти найбільш ефективний механізм забезпечення житлом саме молодих сімей шляхом нормативно-правового удосконалення існуючого механізму пільгового довгострокового кредитування будівництва (реконструкції) і придбання житла для молодих сімей та одиноких молодих громадян, а також механізму залучення у молодіжне житлове будівництво інвестицій; зменшення вартості будівництва житла для молоді; встановлення під час розрахунку розміру пільгового кредиту молоді, що надається за рахунок коштів державного бюджету, нормативної площі в розмірі 21 квадратний метр загальної площі житла на одну особу та додатково 10,5 квадратних метрів на сім'ю для багатодітних сімей, 20 квадратних метрів на сім'ю молодих спеціалістів, що працюють в селах і селищах та які уклали трудовий договір із підприємствами, установами та організаціями, що розташовані у таких населених пунктах; розвитку різних форм участі молоді в організації будівництва (придбання) житла [9].

Як бачимо, молодіжне житлове кредитування, яке було доволі популярним в середині 90-х – на початку 2000-х років знову стає привабливим для молодих позичальників. Запропонована державою програма надання пільгових довготермінових кредитів є, безумовно, вигідним і зручним для молоді людини або молоді сім'ї способом отримати власне житло.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, необхідно вдосконалити поняття «пільгове житлове кредитування молоді», яке б характеризувало дані кредитні відносини з усіх ракурсів, а також висвітлювало і державу, і комерційні банки як кредиторів у даних відносинах. Отже, на нашу думку, під поняттям «пільгове житлове кредитування молоді» необхідно розуміти діяльність держави в особі уповноважених нею органів із приводу забезпечення реалізації кредитних відносин на пільгових умовах та із залученням активів комерційних банків з метою вирішення житлової проблеми молоді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Статистичний збірник: Україна у цифрах 2011 / За ред. О.Г. Осаулєнка. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – С. 250.
2. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 5 лютого 1993 року № 2998-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 167. – (Зі змінами в редакції від 01.01.2013 р.).
3. Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 р. № 584 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – (Зі змінами в редакції від 19.01.2012 р.).
4. Німко О. Управління у сфері державного молодіжного житлового кредитування: правові та організаційні засади / О. Німко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 69–71.
5. Орлов В.В. Механізми та джерела фінансування пільгового житлового кредитування молоді в Україні / В.В. Орлов // Держава та регіони. – 2011. – № 3. – С. 120–125.
6. Історія створення та розвитку Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/pro-fond/istoriya-rozvitku>.
7. Звіт про результати роботи Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» за 2010 рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/zvit.php>.
8. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки: Постанова Кабінету міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 92. – (Зі змінами в редакції від 02.11.2012 р.).
9. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 року № 967 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 81.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРИМУСОВОГО СТЯГНЕННЯ ШТРАФІВ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

THE ADMINISTRATIVE LEGAL MECHANISM OF THE COMPULSORY COLLECTING OF PENALTIES FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES

Введенська В.В.,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник науково-дослідної лабораторії
Донецького юридичного інституту МВС України*

У статті досліджено адміністративно-правовий механізм примусового стягнення штрафів за адміністративні правопорушення. Визначено його складові, що функціонують лише в теоретичній моделі. Внесено пропозиції щодо запобігання ухиленню осіб, на яких накладено адміністративне стягнення, від сплати штрафу шляхом виїзду за кордон.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, штраф, примусове стягнення.

В статье рассматривается административно-правовой механизм принудительного взыскания штрафов за административные правонарушения. Определены его составляющие, функционирующие лишь в теоретической модели. Внесены предложения по пресечению уклонения лиц, на которых наложено административное взыскание, от уплаты штрафа путем выезда за границу.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное взыскание, штраф, принудительное взыскание.

The author of article investigates the administrative legal mechanism of the compulsory collecting of penalties for administrative offenses. Its components functioning only in theoretical model are defined. Offers on suppression from evasion from the penalty payment by trip abroad are proposed.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, administrative penalty, fine, compulsory collecting.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Ухилення від виконання адміністративного стягнення нівелює його виховний вплив і дисциплінуючий характер, що зумовлює необхідність удосконалення системи примусового забезпечення виконання порушником свого обов'язку.

Проблематика притягнення до адміністративної відповідальності досліджувалась у роботах В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Б.Т. Базилєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Е.Ф. Демського, Ю.А. Денисова, Є.В. Додіна, В.В. Долежана, Р.А. Калюжного, А.П. Ключниченка, М.В. Ковалєва, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубка, Д.М. Лук'янця, Н.С. Малєїна, В.М. Манохіна, В.М. Марчука, Д.М. Овсянка, В.Ф. Опришка, І.М. Пахомова, І.С. Самощенко, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та інших. Процедура притягнення до відповідальності особи, що вчинила адміністративне правопорушення, досить чітко регламентована чинним законодавством України.

Водночас окремі питання застосування адміністративного законодавства в частині примусового

стягнення штрафів дотепер залишаються вирішеними лише теоретично і не мають практичної реалізації.

Метою цієї статті є дослідження адміністративно-правового механізму примусового стягнення штрафів за адміністративні правопорушення; визначення його складових, що функціонують лише в теоретичній моделі.

За вчинення адміністративних правопорушень законодавець передбачив адміністративні стягнення, вичерпний перелік яких надано у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1]. Одним із них є штраф – грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених вищезазначеним Кодексом та іншими законами України (ст. 27 КУпАП).

Законодавство України передбачає єдиний порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень для всіх видів правопорушень, передбачених особливою частиною КУпАП.

Особа, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, згідно зі ст. 307 КУпАП має сплатити його не пізніше, ніж через п'ятнадцять днів із дня вручення постанови про накладення штрафу.

Чинне законодавство надає особі, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, можливість оскаржити рішення протягом десяти днів із дня винесення постанови (ст. 289 КУпАП). У випадку, якщо зазначений строк був

пропущений із поважних причин, його може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати такі питання. На розгляд скарги відведено десятиденний строк від дня її надходження до правомочного органу, якщо інше не встановлено законодавством України (ст. 292 КУпАП).

У разі винесення постанови про залишення скарги або протесту без задоволення особа має сплатити штраф не пізніше, ніж через п'ятнадцять днів із дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення (ч. 1 ст. 307 КУпАП).

Якщо правопорушник ухиляється від сплати штрафу в зазначені строки, постанову про накладення штрафу відповідно до ст. 308 КУпАП надсилають для примусового виконання до відділу Державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна.

Державна виконавча служба діє на підставі Закону України «Про виконавче провадження» [2], яким визначено умови й порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню в разі невиконання їх у добровільному порядку.

Ст. 22 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено тримісячний строк для пред'явлення до виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, який обчислюється з дня, наступного після набрання постановою юридичної сили.

Державний виконавець, отримавши постанову про накладення штрафу, протягом трьох робочих днів із дня її надходження виносить постанову про відкриття виконавчого провадження. У постанові, згідно зі ст. 25 Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець вказує на необхідність боржнику самостійно виконати рішення у строк до семи днів із моменту винесення постанови та зазначає, що у випадку ненадання боржником документального підтвердження виконання рішення буде розпочато примусове виконання цього рішення зі стягненням із боржника виконавчого збору і витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій. Копії постанови про відкриття виконавчого провадження не пізніше наступного робочого дня надсилаються боржникові та до органу, яким було накладене адміністративне стягнення.

У разі ненадання боржником протягом семи днів з моменту відкриття виконавчого провадження до Державної виконавчої служби документального підтвердження повного виконання рішення на восьмий день, згідно зі ст. 27 Закону України «Про виконавче провадження», починається примусове виконання рішення у справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про виконавче провадження» державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження.

Строк здійснення виконавчого провадження не включає час відкладення провадження виконавчих

дій або зупинення виконавчого провадження у випадках, передбачених чинним законодавством.

Відкладення провадження виконавчих дій може бути здійснено на строк до десяти робочих днів на підставі відповідної постанови державного виконавця за наявності обставин, що перешкоджають провадженню виконавчих дій, або у разі несвоєчасного одержання сторонами документів виконавчого провадження.

Зупинення виконавчого провадження здійснюється вмотивованою постановою державного виконавця за наявності підстав, передбачених ст. 37 і 38 Закону України «Про виконавче провадження». Строк, на який зупиняється виконавче провадження, залежить від підстав, що його спричинили.

Одним зі способів ухилення особою від виконання адміністративного стягнення у вигляді штрафу є її виїзд за межі України.

У межах діючого в Україні законодавства перешкодити боржникові виїхати за кордон може лише Державна виконавча служба шляхом звернення до суду за встановленням тимчасового обмеження боржника у праві виїзду за межі України (підпункт 18 п. 3 ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження»).

Після винесення судом рішення про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві виїзду за межі України державний виконавець направляє інформацію про це до Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України), яка відповідно до п. 1 ст. 7 Закону України «Про прикордонний контроль» [3] під час перевірки осіб, які перетинають державний кордон, встановлює наявність або відсутність підстав для тимчасової відмови особі у перетинанні державного кордону.

Таким чином, із моменту винесення уповноваженою особою рішення у справі про адміністративне правопорушення і накладення адміністративного стягнення до отримання ДПС України підстави для відмови в перетині Державного кордону України (постанови суду) правопорушник має певний час (не менше 1 місяця), щоб безперешкодно й на законних підставах залишити межі країни.

Отже, дієвим способом перешкоджання ухиленню правопорушника від виконання адміністративного стягнення шляхом виїзду за кордон має стати якнайшвидше надання Державній прикордонній службі України інформації про наявність у особи невиконаних зобов'язань.

Оскільки на 16-й день із дня вручення постанови про накладення адміністративного штрафу особа, що його не сплатила, вважається такою, що ухиляється від виконання адміністративного стягнення (див. ст. 307 КУпАП), заборона особам зазначеної категорії виїзду за межі України може стати ефективним важелем впливу на правопорушників, що стимулюватиме до своєчасної сплати ними штрафів.

Сьогодні ДПС України, згідно з п. 19 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [4], має право, зупиняючи та оглядаючи транспортні засоби в межах прикордонної смуги, контролювати

них прикордонних районів самостійно, а за їх межами – разом із підрозділами ДАІ, здійснювати контроль за сплатою сум накладеного стягнення за адміністративні правопорушення. Водночас механізму реалізації зазначеного права сьогодні не існує з таких причин:

– по-перше, ДПС України не володіє відомостями про всі стягнення, що накладені в Україні за адміністративні правопорушення;

– по-друге, навіть у разі встановлення факту спроби перетину державного кордону України особою, що не виконала адміністративне стягнення, Держприкордонслужба, за відсутності офіційної інформації від Державної виконавчої служби про встановлення судом тимчасового обмеження особи у праві виїзду за межі України як боржника за виконавчим провадженням, не має законних підстав заборонити подальший рух такої особи через держкордон.

На підставі викладеного вище можна зробити висновки, що наявний в Україні адміністративно-правовий механізм примусового стягнення штрафів за адміністративні правопорушення не є досконалим. Його складові, що стосуються запобігання особам, на яких накладено адміністративне стягнення, ухилитись від сплати штрафу шляхом виїзду за кордон, функціонують лише в теоретичній моделі. Складність їх практичного застосування обумовлена взаємодією низки нормативно-правових актів, які з одного боку спрямовані на забезпечення прав та

свобод громадянина, а з іншого – унеможливають повноцінно захистити інтереси держави та громадян від протиправних дій осіб, на яких накладено адміністративні стягнення.

Для вирішення зазначеної проблеми необхідно реалізувати заходи за наступними напрямками:

1. Законодавчо обмежити у праві виїзду за кордон громадян України, щодо яких набула законної сили постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення – до виконання постанови.

Це надасть Держприкордонслужбі України підстави безпосередньо заборонити виїзд особам зазначеної категорії без очікування на інформацію ДВС про заборону боржникові виїжджати за кордон за рішенням суду.

2. Перевести з паперових на електронні носії міжвідомче спілкування правоохоронних, розвідувальних органів та ДМС з Держприкордонслужбою України з питань виконання нею доручень щодо осіб, які перетинають державний кордон.

Зазначена новела дозволить значно скоротити час протягом якого Держприкордонслужба отримає і прийме до виконання інформацію щодо заборони виїзду за кордон громадян України, щодо яких набула законної сили постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=80731-10>.
2. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.
3. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.
4. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ ОБ'ЄКТІВ НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

FEATURES ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT ENVIRONMENTAL AUDIT OIL AND GAS COMPLEX OF UKRAINE

Воронін Я.Г.,

кандидат юридичних наук, докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджуються питання розвитку і сучасного стану екологічного аудиту об'єктів нафтогазової галузі України. Автором визначено правові засади здійснення екологічного аудиту в паливно-енергетичній системі України. Вказано на необхідність удосконалення організаційно-правового забезпечення екологічного аудиту як важливого фактору підвищення ефективності управління українським нафтогазовим комплексом в умовах сьогодення.

Ключові слова: нафтогазовий комплекс, екологічний аудит, управління, правове регулювання, паливно-енергетична система.

В статье исследуются вопросы развития и современного состояния экологического аудита объектов нефтегазовой отрасли Украины. Автором определены правовые основы осуществления экологического аудита в топливно-энергетической сфере Украины. Указано на необходимость совершенствования организационно-правового обеспечения экологического аудита как важного фактора повышения эффективности управления украинским нефтегазовым комплексом в условиях современности.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс, экологический аудит, управление, правовое регулирование, топливно-энергетическая система.

The article examines the development and current state of the environmental audit of oil and gas industry in Ukraine. The author sets out the legal framework for the implementation of environmental auditing in the energy sector of Ukraine. The need to improve organizational and legal support environmental audit as an important factor in improving the management of Ukrainian oil and gas complex in contemporary conditions.

Key words: oil and gas, environmental audit, control, regulation, energy system.

Постановка проблеми. Зміни, які відбуваються в українській економіці країни, протягом останніх років суттєво вплинули на сутність державного управління та розвиток правового регулювання в усіх сферах життєдіяльності країни, у першу чергу – нафтогазовій галузі. Відомий факт, що Україна експлуатує найбільшу європейську газотранспортну систему магістральних газопроводів, об'єктів транспортування та зберігання природного газу [1, с. 21]. Але в умовах глобалізації світової економіки України важливою проблемою як для світової спільноти, так і для українського суспільства постає забезпечення екологічної безпеки та раціональне природокористування. Завдання розробки і реалізації державної стратегії сталого розвитку України припускає посилення екологічної складової економіки і гармонізацію екологічних та економічних інтересів суспільства [2, с. 14]. За цих умов одним із нових інструментів, що дозволить ефективно регулювати еколого-економічні відносини у нафтогазовій сфері з дотримання вимог екологічної безпеки, є екологічний аудит. І застосування процедури екологічного аудиту визнано необхідною умовою ефективної реалізації екологічної політики та передумовою прийняття обґрунтованих еколого-економічних рішень [3, с. 43]. Відповідно, формування екологічно орієнтованих стратегій у розвитку паливно-енергетичної сфери, які будуть забезпечувати зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище без зменшення в цілому виробничих потужностей, врешті-решт веде до посилення ролі екологічного

управління і, відповідно, перегляду існуючих та введення сучасних систем управління на підприємствах нафтогазового комплексу України. У зв'язку з чим, паралельно із модернізацією виробничої потужності газотранспортної системи, одним із пріоритетних напрямків удосконалення державного контролю за використанням об'єктів нафтогазового комплексу нашої країни є впровадження сучасних підходів до організації системи екологічного аудиту відповідно до міжнародних стандартів. Адже, як свідчить зарубіжний досвід, екологічний аудит – це найефективніший інструмент у забезпеченні екологічно гармонійного розвитку нафтових підприємств та компаній із видобутку природного газу [3, с. 45].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значимо, що питання, пов'язані із визначенням методологічних, організаційних та економічних засад здійснення державного контролю загалом та екологічного аудиту зокрема, було предметом розгляду таких вітчизняних та зарубіжних науковців: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.О. Веклич, Т.П. Галушкіна, Л.П. Коваленко, Л.Ф. Кожушко, А.В. Котелевець, С.В. Макаров, М.І. Малишко, В.М. Навроцький, Н.В. Пахомова, К. Ріхтер, Ю.М. Саталкін, Г.П. Серов, В.Я. Шевчук, Ю.С. Шемшученко, В.В. Янчук та інших. Проте, незважаючи на зростаючий інтерес і науковців, і фахівців-практиків до різних аспектів впровадження екологічного аудиту в економіці та інших галузях життєдіяльності суспільства, проблема щодо визначення ефективності системи екологічного аудиту саме в нафтогазовій сфері залишається не-

достатньо дослідженою, тому й потребує ґрунтовного вивчення.

Тому за **мету даної статті** нами обрано історичний екскурс щодо становлення й розвитку екологічного аудиту в Україні; аналіз наукових підходів щодо визначення екологічного аудиту як управлінської категорії з точки зору функціонування нафтогазової галузі; визначення особливостей і напрямів удосконалення екологічного аудиту в нафтогазовому секторі в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Як окремих вид діяльності екологічний аудит з'явився у 70-х рр. ХХ ст. у промислово розвинених країнах, де став потенційно ефективним інструментом управління промисловими підприємствами. Вважається, що необхідність застосування екологічного аудиту вперше виникла в США у зв'язку зі встановленням суворих заходів відповідальності за порушення екологічних норм. Зі створенням Європейського Союзу була прийнята перша директива про екологічний аудит у 1982 р. У свою чергу основні принципи його реалізації були визначені у 1995 р. в Керівництві (Правилах) Європейського Союзу з екологічного менеджменту та аудиту навколишнього середовища. Вони діють і зараз. У 1996 р. Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) були розроблені основні міжнародні стандарти ISO серії 14000 (переглянуті у 2004 р.), що охоплюють всі основні питання екологічного аудиту, системи управління навколишнім середовищем і призначені для використання в країнах-учасниках ISO [4, с. 101-103]. У січні 1998 р. до цього основного стандарту приєдналася й Україна.

Загалом, в історико-правовому аспекті в нашій країні екологічний аудит започатковано в 1994 р. після ухвалення програми технічної допомоги «Розвиток управління навколишнім природним середовищем в Україні». Важливим кроком для розвитку екологічного аудиту в Україні стало прийняття Закону України «Про екологічний аудит» 24 квітня 2004 р., який не лише законодавчо закріпив міжнародні стандарти ISO 14000 на рівні державних стандартів, але й визначив методологічні, юридичні та організаційні засади здійснення аудиту екологічної діяльності підприємств [5]. Окрім указанного закону, на сьогодні законодавчою основою регулювання відносин у сфері екологічного аудиту загалом та на підприємствах нафтогазового комплексу України зокрема є такі документи: Закони України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р., «Про нафту та газ» від 12 липня 2001 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р., «Про засади функціонування ринку природного газу» від 8 липня 2010 р., «Про лі-

цензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р., Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 р. № 814, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р., Накази Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів» від 29 січня 2007 р. № 27, «Про затвердження Положення про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту» від 27 березня 2007 р. № 121, «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» від 10 вересня 2008 р. № 464, «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 2 жовтня 2012 р. № 483, а також Національні стандарти України ДСТУ ISO 19011:2003 «Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю (або) екологічного управління», ДСТУ ISO 14001:1997, ДСТУ ISO 14004:1997 «Система управління навколишнім середовищем», ISO 14015:2005 «Екологічне оцінювання виробничих об'єктів та організацій» тощо.

Термін «аудитор» (від лат. auditor – слухач, учень, послідовник) означає особу, що перевіряє стан фінансово-господарської діяльності підприємства за визначений період [6, с. 362]. Аудиторська діяльність (аудит) у класичному вираженні являє собою підприємницьку діяльність аудиторів (аудиторських фірм) зі здійснення позаповідомчих перевірок бухгалтерського обліку, податкових декларацій та інших фінансових зобов'язань і вимог економічних суб'єктів, а також наданню інших аудиторських послуг.

Щодо етимології поняття «екологічний аудит», то в науковій літературі сформульовано декілька підходів щодо його розуміння. Так, І.В. Басанцов розглядає екологічний аудит як функцію управління, що означає діяльність, яка покликана забезпечити дотримання встановлених екологічних стандартів різними учасниками, суб'єктами підприємницької діяльності [7, с. 39], В.Я. Шевчук – як методіку здійснення функції управління щодо регулювання допустимих обсягів впливів виробничої та іншої господарської діяльності на стан навколишнього середовища та окремих природних ресурсів, а В.Ф. Семенов – як різновид управлінської діяльності, що здійснюється в інтересах суб'єктів господарювання і держави та пов'язаний з перевіркою діяльності суб'єктів господарства з метою встановлення відповідності їхньої роботи вимогам екобезпеки, забезпечення раціонального використання і поновлення природних ресурсів, одержання достовірної інформації про виробничу діяльність об'єкта аудиту і формування на її основі аудиторських висновків [4, с. 106]. Як бачимо, в такому значенні екологічний аудит розглядається як

управлінська категорія. Але існує бачення екологічного аудиту суто як виду підприємницької діяльності зі здійснення незалежних перевірок фінансової звітності, оперативної документації, податкових декларацій та екологічних зобов'язань із точки зору їхньої відповідності діючому законодавству в галузі охорони довкілля і природокористування, а також надання інших еколого-аудиторських послуг [4, с. 112].

На думку В.І. Андрейцева та В.В. Костицького, екологічний аудит являє собою діяльність уповноважених державних органів управління, спрямовану на забезпечення єдиних вимог, правил, нормативів щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [8, с. 218, 371]. Дехто з авторів, які мають достатній досвід у впровадженні екологічного аудиту, у своїх працях доводять, що екологічний аудит – це інструмент управління, який ґрунтується на системному підході та за допомогою якого оцінюється екологічна ефективність управління підприємством із метою збереження навколишнього середовища і підтримання його конкурентоспроможності за рахунок екологічно чистого виробництва [9, с. 75].

У більш широкому філософському чи світоглядному розумінні екологічний аудит – це засіб підвищення екологічної свідомості суб'єктів господарювання і громадськості, що в кінцевому підсумку забезпечує йому провідну роль у механізмі екологізації виробництва і суспільства загалом [6, с. 434]. На нашу думку, найбільш прийнятним є визначення, надане Л.І. Максимівим, який зазначив: «Екологічний аудит – це експертиза й аналіз діяльності і звітності суб'єкта, що хазяює, уповноваженими на те юридичними (аудиторська організація) або фізичними (еколог-аудитор) особами з метою визначення їхньої відповідності діючому екологічному законодавству, екологічним нормативним актам, стандартам, сертифікатам, правилам, постановам і розпорядженням державних і природоохоронних органів із забезпечення екологічної безпеки, проведення консультацій і видачі рекомендацій» [10, с. 63].

Існує і законодавче визначення. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р. екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінки об'єкта екологічного аудиту, який включає збір та об'єктивну оцінку доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, систем управління навколишнім природним середовищем та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту [5]. Згідно з цим законом суб'єктами екологічного аудиту є замовники і виконавці екологічного аудиту. Сам екологічний аудит проводиться на підставі договору між замовником та виконавцем, укладеного відповідно до вимог Закону України «Про екологічний аудит» [5, ст. 3], інших нормативно-правових актів. Отже, щодо об'єктів нафтогазового комплексу замовниками екологічного аудиту можуть бути заінтересо-

вані центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні та фізичні особи. Виконавцем екологічного аудиту може бути юридична чи фізична особа (екологічний аудитор), кваліфікована для здійснення екологічного аудиту, що несе визначену законом та договором відповідальність перед замовником за виконання визначених договором зобов'язань та достовірність висновків екологічного аудиту [5, ст. 3].

Основною метою проведення екологічного аудиту на підприємствах нафтогазового сектору економіки України є забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у процесі господарської діяльності щодо видобутку, переробки і транспортування нафтопродуктів та природного газу в країні. Аналіз міжнародного досвіду свідчить про широке практичне застосування процедури екологічного аналізу як засобу одержання й оцінки екологічної інформації про підприємство з метою вироблення необхідних коригувальних заходів і прийняття рішень на різних рівнях управління – від керівництва підприємством до органів державної влади на всіх рівнях [3, с. 48]. Унаслідок чого, з точки зору специфіки функціонування об'єктів паливно-енергетичного комплексу, до основних завдань екологічного аудиту у нафтогазовій сфері з урахуванням міжнародної практики належать такі:

- збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності на підприємствах нафтогазового комплексу як об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновків екологічного аудиту;
- встановлення відповідності об'єктів нафтогазового комплексу, щодо яких здійснюється екологічний аудит, вимогам природного законодавства та іншим критеріям екологічного аудиту;
- оцінка впливу діяльності підприємства нафтогазового комплексу на стан навколишнього природного середовища;
- оцінка ефективності, повноти й обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього середовища на об'єктах нафтогазового комплексу;
- сприяння суб'єктам господарської діяльності в самостійному регулюванні своєї екологічної політики, формуванні пріоритетів у здійсненні запобіжних заходів, спрямованих на виконання екологічних вимог, норм і правил;
- створення інструменту реалізації основних напрямів регулювання природокористування і забезпечення стійкого розвитку.

Зазначимо, що предметом екологічного аудиту є не стільки екологічна звітність підприємства, скільки його фактична виробнича діяльність в усіх аспектах, до яких належать наступні: встановлення природоохоронних цілей та завдань; стан екологічного менеджменту на підприємстві; розробка екологічної програми та політики підприємства; моніторинг, регулювання, мінімізація обсягу викидів та скидання забруднюючих речовин, утворення відходів; раціональне використання природних ресурсів, нафтопродуктів, сировини, а також готової продукції; діяльність щодо забезпечення безпеки персона-

лу, включаючи оцінку ризику виникнення аварій, їх попередження та заходи за умови їх виникнення; взаємодія з органами державного екологічного контролю та регулювання, включаючи ліцензування природокористування, сертифікацію; екологічне інформування, освіта та навчання персоналу; зменшення ризику виникнення відповідальності за порушення природоохоронного законодавства, зміну платежів за забруднення довкілля. Отже, критеріями оцінки екологічного аудиту є вимоги нормативно-правових актів, методики, настанови, організаційні вимоги, керуючись якими, екологічний аудитор оцінює докази екологічного аудиту, проводить їх аналіз та готує висновки щодо об'єкта аудиту [5, ст. 5].

У практиці екологічного аудиту на об'єктах нафтогазового комплексу нашої країни спостерігаються такі принципові особливості [11, с. 96-97]:

- підтримка екологічного аудиту і реагування на його результати з боку керівництва нафтогазової галузі, спеціально уповноважених органів управління охороною навколишнього природного середовища як на центральному, так і на місцевому рівнях;

- незалежність функцій екологічного аудиту щодо перевірки діяльності у загальній та екологічній системах управління;

- незалежність як аудитора у формуванні аудиторської команди, так і висновків екологічного аудиту;

- визначеність цілей, завдань, термінів, ресурсів та періодичності проведення екологічного аудиту, а також адекватність доказів і цілей аудиту;

- послідовність стандартних процедур, що забезпечують системний, чіткий і ясний виклад результатів аудитування у висновках;

- наявність процедур проведення аудиту, які гарантують його якість;

- відповідальність та професіоналізм аудиторів.

Чинним законодавством передбачено два види екологічного аудиту: добровільний (здійснюється за ініціативою керівництва об'єкта аудиту або за погодженням із ним) та обов'язковий (здійснюється на замовлення зацікавлених державних органів) [5, ст. 12]. За законодавством інших країн, дана процедура не є обов'язковою і проводиться виключно добровільно для отримання сертифікату екологічного менеджменту та підвищення престижу компанії [7, с. 45]. В Україні на даний час екологічний аудит здійснюється на замовлення суб'єктів господарської діяльності на добровільній основі. Такі аудити проводяться на замовлення ініціаторів (промислових підприємств, міжнародних фінансових організацій) для отримання об'єктивної оцінки екологічних аспектів діяльності підприємства, зокрема під час планування, вибору оптимальної стратегії розвитку, прийняття управлінського рішення.

Результати екологічного аудиту подаються у формі звіту про екологічний аудит, який може містити рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити для усунення виявлених невідповідностей. Звіт про екологічний аудит є власністю його замовника і підставою для прийняття ним відповідних рішень. У кінцевому підсумку результати екологічного аудиту є основою для прийняття відповідного рішення:

1) про відповідність або невідповідність діяльності підприємства існуючим нормативним вимогам; 2) про ефективність існуючої системи управління; 3) про величину потенційних екологічних ризиків та значущості їх наслідків; 4) про еколого-економічну ефективність реалізованих заходів [4, с. 113].

Безсумнівно, про доцільність проведення екологічного аудиту на об'єктах нафтогазової галузі не доводиться сперечатися. За допомогою даної процедури виникає можливість виявити екологічні правопорушення, своєчасно вжити заходів щодо їх усунення і, відповідно, уникнути або мінімізувати штрафні санкції, провести систематичну, об'єктивну оцінку роботи господарюючого суб'єкта, стимулювати природоохоронну діяльність, підвищити рівень раціонального природокористування підприємств та імідж країни. У цілому проводиться екологічний аудит підприємства з метою вдосконалення системи управління навколишнім природним середовищем; скорочення штрафних ризиків щодо екологічних зборів і платежів та нанесення шкоди навколишньому середовищу; скорочення фінансових ризиків, пов'язаних із правами власності на природні об'єкти та результати господарської діяльності [12, с. 24]; приведення діяльності у відповідність українським і світовим стандартам; вихід на міжнародний ринок. При цьому перш за все слід враховувати особливості міжнародного законодавства в даній сфері, особливо в аспекті зближення права України із правом Європейського Союзу. Тому в умовах розвитку інтеграційних процесів важливим стає прийняття окремого законодавчого акта «Про екологічний аудит на об'єктах паливно-енергетичного комплексу України», який покликаний забезпечити екологічну безпеку та упередити техногенні аварії у процесі господарської та іншої діяльності на підприємствах нафтогазової галузі, які, як відомо, становлять підвищену екологічну небезпеку, шляхом запровадження обов'язкового екологічного аудиту. Відповідних змін і доповнень потребує й Кодекс України про адміністративні правопорушення в таких питаннях: установлення адміністративної відповідальності за порушення правил проведення обов'язкового екологічного аудиту; закріплення жорсткіших вимог до виконавців аудиторських послуг; закріплення повноважень центрального органу виконавчої влади зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища щодо зупинення діяльності підприємства нафтогазового комплексу разі відсутності висновку обов'язкового екологічного аудиту, виявлення у процесі проведення обов'язкового екологічного аудиту порушень вимог чинного законодавства [13], невиконання рекомендацій висновку екологічного аудиту, перешкоджання екологічному аудиту у проведенні обов'язкового екологічного аудиту. Відповідно, необхідно не лише закріпити за суб'єктами господарювання на об'єктах нафтогазового комплексу України обов'язку проведення екологічного аудиту, а й передбачити можливість проведення перевірок,

призупинення діяльності, накладення санкцій на підприємства нафтогазового сектору економіки.

Можна зробити **висновок**, що в період формування в Україні еколого-правового суспільства визначення та удосконалення екологічного аудиту, у тому числі врахування екологічних аспектів під час перевірки фінансової звітності у нафтогазовій сфері, є досить важливим

завданням сучасності. Адже запровадження екологічного аудиту в Україні сприятиме подальшій інтеграції нашої держави в європейське та світове економічне співтовариство. Проте цей напрямок діяльності потребує подальших глибоких методичних та організаційних розробок, їх практичного втілення, а також створення відповідної законодавчої та нормативної бази України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Енергетика та охорона навколишнього середовища у сучасному світі. – Суми : Сумський державний університет, 2012. – 55 с.
2. Стасенко А.В. Міжнародний захист навколишнього природного середовища / А.В. Стасенко // Вісник Національної газової спілки України. – 2008. – № 2. – С. 14–16.
3. Бондар О. Екологічний аудит: світовий досвід і вітчизняні реалії / О. Бондар, Г. Білявський // Вісник НАН України. – 2011. – № 4. – С. 42–51.
4. Семенов В.Ф. Екологічний менеджмент. Навч. посібник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 446 с.
5. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 року № 1862-7V // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
6. Философский словарь / [авт.-сост. И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, О.В. Шуба]. – К. : А.С.К., 2006. – 749 с.
7. Басанцов І.В. Екологічний аудит в Україні: актуальність, проблемні питання та напрями удосконалення / І.В. Басанцов, О.С. Пантелейчук // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 38–46.
8. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : «Знання-Прес», 2006. – 332 с.; Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький. – К., 2003. – 772 с.
9. Берлінг О.Ю. Екологічні аспекти функціонування газотранспортної системи в межах використання її енергетичного потенціалу / О.Ю. Берлінг, М.С. Мальований // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2011. – № 712. – С. 73–78.
10. Максимів Л.І. Порівняльний аналіз інструментів екологічного менеджменту. Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18. – С. 61–65.
11. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М. : Изд-во МГУ, 1992. – 432 с.
12. Проблеми та напрями реалізації потенціалу паливно-енергетичного комплексу України: аналітична доповідь / за заг. ред. А.Ю. Сменковського. – К. : Нац. ін-т стратегічних дослідж., 2011. – 48 с.
13. Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

УДК 342.9

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОДЕКСУ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

HISTORIOGRAPHY RESEARCH AS A SOURCE CODE OF ADMINISTRATIVE LAW IN DOMESTICK ADMINISTRATIVE-LEGAL DOCTRINE

Гаджисєва Ш.Н.,
аспірант

Запорізького національного університету

У даній статті розглянуто історичний досвід проведення систематизації адміністративного законодавства; розглянуто дослідження систематизації адміністративного законодавства в адміністративно-правовій доктрині; визначено основні напрями кодифікації адміністративного законодавства.

Ключові слова: адміністративне законодавство, відповідальність, кодекси, кодифікація, публічні проступки, реформування, систематизація.

В данной статье рассмотрен исторический опыт проведения систематизации административного законодательства; рассмотрены исследования систематизации административного законодательства в административно-правовой доктрине, определены основные направления кодификации административного законодательства.

Ключевые слова: административное законодательство, ответственность, кодексы, кодификация, публичные проступки, реформирование, систематизация.

This article deals with the historical experience of systematization of administrative law, the study examined the systematization of administrative law in the administrative and legal doctrine, the main directions of the codification of administrative law.

Key words: administrative law, responsibility, codes, codification, public offenses reform systematization.

Висвітлюючи відповідне питання, слід зазначити, що історичний аналіз доктринального дослідження відіграє важливу роль, враховуючи те, що він дозволяє виявити певні прогалини у науковому базисі кодифікаційної роботи певних історичних періодів, яких варто уникати в умовах сучасних нормопроектних (зокрема, щодо підготовки проектів нових кодифікованих актів) задля досягнення позитивного результату – розробки і прийняття досконалих за змістом кодифікованих актів як джерел адміністративного права й ефективних у застосуванні цих кодексів. Окрім того, аналіз історіографії дослідження відповідного питання у правовій, зокрема галузевій, доктрині дозволяє виділити певні тенденції у такому дослідженні, які варто зберегти і надалі, або ж, навпаки, виділити від них, якщо формування наукового базису гальмується, або ж останній є фрагментарним, спрощеним або ж із іншими недоліками, що негативно впливає у подальшому на кодифікаційну галузеву діяльність.

Одразу слід зазначити, що спеціалізованих галузевих правових досліджень, безпосередньо присвячених кодексу як джерелу адміністративного права, немає, що є суттєвим недоліком (прогалиною) вітчизняної адміністративно-правової науки. В основному увага вчених-адміністративістів зосереджувалася на відповідному питанні в контексті висвітлення тільки змістовної проблематики. При цьому таким був стан справ у вітчизняній адміністративно-правовій науці у різні історичні періоди.

Так, узагальнений аналіз наявних різноманітних джерел дозволяє умовно виокремити кілька напрямків доктринального висвітлення відповідного питання. По-перше, кодекс привертає увагу вчених-адміністративістів при висвітленні джерел адміністративного права взагалі. У навчальних галузевих джерелах різних історичних періодів можна знайти положення, в яких подається перелік джерел адміністративного права. При цьому різниця може полягати у тому, що у деяких із них має місце лише перерахування, а в деяких – фрагментарний аналіз кількох кодифікованих актів, без зосередження уваги на визначенні самого кодексу, його специфічних ознак, особливостей прийняття та ефективності застосування.

Так, наприклад, О.М. Якуба у підручнику «Радянське адміністративне право. Загальна частина», висвітлюючи питання джерел адміністративного права, відносить кодекси до «Спеціальних джерел адміністративного права», виокремлюючи переважно «галузевий» характер, тобто закріплення норм прав, що регулюють відносини у певних галузях народного господарства [1, с. 57]. Дещо узагальнено характеризуючи кодифікацію адміністративного законодавства та її результати, О.М. Якуба зосереджує увагу на тому, що «численність та багатоматіття норм адміністративного права, що є характерним і для кодифікації останньої, зумовлює множинність самих форм кодифікації й обумовлює практичну неспроможність їх об'єднання в єдиний кодекс» [1, с. 60]. В узагальненому вигляді зосереджуючись на міжгалузевій (комплексній) кодифікації та відповідних кодексах, вчений-адміністративіст приділяє увагу Кодексу 1927 року, зокрема процеду-

ри його прийняття, внесенню змін та доповнень [1, с. 63-70]. Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, також висвітлюючи питання джерел адміністративного права, зупиняються на «кодифікації як провідній формі систематизації адміністративного законодавства» й зосереджують увагу на принципах межі, можливих варіантів проведення (галузева, підгалузева, інституціональна)» [2, с. 150-155], а також приділяють увагу Адміністративному кодексу УРСР 1927 року, а саме досвіду створення і реалізації [2, с. 155-164]. Автори підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Богущького також висвітлюють це питання в контексті аналізу джерел адміністративного права із акцентом уваги на способи систематизації адміністративного законодавства, одним із яких є кодифікація [3, с. 55-56]. С.Г. Стеценко також дотримується традиційної схеми подання навчального матеріалу у навчальному посібнику «Адміністративне право України», зосереджуючи увагу на кодексах як різновиді «внутрішньодержавних джерел», «кодифікованих законодавчих актів» [4, с. 36]. Майже аналогічний підхід, як і автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, демонструють С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тігунова у навчальному посібнику «Адміністративне право України» [5, с. 29-31]. С.О. Мосьондз, хоча і звертає увагу на джерела адміністративного права, втім не виокремлює від законів кодекси й не характеризує їх [6, с. 38]. Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа серед джерел адміністративного права України виділяють кодекси й дещо фрагментарно зупиняються на кодифікації як «стратегічному напрямку розвитку та вдосконалення адміністративного законодавства» [7, с. 34]. Т.О. Коломоець у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» висвітлює серед джерел адміністративного права і кодекси, в тому числі й перераховує чинні, а також зупиняється на специфіці кодифікації адміністративного законодавства [8, с. 20-22]. Автори курсу лекцій «Адміністративне право України» В.В. Конопльов, С.О. Кузніченко, А.В. Басов, Д.В., Єремєєв, Ю.Ю. Басов, С.А. Буткевич, А.О. Балдецький, на жаль, взагалі не виділяють джерел адміністративного права, в тому числі і кодексів [9]. Автори підручника «Курс Адміністративного права України» також серед джерел адміністративного права виокремлюють «кодифіковані акти (кодекси, положення, статuti)» [9, с. 33], однак не аналізують їх. С.В. Петков у навчальному посібнику Адміністративно-правова реформа в Україні» намагається подати аналіз кодифікації адміністративного законодавства, щоправда, деякі його положення є все ж таки дещо суперечливими, а саме: «Та чи інша галузь права не повинна мати «власні» кодекси» [10, с. 40], пропонує щодо подальшої кодифікації адміністративного законодавства, а саме виділення із КпАП України «кодексу України про провадження у справах про публічні проступки» як основи для формулювання «сучасного законодавства про захист прав громадян з боку державних органів влади» [10, с. 43-44] тощо. С.В. Петков у навчальному посібнику «Теорія адміністративного права» намага-

ється подати, хоча і дещо узагальнено, характеристику кодифікації адміністративного законодавства у різні історичні періоди, не зосереджуючись на визначених історичних видах кодексу [11, с. 29-32].

Такий дещо узагальнений підхід до висвітлення кодексу як джерела адміністративного права із фрагментарним акцентом уваги на нього є характерним для всіх навчальних джерел з адміністративного права різних історичних періодів. Дещо іншою є ситуація у наукових джерелах. Також відзначаючи відсутність спеціалізованих монографічних досліджень з відповідного питання, все ж таки можна констатувати, що кодекс у поле зору вчених-адміністративістів при проведенні дисертаційних, монографічних досліджень потрапляв. Хоча і не безпосередньо як об'єкт дослідження, а, знову ж таки, у рамках більш поглиблених досліджень більш комплексної проблематики, однак ці джерела містять більш деталізовані положення щодо кодексу як джерела адміністративного права. Так, наприклад, О.В. Константій у монографії «Джерела адміністративного права України» зосереджує увагу на кодифікованому законі (кодексі) із наданням його визначення [12, с. 42], кодифікації із окресленням можливих її пріоритетів, обґрунтовуючи доцільність її роздільного характеру [12, с. 82-85], принципів кодифікації, в тому числі наукової обґрунтованості [12, с. 85-89], а також аналізом Адміністративного кодексу УРСР 1927 року [12, с. 105-116]. Хоча положення його роботи і відрізняються дещо деталізованим змістовним наповненням, глибиною наукового пошуку, однак визнати їх завершеними саае по відношенню до кодексу неможливо, що є цілком виправданим, враховуючи те, що О.В. Константій досліджує питання джерел адміністративного права України взагалі. Л.М. Горбунова, аналізуючи принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади, зазначає

про потребу прийняття законодавчого акту «Про нормативно-правові акти», який би, поміж іншого, закріпив визначення кодексу, особливості його структури, і Л.М. Горбунова пропонує проєкт зазначеного акту із ст. 11 «Кодекс та особливості його структури» [13, с. 191], щоправда, наведене у Проєкті визначення кодексу як «закону, що об'єднує та систематизує норми права, що належать до певної галузі законодавства, і регулює суспільні відносини у відповідній сфері» [13, с. 191] виглядає дещо узагальненим. І.С. Гриценко, досліджуючи «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права», приділяє увагу ґрунтовному аналізу наукової джерельної бази з початку 20 – до початку 21 століття, положення яких були присвячені у тій чи іншій мірі питанням кодифікації адміністративного законодавства, кодексам [14, с. 60-84]. Слід зазначити, що ознайомлення зі змістом монографії І.С. Гриценка щодо зазначеного питання із численними посиланнями на роботи вчених-адміністративістів з відповідного питання дозволяє стверджувати, що інтенсивність досліджень питання пов'язана із специфікою розвитку самої науки адміністративного права (занепад у 30-40-х роках, відновлення 50-ті р, активізація 60-80 р. тощо), нормопроектною та нормотворчою діяльністю (обґрунтуванням прийняття кодексу, варіантів його змісту, узагальненням проблем застосування і з формулюванням пропозицій щодо змін та доповнень). Увага вчених-адміністративістів зосереджувалася не лише на загальнотеоретичних питаннях кодифікації, а й обґрунтуванні доцільності її проведення щодо адміністративного законодавства. При цьому, якщо доцільність її проведення не викликала заперечень у галузевому науковому середовищі, в той же час її форми і результати – предмет запеклих галузевих наукових дискусій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Якуба О.М. Советское административное право: Общ. Ч. / О.М. Якуба – К. : Вища ед., 1975. – 231 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Адміністративне право: підручник / за ред. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
4. Адміністративне право України: Навчальний посібник / Стеценко С.Г. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
5. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Вид. 5, перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.
6. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): учебное пособие / С.О. Мосьондз. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.
7. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
9. Адміністративне право України: курс лекцій / [укл.: В.В. Конопльов, С.О. Кузніченко, А.В. Басов та ін.]. – Х. : Харків юридичний, 2009. – 316 с.
10. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні: Навч. посіб. / Петков С.В. – К., 2012. – 480 с.
11. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
12. Константій О.В. Джерела адміністративного права України. – К., 2005. – 120 с.
13. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
14. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.

СУТНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО СТАДІЙ

ESSENCE OF BUDGETARY PROCESS AND HIS STAGES

Бригінець О.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права юридичного факультету
Національного університету державної податкової служби України*

Гераськевич Г.М.,

*студентка V курсу,
магістр юридичного факультету
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту правової категорії «бюджетний процес». Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення категорії бюджетного процесу. Автори акцентують увагу на розкритті змісту поняття «бюджетний процес» та його стадій.

Ключові слова: наука фінансового права, бюджетний процес, бюджетна політика, стадії бюджетного процесу, принципи бюджетного процесу.

Статья посвящена освещению сущности и содержания правовой категории «бюджетный процесс». Проанализированы подходы разных ученых относительно определения категории бюджетного процесса. Авторы акцентируют внимание на раскрытии содержания понятия «бюджетный процесс» и его стадий.

Ключевые слова: наука финансового права, бюджетный процесс, бюджетная политика, стадии бюджетного процесса, принципы бюджетного процесса.

Article is devoted to the nature and content of such legal category as «budgetary process». The approaches of various scientists to determine the category of budgetary process. The authors focuses on revealing the content of the concept of «budgetary process» and his stages.

Key words: science of financial law, budgetary process, budgetary policy, stages of budgetary process, principles of budgetary process.

Постановка проблеми. Формування Державного бюджету України – складний і тривалий процес. Від ефективності бюджетного процесу напряму залежить реалізація функцій, які покладені на державу. Аналіз змісту бюджетного процесу дозволяє реально та об'єктивно оцінити стан фінансової політики держави, зокрема, її бюджетної політики.

Стан дослідження. Дослідженню сутності бюджетного процесу та його стадій протягом тривалого періоду приділяла увагу значна частина науковців у сфері фінансово-правової науки, зокрема: І. Розпутенко [1], В. Федосова [2], Ю. Пасічник [3], О. Орлюк [4], В. Опарін [5] та ін. Не буде перебільшенням стверджувати, що їх науковий внесок є досить значним для визначення сутності такої категорії, як «бюджетний процес».

На жаль, у вітчизняній юридичній науці питання сутності та змісту правової категорії «бюджетний процес» вивчене недостатньо. В умовах недостатньої розробки цього питання, сутності бюджетного процесу та його стадій, він потребує більш достатнього дослідження в теоретичному аспекті. Саме тому **метою статті** є аналіз підходів таких науковців, як І. Розпутенко, В. Федосова, Ю. Пасічник, О. Орлюк, В. Опарін до згаданих вище понять та визначення їх впливу на формування та вдосконалення бюджетного процесу.

Виклад основного матеріалу. Успішне функціонування економіки будь-якої держави тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджет-

ного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність держави, соціальний рівень життя у державі. Як стверджує В. Федосов, чітко налагоджений бюджетний процес може деякий час утримувати хитку бюджетну модель, але погана організація бюджетного процесу може привести до того, що навіть найкраща бюджетна модель буде неефективною. Поєднання двох негативних чинників – недієздатної бюджетної моделі і дезорганізованого бюджетного процесу призводить до фінансової кризи в державі [2, с. 285]. За таких умов першочерговим є завдання вдосконалення організації бюджетного процесу. Передумовою чого є дослідження та уточнення сутності категорії, що забезпечить більш точне її розуміння, можливість прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

У бюджетному процесі України бере участь велика кількість наукових установ, зарубіжних і вітчизняних фахівців, державних органів усіх рівнів, політичних партій і громадських об'єднань. Під час складання бюджету виявляються недоліки минулих років, ураховується прогноз економічного і соціального розвитку нашої держави, здійснюється пошук найефективніших шляхів використання досить обмежених фінансових ресурсів [3, с. 138].

Важливу роль в розумінні сутності бюджетного процесу відіграє визначення категорії «бюджетний процес». Серед науковців не має єдиного підходу з даного приводу, існують різні підходи до трактування категорії «бюджетний процес».

І.В. Розпутенко визначає, що бюджетний процес становить формування, затвердження та виконання бюджету, у якому закладається стратегія економічної та соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних витратів [1, с. 7].

В свою чергу Г.Б. Поляк стверджує, що бюджетний процес – сукупність дій виконавчих і представницьких органів влади щодо розробки та здійснення фінансово-бюджетної політики та управління бюджетною системою [6, с. 96].

В даній сфері варто відмітити праці Є.А. Ровінського, в яких він досліджував предмет і систему фінансового права, фінансово-правові норми і фінансові правовідносини. У них визначалася фінансова діяльність держави як діяльність по мобілізації, розподілу і використанню загальнодержавного грошового фонду в цілях народного господарства, підвищення матеріального рівня життя громадян. Є.А. Ровінський зауважував, що бюджетний процес – це регламентована державою діяльність його органів по складанню, розгляду, затвердженню і виконанню бюджету, а також складанню і затвердженню звітів про виконання бюджету [8, с. 35].

Велика роль у розвитку науки фінансового права належить М.І. Піскотіну. На його думку, основна роль бюджету зводиться до того, щоб шляхом розподілу і перерозподілу національного доходу утворювати загальнодержавні фонди грошових коштів для реалізації задач і функцій держави. У роботі «Соціалізм і державне управління» М.І. Піскотін зазначає, що бюджетний процес складається із стадії складання, затвердження і виконання бюджету, які завершуються складанням і затвердженням звіту про виконання бюджету [8, с. 20].

А.А. Анісімов під бюджетним процесом розуміє хронологічно обумовлену організаційно-правову діяльність державних органів зі складання, затвердження та виконання бюджету, основними факторами функціонування якого є: динамічність; участь у ньому всіх органів державної влади й управління; конституційно-правові норми; сукупність матеріальних норм; система техніко-організаційних нормативів витратів, діючих стабільно протягом тривалого періоду; наявність історично зумовленої та упорядкованої системи державного механізму з суворим розподілом функцій, прав і обов'язків усіх органів [9, с. 411].

Необхідно також відмітити результати дослідження професора Л.К. Воронової, що стосуються інституту бюджетного фінансування. Бюджетний процес вона розглядає як регламентовану правовими нормами діяльність державних органів із складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також із складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [10, с. 169].

В свою чергу в законодавстві чітко визначено, що згідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [11].

Ми схилиємося до думки Є.А. Ровінського, що бюджетний процес є регламентованою діяльністю державних органів по складанню, розгляду, затвердженню і виконанню бюджету, а також складанню і затвердженню звітів про виконання бюджету, тому що органи державної влади є безпосередніми учасниками бюджетного процесу, які за рахунок покладених на них бюджетних повноважень виконують відповідні функції на кожній стадії бюджетного процесу.

Так, виділяють три аспекти прояву бюджету: економічний, матеріальний та правовий.

У матеріальному аспекті, згідно з поглядами Бесчеревних В.В., Хімичевої Н.І, Грачевої Є.Ю., Горбунової О.М., бюджет являє собою централізований грошовий фонд державного або адміністративно-територіального утворення для здійснення завдань і функцій відповідних органів державної влади або місцевого самоврядування.

В економічному аспекті бюджет – це сукупність економічних (грошових) відносин, які виникають у зв'язку з утворенням, розподілом і використанням централізованих грошових фондів, призначених для здійснення спільних державних і муніципальних завдань і виконання функцій відповідних органів влади та управління [12, с. 139].

В правовому аспекті бюджет розглядається як нормативно-правовий акт (у формі закону чи рішення місцевої ради), прийнятий відповідними представницькими органами, яким затверджується основний фінансовий план формування, розподілу й використання коштів держави або місцевого самоврядування [13, с. 124].

Через бюджетний процес утілюються державна політика та соціально-економічна стратегія, здійснюється контроль за публічними доходами й витратами. Суть бюджетного процесу зосереджено на безпосередньому виконанні акта про бюджет, що його постійно мають контролювати органи державної влади та громадськості для досягнення відповідності між запланованими і реальними показниками [14, с. 98].

М.В. Карасьова наголошує, що бюджетний процес – найбільша з політизованих сфер соціальної діяльності, оскільки, саме в ході бюджетного процесу «схрещуються» інтереси різних політичних груп, гілок влади, що призводить або до своєчасного прийняття і, відповідно, виконання бюджету або ж до неприйняття бюджету до початку фінансового року [15, с. 58].

Бюджетний кодекс України у ст. 19 розрізняє чотири стадії бюджетного процесу, що знаходять регламентацію у певних його главах:

1 стадія – складання проектів бюджетів (детально регламентовано у главі 6 Бюджетного кодексу щодо Державного бюджету та статтях 75-76 щодо місцевих бюджетів);

2 стадія – розгляд і прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети (чітко й послідовно визначено у главі 7 Бюджетного кодексу щодо Державного бюджету та ст. 77 щодо місцевих бюджетів);

3 стадія – виконання бюджету, в тому числі за необхідності – внесення змін до Закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети (регламентовано у главах 8, 9 щодо Державного бюджету та статтях 78-79 щодо місцевих бюджетів);

4 стадія – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (визначено у главі 10 Кодексу щодо Державного бюджету та ст. 80 щодо місцевих бюджетів) [11].

Стадії взаємопов'язані за змістом та взаємообумовлені, їх послідовність встановлена законодавчими актами, визначена логікою та історичною природою самого процесу. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і аудит, а також оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетний цикл охоплює діяльність органів державної влади починаючи з першої і до останньої стадії бюджетного процесу, триває більше двох років.

Зміст стадій бюджетного процесу досліджувало багато талановитих науковців, позиції яких відрізнялися в певних аспектах трактування змісту стадій бюджетного процесу. Розглянемо деякі з них.

А.С. Ангелов та М.А. Гурвіч обмежують бюджетний процес лише формуванням бюджету, тобто його складанням і затвердженням. А.С. Ангелов розглядає бюджетний процес як сукупність процедур по розробці бюджету як обов'язкового державного акту, який потребує виконання, та стверджує, що поняття бюджетного процесу тотожне поняттю законодавчого процесу як сукупності стадій, що ведуть до виникнення закону. Виконання ж бюджету є кінцевою метою його складання, включення його як складової у бюджетний процес зробіть останній занадто широким [4, с. 285].

Інша група фахівців проводить умовну аналогію між бюджетним процесом і кримінальним чи цивільним, де за стадією винесення рішення відбувається його виконання. У бюджетному процесі стадія виконання бюджету завершується у тій самій «інстанції», що і його затвердження, – в парламенті. Отже, якщо виконання бюджету не включати до бюджетного процесу, то потрібно вилучити з нього і діяльність із затвердження звіту про виконання бюджету. Затвердження бюджету і затвердження звітності щодо нього здійснюють у тому самому порядку і в тих самих формах, тому не можна вилучити затвердження звіту з бюджетного процесу [4, с. 286].

В.М. Опарін поділяє бюджетний процес на дві частини: бюджетне планування і виконання бюджету. Бюджетне планування охоплює складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження. Це серцевина бюджетного процесу – виконується той бюджет, який прийнято. Слід зауважити, що бюджетне планування є найважливішою складовою фінансового планування, підпорядкованою вимогам фінансової політики держави [5, с. 127].

Бюджетний процес відбувається на відповідних правових засадах. Такими засадами є як принципи, властиві бюджетній системі України загалом, так і тільки бюджетному процесу. Принципи бюджетної системи закріплені ст. 7 Бюджетного кодексу України, а саме: принципи єдності, збалансованості, самостійності, повноти, публічності та прозорості бюджетної системи України та ін. [11].

Тільки бюджетному процесу властиві такі принципи:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької і виконавчої влади;

2) принцип спеціалізації бюджетних показників, що реалізується через бюджетну класифікацію, яка згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає в конкретизації доходів за джерелами, а видатків – за цільовими напрямками;

3) принцип щорічності бюджету, тобто обов'язкового прийняття бюджету щороку до початку планового року, що дає змогу виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу зростання виробництва тощо.

Також діють принципи: гласності, наочності, достовірності, послідовності залучень до бюджетної діяльності державних органів [10, с. 173].

Дані принципи бюджетного процесу є гарантією чіткого й неупередженого планування, ефективного використання коштів, дотримання фінансової (бюджетної) дисципліни та здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів, виражають важливі ознаки бюджету.

Висновки. Головним інструментом стратегічного розвитку держави є ефективний бюджетний процес як основна складова частина державного бюджету. Затверджений бюджет повинен сприяти розв'язанню таких основних завдань, як зростання соціальних виплат, збільшення інвестицій, зниження податків, розвиток села, розбудова доріг, охорона здоров'я, підтримка освіти та зміцнення самоврядування і т. д. Тому розроблення і затвердження такого бюджету є важливим процесом.

Бюджетний процес у широкому значенні є хронологічно обумовленою організаційно-правовою діяльністю державних органів по складанню, затвердженню і виконанню бюджету. У вузькому значенні бюджетний процес зводиться до взаємообумовленої сукупності інститутів, нормативів і методів по складанню, затвердженню і регулюванню виконання бюджету, яке протікає в межах традиційної діяльності казначейських і розпорядчих органів без участі парламенту і уряду. На нашу думку, найбільш точним є визначення бюджетного процесу як регламентованої діяльності державних органів по складанню, розгляду, затвердженню і виконанню бюджету, а також складанню і затвердженню звітів про виконання бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Розпутенко І.В. Бюджетний процес / І.В. Розпутенко. – К. : УАДУ, 1997. – 60 с.
2. Федоров В. Бюджетний менеджмент: Навчальний посібник / В. Федосов, С. Кондратюк, Л. Сафонова та інші [За загальною редакцією професора В. Федосова]. – К. : КНЕУ, 2005. – 420 с.

3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : Навчальний посібник / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право: Навчальний посібник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
5. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навчальний посібник / В.М. Опарін. – [2-ге вид.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.
6. Бюджетная система Российской Федерации / [под. ред. Г.Б. Поляка]. – М. : Ювита-Дана, 1999. – 550 с.
7. Ровинский Е.А. Советское финансовое право / Е.А. Ровинский. – М. : 1961. – 130 с.
8. Пискотин М.И. Советское бюджетное право: Основные проблемы / М.И. Пискотин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.
9. Анисимов А.А. Финансовое управление и бюджетный процесс в капиталистических странах / А.А. Анисимов. – М. : 1976. – 544 с.
10. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник / Л.К. Воронова – К. : Прецедент. Моя книга, 2006. – 448 с.
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
12. Финансовое право: Учебник / [отв. ред. Н.И. Химичева]. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.
13. Лучковська С.І. Фінансове право. Навчальний посібник для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів / С.І. Лучковська. – К. : КНТ, 2010. – 296 с.
14. Пінчук С.С. Фінансове право: Навчально-методичний посібник для студентів економічних спеціальностей денної та заочної форм навчання / С.С. Пінчук. – К. : ДЕТУТ, 2010 – 132 с.
15. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России / Карасева М.В. – М. : Юрист, 2005. – 173 с.

УДК 342.9

КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ВИКОРИСТАННЯМ І ВІДТВОРЕННЯМ ТВАРИННОГО СВІТУ

THE COMPETENCE OF THE STATE ENVIRONMENTAL INSPECTION OF UKRAINE AND ITS TERRITORIAL BODIES ON STATE CONTROL FOR PROTECTION, USE AND REPRODUCTION OF FAUNA

Городецька І.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та методики викладання
історико-правознавчих дисциплін*

Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

Досліджено компетенцію Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів щодо державного контролю у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу. Здійснено класифікацію державно-владних повноважень цих органів. Розкрито зміст повноважень щодо попередження правопорушень, припинення правопорушень, накладення адміністративних стягнень.

Ключові слова: компетенція, повноваження, державна інспекція, державний контроль, тваринний світ.

Исследована компетенция Государственной экологической инспекции Украины и ее территориальных органов относительно государственного контроля в сфере охраны, использования и воспроизводства животного мира. Осуществлена классификация государственно-властных полномочий этих органов. Раскрыто содержание полномочий относительно предупреждения правонарушений, пресечения правонарушений, наложения административных взысканий.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, государственная инспекция, государственный контроль, животный мир.

Investigated the competence of the State environmental inspection of Ukraine and its territorial bodies of the state control in the sphere of protection, use and reproduction of fauna. Classification of the state powers of these bodies. The essence of powers with respect to crime prevention, suppression, imposing administrative sanctions.

Key words: competence, powers, state inspection, state control, fauna.

Постановка проблеми. Вирішення проблем у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу – це один із пріоритетних напрямів державної політики у здійсненні соціально-економічних перетворень, формуванні умов сталого розвитку країни. Питання ощадливого, ефективного, раціонального використання і охорони тваринного світу як одного з компонентів навколишнього природного середовища, національного багатства України, важливої бази для одержання промислової і лікарської

сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей є складовою проблеми національної безпеки держави і потребують особливої уваги з боку органів держави, зокрема контролюючих органів. Але практична реалізація контрольно-наглядової діяльності органів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу сучасним тенденціям відповідає не завжди і не в усьому. Виконання в повному обсязі завдань у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу стає можливим

лише з підвищенням ефективної діяльності контролюючих органів, яка спрямована на запобігання, своєчасне виявлення і припинення правопорушень. До системи органів контролю належать і державні інспекції, зокрема, Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України) та її територіальні органи.

Стан дослідження. Основою даного дослідження стали праці провідних вчених-адміністративістів, які безпосередньо звертались до проблеми контролю та діяльності державних інспекцій: В.М. Горшеньова, Я.А. Здіра, О.О. Кармолицького, В.В. Костишева, Т.С. Кичилук, В.І. Курила, Н.В. Лебідь, О.Ю. Піддубного, М.С. Студенікіної, С.І. Хом'яченко, О.П. Шергіна, О.В. Шоріної, Ц.А. Ямпольської та інших. Окремі питання щодо проблематики даного дослідження знайшли своє відображення у працях науковців у галузі екологічного права, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.І. Балук, Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.В. Курзової, Н.Р. Малишева, О.О. Погрібного, Ю.С. Шемшученка та інших. Та незважаючи на важливість проблеми компетенції державних інспекцій як органів надвідомчого контролю, сучасна юридична наука певний час не приділяла їй відповідної уваги [1, с. 69].

Метою статті є дослідження компетенції Держекоінспекції України та її територіальних органів щодо державного контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Виклад основного матеріалу. Держекоінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра екології та природних ресурсів України. Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. До територіальних органів Держекоінспекції України, відносяться: Державні екологічні інспекції в АРК, областях, містах Києві та Севастополі; морські екологічні інспекції – Державна Азовська морська екологічна інспекція, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [2, с. 210]. Компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [3, с. 265]. При характеристиці компетенції органу виконавчої влади, державно-владні повноваження розглядають як комплекс прав і обов'язків, визначених відповідним орга-

ном державної влади у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [4, с. 120].

Повноваження Держекоінспекції України та її територіальних органів визначені у відповідних нормативно-правових актах. Це указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13.04.2011 р. № 454 [5], наказ Мінприроди України «Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України» від 04.11.2011 р. № 429 (Положення про Державну екологічну інспекцію в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, Положення про морські екологічні інспекції) [6].

Державні інспекції наділені різноманітними повноваженнями, які дозволяють їм вирішувати як внутрішньоорганізаційні завдання, так і завдання надвідомчого контролю [1, с. 83]. Державно-владні повноваження Держекоінспекції України та її територіальних органів, які дозволяють вирішувати завдання державного контролю у галузі охорони, використання і охорони тваринного світу, доцільно розділити на три групи: повноваження щодо попередження правопорушень; повноваження щодо припинення правопорушень; повноваження щодо застосування адміністративних стягнень.

Для здійснення попереджувальної роботи Держекоінспекція України та її територіальні органи мають право: проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження; зупиняти транспортні (в тому числі плавучі) засоби та проводити їх огляд, огляд знарядь добування об'єктів рослинного та тваринного світу (в тому числі водних живих ресурсів) в місцях їх добування, зберігання, перероблення та реалізації; перевіряти документи на право спеціального використання природних ресурсів (дозволи, ліцензії, сертифікати, висновки, рішення, ліміти, квоти, погодження, свідоцтва); здійснювати відповідно до законодавства фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання та розкриття порушень вимог законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу; одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; забезпечувати інформування громадськості про реалізацію державної політики у відповідній сфері.

Профілактична діяльність державних інспекцій обумовлюється завданнями, поставленими перед ними. Так, Держекоінспекція України та її територіальні органи відповідно до покладених на них завдань здійснюють державний нагляд (контроль) за додержанням територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог:

- законодавства про охорону, раціональне використання та відтворення тваринного світу щодо використання об'єктів тваринного світу; регулювання чисельності диких тварин; використання і відтворення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, занесених до Червоної книги України; охорони тваринного світу на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України; охорони середовища перебування, шляхів міграції, переселення, акліматизації і схрещування диких тварин; ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу; захисту диких тварин від жорстокого поводження; дотримання права державної власності на тваринний світ;

- законодавства щодо дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;

- законодавства під час ведення мисливського господарства та полювання;

- законодавства про збереження об'єктів тваринного світу, занесених до Червоної книги України, формування, збереження й використання екологічної мережі;

- законодавства про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів щодо: зариблення, здійснення контрольного вилову, акліматизації, рибицтва, утримання і відтворення у неволі чи напіввільних умовах з комерційною та іншими цілями; меліоративного вилову малоцінних і хижих видів риб, шкідливих водних організмів; достовірності звітних даних про обсяги використання рибних та інших водних живих ресурсів; дотримання міжнародних договорів України в галузі регулювання риболовства; штучного розведення, вирощування риби, інших водних живих ресурсів та їх використання в спеціальних товарних рибних господарствах; порядку та умов здійснення промислового, любительського, спортивного, наукового рибальства на водних об'єктах України; забезпечення рибозахисним обладнанням водозабірних споруд; проведення рибозахисних заходів на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем та вивчення технічного стану рибозахисного обладнання та ін. [5; 6].

Для здійснення завдань щодо своєчасного припинення правопорушень у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу Держекоінспекція України та її територіальні органи мають право: складати протоколи про адміністративні правопорушення; надавати центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення дії чи ану-

лювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів; транскордонне переміщення об'єктів тваринного світу, в тому числі водних живих ресурсів; вносити у встановленому порядку центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів; вилучати в установленому порядку в осіб знаряддя добування об'єктів тваринного світу (в тому числі водних живих ресурсів), транспортні (в тому числі плавучі) засоби, обладнання та предмети, що є знаряддям добування об'єктів тваринного світу (в тому числі водних живих ресурсів), незаконно добуті природні ресурси і продукцію, що з них вироблена, а також відповідні документи (ліцензії, дозволи тощо); розраховувати розмір збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, та пред'являти претензії; викликати громадян для одержання усних та письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними вимог законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу; доставляти осіб, які вчинили порушення вимог законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу, до органів внутрішніх справ, Державної прикордонної служби України або виконавчих органів місцевих рад, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення правопорушення; приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин, за винятком суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що провадять свою діяльність відповідно до законодавства про угоди щодо розподілу продукції; опломбовувати приміщення, устаткування, апаратуру підприємств, установ, організацій та об'єктів, стосовно яких було прийняте в установленому порядку рішення про обмеження чи тимчасове зупинення їх діяльності; передавати до прокуратури, органів досудового слідства та органів дізнання матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину та ін. [5; 6].

Третьою групою повноважень Держекоінспекції України та її територіальних органів щодо державного контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу є повноваження щодо застосування адміністративних стягнень. Зокрема, уповноважені посадові особи для виконання покладених на них завдань мають право розглядати в установленому законом порядку справи про адміністративні правопору-

шення в галузі охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу і накладати адміністративні стягнення. Відповідно до ст. 242-1 КУпАП органи Держекоінспекції України розглядають справи про адміністративні правопорушення у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, передбачені статтями 50 (порушення правил державної власності на тваринний світ), 76 (знищення корисної для лісу фауни), частинами першою і третьою статті 85 (порушення правил використання об'єктів тваринного світу), статтями 86-1 (експлуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням), 87 (порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин), 89 (жорстоке поводження з тваринами) – щодо диких тварин, 91-2 (перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів), 188-5 (невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів). Від імені Держекоінспекції України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та

його заступники, старші державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища АРК, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Чорного і Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій [7]. Адміністративні стягнення застосовуються у процесі спеціальної адміністративно-юрисдикційної діяльності, що включає в себе розгляд справ про адміністративні правопорушення, винесення постанов та їх виконання.

Висновки. Таким чином, підтримуючи позицію, що компетенція органу включає в себе два елементи – «предмети відання» (суспільні відносини у яких йому потрібно діяти) і «владні повноваження» органу [8, с. 23, 26], можна зробити висновок, що важливим елементом компетенції Держекоінспекції України та її територіальних органів щодо державного контролю у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу є їх владні повноваження, що дозволяють вирішувати завдання надвідомчого контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебідь Наталія Володимирівна. – Х., 2004. – 202 с.
2. Популярна юридична енциклопедія. – К., Юрінком Інтер. – 2002. – 528 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. Т. 1: Загальна частина. / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін.]; [В.Б. Авер'янов (голова ред. кол.)]. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. 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. – 384 с.
5. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Президент України ; Указ, Положення від 13.04.2011 № 454/2011. (Урядовий кур'єр від 11.05.2011-№ 85). [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
6. Положення про Державну екологічну інспекцію в АРК, областях, містах Києві та Севастополі : Мінприроди України ; Наказ, Положення від 04.11.2011 № 429. (Офіційний вісник України від 05.12.2011, № 92, с. 125). [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Верховна Рада УРСР ; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. (Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 – 1984 р., № 51, стор. 1122). Редакція від 16.11.2013 [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page0218#o218>.
8. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. – М., 1983. – 1600 с., ил.

ПРО ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНІКИ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

ON WAYS TO IMPROVE TECHNOLOGY RULEMAKING IN UKRAINE

Жидецька В.В.,

аспірант

*Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

У статті досліджено наукові розробки щодо основ нормотворчої діяльності міністерств, яка має бути досконалою, зрозумілою, ефективною, а також проблеми техніки нормопроекування. З'ясовано, що міністерства у своїй нормотворчості повинні дотримуватися вимог техніки нормотворчості при створенні, упорядкуванні та реєстрації актів (документів) згідно до єдиних правил нормопроекування. Акцентовано увагу, що якість законодавства, удосконалення нормативно-правових актів, дотримання нормотворчої техніки – закономірність розвитку цивілізованої держави, необхідна умова служіння людині, своєчасного і ефективного врахування потреб суспільного розвитку та інтересів кожної особи.

Ключові слова: експертиза, нормотворчість, правила, проектування, міністерство, техніка.

В статье исследованы научные разработки относительно основ нормотворческой деятельности министерств, которая должна быть совершенной, понятной, эффективной, а также проблемы техники нормопроектирования. Выяснено, что министерства в нормотворчестве должны соблюдать требования техники нормотворчества при создании, составлении и регистрации актов (документов) по единым правилам нормопроектирования. Акцентируется внимание, что качество законодательства, усовершенствование нормативно-правовых актов, соблюдение нормотворческой техники – закономерность развития цивилизованного государства, необходимое условие служения человеку, своевременного и эффективного учета потребностей общественного развития и интересов каждого человека.

Ключевые слова: экспертиза, нормотворчество, правила, проектирование, министерство, техника.

In article scientific development bases of rule-making activity of the ministries which has to be perfect, clear, effective and problems of equipment of a rule-making is investigated. It is found out that the ministries in the rule-making have to observe requirements of equipment of rule-making at creation, drawing up and registration of acts (documents) by uniform rules of a rule-making. The attention is focused that quality of the legislation, improvement is standard – legal acts, observance of rule-making equipment – regularity of development of the civilized state, a necessary condition of service to the person, the timely and effective accounting of requirements of social development and interests of each person.

Key words: expertise, rulemaking, rules, projection, ministry, technique.

Вступ. Активні інтеграційні процеси в умовах глобалізації і реалізація адміністративної реформи, оптимізація функцій органів влади, удосконалення адміністративних послуг потребують якісного правового регулювання за допомогою нормативних актів і зрозумілих правил юридичної техніки нормотворення. Несистемні (непослідовні, нелогічні, суперечливі) зміни законодавства, зокрема з часу (02.12.10) прийняття Податкового кодексу України, внесено 48 раз; з часу (08.07.10) прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України зміни внесені 31 раз; з часу (07.12.1984 у редакції станом на 01.12.2013) прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення – 359 раз, що впливає на правопорядок у суспільстві та, власне, на роботу міністерств.

Постановка проблеми. Значна кількість підзаконних актів, що створюється різними суб'єктами та реєструється у Єдиному державному реєстрі (ЄДР) нормативно-правових актів, зумовлює необхідність вивчення напрямків упорядкування нормотворення, оскільки якість законодавства, удосконалення нормативно-правових актів, дотримання нормотворчої техніки – закономірність розвитку цивілізованої держави, необхідна умова своєчасного і ефективного врахування потреб суспільного розвитку та інтересів кожної особи. Одним із напрямків роботи Мін'юсту

України є нормотворча діяльність. На офіційному сайті міністерства розміщено: план нормотворчої діяльності; регуляторні акти; правова експертиза актів (експертиза законопроектів на відповідність законодавству ЄС; експертиза на відповідність ЄКПЛ; антикорупційна експертиза; гендерно-правова експертиза); обговорення законопроектів. Розвиток нормативної частини правової системи України потребує наближення українського законодавства до вимог законодавства ЄС. Це зумовлює актуальність нормотворчості міністерств України, що має бути зрозумілою і ефективною. Усього за 1993–2009 роки Мін'юстом здійснено правову експертизу 21 547 нормативно-правових актів, з них зареєстровано 16 936 актів (79%) [1]. За перше півріччя 2013 року Мін'юстом проведено експертизу 1200 актів: прийнято рішення про реєстрацію 1102 актів, повернено 94 для доопрацювання, відмовлено у державній реєстрації 1 акту, 3 визнано такими, що реєстрації не підлягають [2]. Так, Лохвицьким районним управлінням юстиції за 9 місяців 2013 року було зареєстровано 8 нормативно-правих актів з 9 поданих на державну реєстрацію (за 2012 рік відповідно 16 із 16) [3]. Мін'юстом згідно наказів від 31.10.2013 № 2277/5 відмовлено у реєстрації актів, зокрема постанові Нацкомісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 10.10.2013 № 1313 «Про

внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами»; від 01.11.2013 № 2297/5 постанови Нацкомісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, від 17.10.2013 № 1329 «Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафтопродуктів магістральними трубопроводами»; від 01.06.2011 № 1478/5 наказу Держкомітету України з питань споживчої політики, від 17.05.2011 № 185 «Про внесення змін до Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні»[4].

Відомі вітчизняні і зарубіжні вчені Алексєєв С.С., Андрійко О.Ф., Артикуца Н.В., Баранова В.М., Биля І.О., Венгеров А.Б., Дерезь В.А., Дзейко Ж.О., Дзюбенко О.О., Докторов Ж.П., Железняк Н.А., Калюжний Р.А., Кашаніна Т.В., Керімов Д.А., Козьяков І.М., Колодій А.М., Кубко Є.Б., Лісюткін А.Б., Мамутов В.К., Мочульська М.Є., Оніщенко Н.М., Пархоменко Н.М., Рабінович П.М., Трофімова Л.В., Хахулін В.В. [15] та інші досліджували окремі аспекти юридичної та законодавчої техніки, правової експертизи проектів актів, а саме: характер, елементи, види, дефекти тощо.

У дисертаційному дослідженні Дзюбенко О.О. «Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні» зазначено: окремі аспекти проблеми юридичної техніки відомчої нормотворчості привертала увагу фахівців як у галузі теорії держава і права, так і в інших юридичних науках, та ще й дотепер в Україні не існує її комплексного дослідження. Недосконалість вітчизняної законодавчої бази – загально визнаний факт як у нашій країні, так і за її межами, що негативно впливає на вирішення проблем економіки, державного управління, інших сфер суспільного життя. Варто також зазначити, що спеціальних наукових праць, присвячених зазначеній проблемі, в Україні фактично немає [5].

Наука професійної майстерності юристів, юридична методологія, не може залишати поза увагою професійну майстерність самого суб'єкта нормотворення і, зокрема, дослідження засобів вислову, що застосовуються в законодавчих та інших нормативних текстах. Закон, у широкому сенсі цього слова, виступає як спосіб передачі повідомлення правової норми. З цієї точки зору, задачі, що покладаються на нормопроектувальників, виглядають просто: йдеться про викладення правової норми з максимальною ясністю, точністю, простотою, з максимальною можливою актуальністю, не викривляючи нормативного змісту, тобто, з максимальним дотриманням наміру її авторів та збереженням матеріального змісту, який вони бажали вкласти в свій текст. Дійсно, необхідно, щоб отримане повідомлення відповідало переданому повідомленню. Нормативний характер текстів нормативних актів, їх структура, план, їх термінологія та стиль були б ретельно досліджені. Жодне рішення не віддавалося б на волю випадку: текст став би досконалим результатом виваженого та авторитетного застосування найбільш відповідних експресивних засобів, слів, стилю та форми для найкращого виразу суті правової норми. Все це вимагає точного дотри-

мання та зв'язності прийомів нормотворчої техніки, що можуть здатися дещо теоретичними, але від цього вони не стають менш значущими [6, с. 204-205].

Правотворча діяльність – діяльність, спрямована на розуміння, прийняття, зміну і відміну дії нормативно-правових актів, що здійснюється громадянами, державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, посадовими особами та іншими суб'єктами в порядку, встановленому Конституцією України, законами та прийнятими відповідно до них іншими актами [7, с. 83]. Правотворчість – діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, або самого народу щодо встановлення, зміни чи скасування правових норм. Це процес створення і розвитку чинного законодавства. За своєю суттю правотворчість – оформлена в закон воля держави. Головне призначення правотворчості – вироблення і прийняття правових норм [7, с. 83]. Правотворча компетенція – коло правомочностей певних органів (установ, посадових осіб) щодо прийняття нормативно-правових актів, передбачених конституцією та іншими законами [7, с. 83]. Правотворчий процес – діяльність уповноважених органів держави, організацій і посадових осіб щодо підготовки, затвердження, видання і офіційного оприлюднення нормативно-правових актів [7, с. 83].

Законотворчість – один із основних видів правотворчості, що полягає в основному у розробці законопроектів, їх обговоренні і прийнятті законів. Законотворчість є виключним повноваженням вищих представницьких органів держави (в Україні – Верховної Ради) або народу у передбачених законом випадках [7, с. 41]. Законність правотворчості – принцип, що вимагає, щоб нормативні акти приймалися суворо у межах компетенції відповідного правотворчого органу, у відповідності до норм Конституції, законів та інших актів вищої юридичної сили. Законність правотворчості передбачає також дотримання встановленого порядку підготовки, прийняття, державної реєстрації (за необхідності), опублікування нормативно-правових актів, правотворчої процедури, форми актів [7, с. 39].

Техніка (вправний, досвідчений; мистецтво, майстерність) – сукупність засобів людської діяльності, створюваних для здійснення процесу матеріального виробництва і задоволення невиробничих потреб суспільства; засоби праці. Поняття «техніка» вживають також для характеристики сукупності навичок і прийомів, що їх застосовують в якійсь справі [8, с. 63]. Законодавча техніка – система юридичних засобів, прийомів і правил розробки, оформлення, опублікування та систематизації законодавчих актів. До засобів і прийомів законодавчої техніки належать: законодавча термінологія, нормативні конструкції (ідеальні моделі, схеми правовідносин та інших юридичних явищ, за допомогою яких законодавець створює нормативно-правові приписи), правові презумпції, фікції, законодавча стилістика (спеціально вироблені для складання законодавчих актів мовні засоби вираження велінь законодавця), засоби офі-

ційно-документаційного оформлення закону (способи його побудови, реквізити тощо). Вказані та інші засоби і прийоми законодавчої техніки забезпечують, насамперед, точність і визначеність форми закону, а в цілому – спрямовані на досягнення доступності й ефективності дії законодавчих актів [7, с. 40].

Юридична техніка – сукупність принципів, правил, прийомів і методів адекватного виразу визначеного нормативно-правового змісту в формі тексту нормативно-правового акта. Юридична техніка включає в себе, крім законодавчої техніки (і більш широко – нормотворчої техніки), також і техніку належного оформлення нормативно-правового змісту актів у сфері правозастосування, правотлумачення і систематизації права [7, с. 111]. Юридична техніка – це галузь знань про правила ведення юридичної роботи і створення у її процесі різного роду юридичних документів. Термін «юридична техніка» (від лат. *juris* – право та грец. *techne* – ремесло, майстерність, мистецтво) вказують на прикладний характер даної галузі знань [9, с. 19]. Предметом юридичної техніки є найбільш загальні закономірності здійснення юридичної діяльності, у процесі якої створюються юридичні документи [9, с. 30]; методологія юридичної техніки – це сукупність вихідних наукових підходів, способів і прийомів дослідження юридичної діяльності, результатом якої виступають сформовані юридичні документи [9, с. 32]. Юридична техніка складається з: правотворчої техніки, що передбачає вивчення правил формування, змісту та структури нормативних актів, використання мови при їх формулюванні, а також процедури їх прийняття; техніки опублікування – мова йде про джерела, про терміни, мову опублікування, про обмежувальні грифи, про правила вступу нормативних актів у силу; техніки систематизації – розглядає відмінність видів систематизації один від одного (кодифікація, інкорпорація, консолідація), щоб вміло ними користуватися; інтерпретаційна техніка (техніка тлумачення) задля уникнення неефективних законів, порушення прав суб'єктів права; правореалізаційної техніки – дотримання правил створення індивідуальних актів у галузі добровільної та безперешкодної реалізації прав; правозастосовної техніки – особливе місце займають правила судового правозастосування [9, с. 39-40].

Думка про те, що законодавство можна використовувати для досягнення великих змін у суспільстві, є дуже привабливою для політиків, тому що таким чином можна вчинити максимальний вплив, доклавши мінімальних зусиль. Проте забувають про те, що законодавство віддзеркалює розвиток суспільства, або відстає від рівня розвитку того суспільства, у якому воно вводиться. І тому важливо, щоб нормотворці остерігалися «законодавства, що може збивати з пантелику». Ось чому складаються компромісні законопроекти, закони списуються з усіх можливих джерел, відбувається криміналізація поведінки, що базується на інтересах домінуючої партії/уряду, і майже в усіх випадках відсутня єдина методика складання проектів законодавства на національному рівні [10, с. 162].

Слід погодитися з дослідниками, які вважають, що нормотворець стикається з конкретними проблемами: невизначеність політичного курсу; приховування політичних цілей; зміни в політиці міністерств або зміни в уряді; відсутність належного контролю з боку уряду над своїми працівниками; рішення в обхід конституції; рішення в обхід судів. Ще одне коло проблем стосується здатності нормотворців трансформувати широкомасштабні заяви уряду в конкретні законодавчі акти. Нормотворець повинен брати до уваги наступні п'ять головних питань: чи реальними є пропозиції в плані їх перспективної реалізації? Чи буде запропоноване законодавство гармонійно співіснувати з існуючим законодавством? Чи існують інші альтернативи? Чи необхідно нове законодавство, може ліпше внести поправки вже до існуючого законодавства? Які труднощі юридичного характеру притаманні цим пропозиціям? Як подолати ці проблеми: попередній досвід; науковий пошук; чіткі інструкції для нормопроекування; розробка правової схеми; особисті якості нормотворця; прийняття та оцінка критичних зауважень [10, с. 162-163].

Нормотворчий процес – спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів, їх прийнятті та введенні у дію [7, с. 64]. «Технологія» нормотворчості – поняття, що охоплює порядок (етапи) підготовки проекту, визначення видів нормативно-правових актів, які приймаються правотворчими органами (посадовими особами), науково-інформаційне забезпечення процесу розробки проектів і прийняття актів, організацію компетентної експертизи рішень, що проектується, використання найбільш доцільних правил нормотворчої техніки [7, с. 100].

Нормопроектувальна техніка – це система правил і прийомів підготовки проектів актів, що забезпечує максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, простоту викладу та доступність для розуміння, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового регулювання актів [11]. Відповідно до Постанови КМУ від 06.09.2005 р. № 870, передбаченої Правилами підготовки проектів актів КМУ, до основних елементів нормопроектувальної техніки відносяться: методологія розроблення проекту акта та визначення його структури; правила і прийоми викладення нормативних положень з обов'язковим дотриманням вимог щодо уніфікації термінології та мовного оформлення; правила внесення змін до постанов (розпоряджень), визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування [11].

Вимоги до нормопроектувальника – комплекс знань і навичок особи, які визначають кваліфікаційну відповідність та здатність до нормопроектувальної діяльності. До них відносяться: володіння загальними принципами правового регулювання, розуміння принципів правотворчості між різними видами правових норм, системних взаємозв'язків матеріальних і процесуальних, регулятивних і охоронних правових норм; знання галузевого законодавства, в

системі якого формується новий проект нормативно-правового акта, чітке розуміння його місця в ієрархії нормативних актів; володіння прийомами «нормо-написання» – специфічною юридичною мовою, яка дозволяє перекладати загальні соціальні ідеї, вимоги і побажання в чіткі форми нормативного тексту; знання норм і правил нормотворчої (законодавчої) техніки, яким має відповідати текст проекту нормативно-правового акта [7, с. 21].

Правила – форма нормативного акта, який конкретизує певні норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин і вирішує процедурні питання. Наприклад, правила користування окремими видами транспорту, правила протипожежної безпеки. На підприємствах, згідно з законодавством про працю, затверджуються правилами внутрішнього трудового розпорядку [7, с. 75]. Правила нормотворчої техніки – система вимог та способів створення найбільш доцільних за формою і досконалих за структурою, змістом та викладом нормативних актів [7, с. 75]. Вимоги правил нормотворчої техніки: правильний вибір зовнішньої форми нормативно-правового акта, чіткість його структури, послідовність викладення, логічний взаємозв'язок нормативних приписів, що містяться в акті; відсутність колізій всередині нормативно-правового акта, а також з іншими актами системи законодавства; максимальна компактність викладення правових норм при глибині і всебічності їх змісту; ясність і доступність мови нормативно-правового акта; точність і чітка визначеність формулювань і термінів, що вживаються у тексті нормативно-правового акта [7, с. 21-22]. Принципи нормотворчості – основні ідеї, напрямки, вихідні положення, визначальні підходи формування і розвитку нормотворчої діяльності. Основні принципи: демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професіоналізм, скрупульозність і неспішність підготовки проектів, технічна досконалість прийнятих актів [7, с. 86].

Процедурні правила нормопроектування – є елементом нормопроектувальної техніки, що охоплює: підготовку тексту проекту нормативно-правового акта; обговорення і погодження проекту; отримання експертного висновку; підготовку необхідних документів (додатків) – пояснювальної записки, фінансово-економічного обґрунтування тощо; внесення в установленому порядку проекту до нормотворчого органу [7, с. 88]. Науковий характер нормотворчості – принцип, за яким нормотворчість повинна відповідати назрілим потребам суспільного розвитку, його об'єктивним законамірностям, бути науково обґрунтованою, враховувати і використовувати досягнення науки і техніки, теоретичні розробки проблем, які вимагають нових нормативних рішень. До підготовки нормопроектів повинні запрошуватися наукові установи, окремі фахівці відповідних галузей науки, особливо вчені-юристи [7, с. 60-61].

Як відомо, під нормопроектувальною (законодавчою) технікою традиційно розуміють систему науково обґрунтованих і перевічених на практиці засобів і прийомів створення, оформлення та систематизації

законів та інших нормативно-правових актів. Саме її використання як інструмента створення правових текстів сприяє підготовці простих, доступних для громадян, чітких, компактних і логічно послідовних проектів, забезпечує повне і без прогалин урегулювання суспільних відносин, максимальну відповідність форми правових рішень їхньому змісту, що, нарешті, і визначає юридичну культуру правотворчості. Від юридичної техніки великою мірою залежить ступінь досконалості законодавства, його ефективність, належне застосування, стан законності [12, с. 8].

Правова культура нормотворця – складова загальної і правової культури людини, яка має ряд особливостей і більш високих вимог. Суть правової культури нормотворця полягає в усвідомленні кожним нормотворцем своєї відповідальної місії, необхідності володіння всебічними знаннями, досягненнями юридичної науки і практики, засобами нормотворчої (законодавчої) техніки; в характері мислення і відповідних дій, що базуються на усвідомленні і визнанні правопорядку, у відповідності з якими здійснюється нормотворча і правореалізуюча практика [7, с. 76]. Мова нормотворення – мова, яка застосовується для формування і зовнішнього вираження правових приписів. Є важливим елементом нормотворчої техніки, повинна відповідати ряду вимог: ясність – одна із основних вимог. Нормативно-правовий акт за своїм викладом повинен бути зрозумілим населенню. В його тексті слід використовувати максимально прості слова, терміни і фрази, що широко використовуються у звичайному вжитку і легко сприймаються людьми. Необхідно також уникати складних конструкцій, не зловживати використанням іноземних слів, слів місцевого діалекту; скорочення є допустимими з точки зору досягнення лаконічності нормативного тексту, але тільки якщо вони є загальноприйнятими і зрозумілими всім; точність – це та вимога, яка є передумовою виконання нормативних приписів, що виключає довільне тлумачення і реалізацію. Нормативно-правовий акт повинен виражати думку, ідею нормотворця максимально точно, виключати двозначність і спотворення. Для досягнення точності нормативного тексту необхідно користуватися тільки термінами, що мають точно визначене значення; стислість – максимальна лаконічність мовних засобів при викладі правових норм. Не потрібно вживати довгі фрази, між якими нерідко розриваються логічні зв'язки. Багатослівність, зайві слова, повтори засмічують текст, відволікають від з'ясування його змісту; формулювання норм права повинні відрізнятися певною стандартністю та граматичною стереотипністю, бути емоційно нейтральними; термінологія нормативних актів повинна бути єдиною. Для цього необхідно: один і той же термін (слово) вживати в одному і тому ж значенні, одне і те ж поняття (явище, предмет) позначати одним і тим же терміном. Дотримання наведених вимог створює сприятливі умови для однакового розуміння і тлумачення нормативно-правових актів, дотримання, виконання і застосування їх приписів [7, с. 57-58].

Таким чином, у процесі нормотворчої діяльності міністерств, на нашу думку, доцільно враховувати зазначене вище, оновити і змістовно наповнити довідково-пошукову і методичну інформацію для користувачів (як внутрішніх так і зовнішніх), регулярно проводити навчання, включивши питання з основ нормотворення у процес підвищення кваліфікації при підготовці юристів, у навчальні програми включати дисципліну «техніка нормотворення».

Станом на кінець 2013 року на офіційному сайті інформаційного центру Мін'юсту України [4] у рубриці Порядок держреєстрації нормативно-правових актів містяться: акти законодавства, що регулюють порядок державної реєстрації нормативно-правових актів; які органи здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів; які акти підлягають державній реєстрації; терміни подачі нормативно-правових актів та терміни їх реєстрації; реєстрація спільно виданих нормативно-правових актів або актів, положення яких поширюється на інші органи; вимоги до нормативно-правових актів, що подаються на державну реєстрацію. У розділі «вимоги до нормативно-правових актів, що подаються на державну реєстрацію» зазначено про дотриманням правил нормопроектувальної техніки, проте у переліку нормативних документів до ЄДР нормативно-правових актів, зокрема Указ Президента України від 27.06.96 № 468/96 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів», постанова КМУ від 23.04.2001 № 376 «Про затвердження Порядку ведення ЄДР нормативно-правових актів та користування ним», наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2002 № 57/5 «Про затвердження Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду ЄДР нормативно-правових актів», наказ Мін'юсту України від 31.03.2003 № 25/5 «Про затвердження Порядку та розмірів плати за надання права доступу, користування та одержання інформації з інформаційного фонду ЄДР нормативно-правових актів», додатки до Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду ЄДР нормативно-правових актів, додаток 1 до пункту 1.3. Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду ЄДР нормативно-правових актів, додаток 2 до пункту 3.2.3. Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду ЄДР нормативно-правових актів, проте, на нашу думку, для зручності проектувальників доцільно доповнити інформацію сайту відсилкою до постанови КМУ від 6 вересня 2005 р. № 870 «Про затвердження Правил підготовки проектів актів КМУ» так само і до правил уніфікації термінології та мовного оформлення, у т. ч згідно до стандартів, зокрема вимог до оформлення документів ДСТУ 4163 – 2003, ДСТУ 3017 – 95, ДСТУ 3582 – 97, ДСТУ 3008-95 та інших, позаяк немає методології розробки проекту акта.

Юридико-технічні вимоги, правила підготовки текстів проектів нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, служб обласних державних адміністрацій, органів господарського управління і контролю викладено у Реко-

ментаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів [13]. Відповідно до цих Рекомендацій проект акта має відповідати Конституції та законам України, іншим актам законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами з питань, що регламентуються актом; текст проекту повинен бути викладений державною мовою згідно з правописом, стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження, однозначною, чіткою та зрозумілою термінологією; проект має відповідати майбутньому виду нормативно-правового акта (наказ, положення, інструкція) [12, с. 7]. Правові акти органів виконавчої влади – постанови, накази і розпорядження органів виконавчої влади, їх посадових осіб – приймаються відповідно до Конституції України, законів України, указів Президента України та нормативних актів органів виконавчої влади вищого рівня, а акти Кабінету Міністрів України також відповідно до постанов Верховної Ради України [7, с. 80].

Нормотворчі помилки – відступи від вимог законодавчої техніки, що знижують якість закону, викликають труднощі у тлумаченні змісту його приписів, перешкоджають їх реалізації у конкретних відносинах, зокрема виділяють: *юридичні помилки*, що є наслідком недотримання вимог техніки: помилки в проектуванні механізму правового регулювання; прогалини, декларативні норми, що не здатні втілитися в конкретні відносини; надмірна нормативність – девальвація норм права, тобто механічне відтворення норм, що містяться в інших актах; порушення стилю; колізії між законами; *фактографічні помилки*: неточності в реквізитах нормативного акта, власних назвах, відсилання до неіснуючих нормативно-правових актів чи їх окремих положень або посилання на акти, що не містять необхідної правової інформації; упущення реальних життєвих обставин, що мають суттєве для змісту норм права, що проектуються; *логічні помилки* – негативний результат недотримання принципів і законів формальної логіки у процесі підготовки і прийняття нормативно-правових актів (протиріччя, використання понять не у відповідності з їх загальновідомим значенням, порушення співрозмірності визначення понять, тавтологія); *граматичні помилки* – вживання слів не в їх нормативному написанні, утворення фраз із слів, що не підходять за змістом або граматично, наявність друкарських помилок, переважаність фраз однорідними членами речення, додатками, дієприслівниковими і дієприкметниковими зворотами [7, с. 64].

На нашу думку, неприпустимо у діючих актах застосовувати відсилки до недіючих (якщо мова не йде про генезис явища), зокрема у ч. 2 ст. 8 Правил підготовки проектів актів КМУ є посилання на Тимчасовий регламент КМУ як на нормативно-правовий акт, що втратив чинність ще у 18.07.2007 р. [14]. Повний же виклад уніфікованих правил техніки нормопроекування не наведено у жодному законодавчому акті України, тому доцільно розробити та-

кий документ задля досягнення однотипності у діяльності різних міністерств, інших органів влади і місцевого самоврядування при підготовці проектів нормативно-правових актів. Дотримання наведених вище рекомендацій щодо удосконалення нормопрое-

ектувальної техніки також дозволить створити необхідні умови для забезпечення реалізації ефективної правової функції держави, спрямувати діяльність органів виконавчої влади на якісний захист прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петрик І. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3402>.
2. Мін'юстом проведено правову експертизу / http://www.kmu.gov.ua/contr ol/uk/publish/article?art_id=246603169&cat_id.
3. Аналіз роботи Лохвицького районного управління юстиції з питань державної реєстрації нормативно-правових актів за 9 місяців 2013 року / [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://lokhvutsya.just.gov.ua/info/151>.
4. Офіційний сайт міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
5. Дзюбенко О.О. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / О.О. Дзюбенко. – К., 2010. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://mydisser.com/en/catalog/view/7145.html>.
6. Жан-Луї Бертель. Про деякі засоби нормативного вираження [Текст] / Бертель Ж.-Л. // Нариси з нормотворення (міжнародний досвід). Школа нормопроектувальників. Серія «Бібліотека нормопроекування». Книга II. – К., 2000. – С. 132–282.
7. Словник-довідник з питань нормотворчої діяльності. Укладачі: Сінчук О.А., Семьоркіна О.М., Хворостянкіна А.В., Коптев Є.С. Міністерство юстиції України. Центр правової реформи і законопроектних робіт. К., – 2005. – 120 с.
8. Краснобокий Ю.М., Левківський К.М. Словник-довідник науковця-початківця. – 2-е вид., випр. і доп. – К. : НМЦВО, 2001. – 72 с.
9. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
10. Посібник по нормопроекуванню за редакцією Доктора Константина Стефану та Доктора Хелен Ксантакі. Лондон, 2005.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» від 06.09.2005 р. № 870 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF>.
12. Докторова Ж.П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС [Текст] / Ж.П. Докторова // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. МІОУ. Центр правової реформи і законопроектних робіт. – К. – 2005. 159 с.
13. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджені постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 р. № 3 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 05.06.2000 р. № 905 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/915-2000-%D0%BF>.
15. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки. Автореф. дис. на здобуття наук. ст. к.ю.н. – Х. : Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 20 с. ; Дзейко Ж.О. Законодавча техніка: поняття та значення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2006, № 70–71. – С. 11–15.; Проблеми юридической техники: Сборник статей / Под ред. д.ю.н. Баранова В.М. – Нижний Новгород, 2000. – 823 с. ; Керимов Д.А. Законодательная техника. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА.М., 1998. – С. 19–37.; Лисюткин А.Б. Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право, 2001, № 11. – С. 22–28 ; Трофімова Л.В. Дефекти нормотворчості як причина податкових конфліктів // Фінансове право. – 2010. – № 4. – С. 21–25. / http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php?doc_id=1406353 ; Козьяков І.М. Дефекти понятійно-категоріального апарату законодавства у галузі вивчення та використання газоносних надр / http://kul.kiev.ua/images/chasop/2_012_3/2012_3.html ; Мамутов В.К., Хахулин В.В. Дефекты нормативно-правового закрепления статуса субъектов хозяйствования в проекте Гражданского кодекса // Детенизация экономики: опыт экономико-правового и экономико-математического исследования (Сб. научных трудов). – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2000 – С. 137–149.; Железняк Н.А. Державна реєстрація нормативно-правових актів як форма реалізації державної правової політики / Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О.М. Рудневої, д.ю.н., проф. – К. : НІСД, 2013. – 160 с. – С. 65–76. / http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf.

ПРО НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

THE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE PUBLIC EXAMINATION ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Жидецька К.В.,
аспірант

*Інституту держави та права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

У статті розглянуто види громадських експертиз та проаналізовано досвід взаємодії інститутів громадськості з органами влади у вивченні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, прояву активності соціальних груп у розвитку громадської експертизи. Визначено сучасний стан розвитку і забезпечення активності громадян та дієвості їх участі у проведенні та розвитку ефективності громадських експертиз. Досліджено можливі шляхи удосконалення запровадження засобів громадського контролю у життя суспільства з метою покращення взаємовідносин органів публічної адміністрації з інститутами громадськості.

Ключові слова: громадськість, діяльність, експертиза, контроль, публічна адміністрація, участь.

В статье рассмотрены виды общественных экспертиз и проанализирован опыт взаимодействия институтов общественности с органами власти в изучении деятельности субъектов публичной администрации, проявление активности социальных групп в развитии общественной экспертизы. Определено современное состояние развития и обеспечения активности граждан, действенности их участия в проведении и развитии эффективности общественных экспертиз. Исследованы возможные пути усовершенствования внедрения средств общественного контроля в жизнь общества с целью улучшения взаимоотношений органов публичной администрации с институтами общественности.

Ключевые слова: общественность, деятельность, экспертиза, контроль, публичная администрация, участие.

The article describes the kinds of public examinations and analyzed the experience of interaction with public institutions, authorities in the study of activity of subjects of public administration, social groups to be proactive in the development of public examination. Defined the current state of development and activity of the citizens and the effectiveness of their participation in the development and effectiveness of public examinations. Explored possible ways to improve the implementation of the means of social control in society in order to improve relations with public administrations and public institutions.

Key words: community, activities, expertise, control, public administration, participation.

Вступ. Створення сприятливих умов для подальшого розвитку демократії і громадянського суспільства в Україні, забезпечення демократичних перетворень на шляху дотримання прав і свобод людини, запровадження європейських принципів урядування, підвищення якості управлінських послуг потребує запровадження ефективних механізмів громадського контролю з метою реалізації зворотного зв'язку влади із громадою на основі взаємодії інститутів громадянського суспільства та суб'єктів публічної адміністрації на засадах партнерства і взаємної відповідальності. Сучасна світова практика і наукові дослідження свідчать про те, що забезпечення належного державного управління неможливе без дотримання принципу публічності як однієї із засадничих умов розвитку демократичної правової держави, необхідністю встановлення та підтримки тісного зв'язку державного управління із суспільством, громадянами, впровадження і гарантування здійсненності ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження прозорості функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Для комунікацій з громадськістю функціонують офіційні сайти суб'єктів публічної адміністрації, діють форуми, проте з метою ефективності здійснення гро-

мадських експертиз діяльності останні потребують удосконалення.

Варто зазначити, що дослідженню проблем публічної адміністрації, суб'єктів владних повноважень, громадянському суспільству присвятили свої роботи такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бевзенко, Т. Бутирська, В. Головій, В. Корнієнко, С.Кубко, В. Купрій, Р. Наконечний, Т. Наливайко, Д. Приймаченко, П. Рабінович, В. Скворець, Б. Тиндик, Р. Черноног, Н. Філик та інші. Питанню проведення громадських експертиз присвятили свої роботи вітчизняні і зарубіжні науковці – Н. Дніпренко, Л. Усаченко, О. Літвінов, О. Тинкован, Н. Літвінова, В. Купрій, Л. Паливода, А. Попов, Н. Хананашвілі, В. Захарова, Т. Троїцька [1].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження видів громадських експертиз та аналіз досвіду взаємодії інститутів громадськості з органами влади у вивченні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, прояву активності соціальних груп у розвитку громадської експертизи з метою вивчення можливих шляхів удосконалення та визначення сучасного стану розвитку і забезпечення ефективності таких громадських експертиз.

Результати дослідження. У Конституції України закріплено конкретні механізми громадської участі: право на свободу об'єднання (ст. 36), участь громадян в управлінні державними справами – участь у референдумах, можливість вільно обирати та бути обраними, рівне право доступу до державної служби (ст. 38), право на звернення (ст. 40) та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), що чітко не визначені. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ВРУ), є частиною національного законодавства України [2]. Указом Президії ВРУ від 19.10.1973 року № 2148-VIII було ратифіковано Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права від 16.12.1966 (далі – Пакт ООН), яким проголошено (ст. 25), що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої у ст. 2 Пакту ООН, і без необґрунтованих обмежень право та можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [3]. Запровадження громадської експертизи та громадського моніторингу діяльності суб'єктів публічної адміністрації – один із правових механізмів реалізації громадянами конституційного права брати участь в публічному управлінні (управлінні державними справами).

Відповідно до положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 (далі – Орхуська Конвенція), що була ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV взято зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості, зокрема у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6); у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст. 7); у підготовці нормативних актів виконавчої влади та (або) загальнообов'язкових юридичних актів (ст. 8) [4].

На законодавчому рівні ВРУ прийнято нормативно-правові акти, що визначають окремі форми участі громадян [5–16]. Указом Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 № 854/2004 закріплено пріоритетні завдання КМУ, органів виконавчої влади щодо створення ефективних організаційних і правових умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади; врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень; підтримки постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян; органам місцевого самоврядування рекомендовано «вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення» [17]. Постановою КМУ «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від

15.10.2004 № 1378 затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також створено громадські ради; постановою від 05.11.2008 № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, постановою від 03.11.2010 № 996 схвалено заходи забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Діяльність публічної адміністрації не може бути ефективною та успішною без широкої підтримки та участі громадськості (усвідомленої громадської активності, адекватної здатності до самоорганізації). Процес громадської участі, з одного боку, необхідний, корисний і досить важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян, а з іншого боку – джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади. Громадську участь можна визначити як систему дій, методів, інструментів і механізмів (об'єднаних логікою) участі громадян у визначенні та розв'язанні їхніх проблем [18, с. 9].

Можна погодитися із запропонованою В. Артеменко градацією участі громадян у громадському житті: абсентеїст – зосереджений виключно на власних проблемах, громадським життям та проблемами громади не цікавиться; спостерігач – частково цікавиться громадськими справами, зосереджений переважно на власних справах, проблемами громади цікавиться фрагментарно; споживач – охоче використовує різні організовані форми спільної участі у громадському житті, долучається до суспільної діяльності тоді, коли це відповідає його потребам чи інтересам; лобіст – досконало ініціює і втілює вигідні для нього проекти, зацікавленість у реалізації яких відсутня; громадський діяч – ставить суспільні інтереси вище індивідуальних або групових, керується потребою громадської діяльності, добре знає місцеві проблеми та шляхи їх вирішення; функціонер – має чітко окреслені правові рамки процедур та алгоритмів діяльності, виконує норми та інструкції відповідних інституцій [18, с. 12]. На рівень активності членів громади впливають: історичне минуле; характер суспільних зв'язків; культурні традиції; конфліктність середовища; управлінська здатність влади; лідерські якості; бачення стратегії розвитку тощо [18, с. 12].

Залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна є вісім рівнів громадської участі: 1) маніпулювання; 2) «терапія»; 3) інформування; 4) консультація; 5) врахування думки; 6) партнерство 7) делегування повноважень; 8) громадське керування [18, с. 10]. Перші два характеризуються підміною реальної громадської участі – відсутністю альтернативних варіантів рішень, «зворотного зв'язку», маніпуляції. Третій, четвертий рівні – можливість отримувати інформацію і висловлювати думки без гарантії, що останні вплинуть на суб'єкта ухвалення рішень. Деяке (обмежене, часткове) врахування думки громадськості передбачає п'ятий рівень. Шос-

тий, сьомий і восьмий рівні характеризують реальну участь громадян у процесі планування, ухвалення рішень – від партнерської участі у переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою – до ухвалення важливих рішень через референдум [18, с. 10-11]. Одним з поширених інструментів впливу громадянського суспільства на органи влади є громадський контроль, різновидом якого є громадська експертиза діяльності [19, с. 9].

Можливість проведення в Україні громадської експертизи закріплена у законах: «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР, «Про науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР, «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI. Експертиза – (фр. expertise, від лат. expertus – досвідчений, випробуваний) – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, що вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [20, с. 333]. Під експертизою розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою. [21, с. 29]. Як зазначає вчений Д.В. Приймаченко експертиза проекту нормативно-правових актів органів публічної адміністрації може проводитися на стадії складання та узгодження, що являє собою оцінювання їх внутрішньої (відповідність змісту реальній ситуації) та зовнішньої якості (відповідність формальним вимогам) [22, с. 61].

Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції інститути громадянського суспільства сприяють покращенню суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики. Громадська експертиза забезпечує зворотній зв'язок у відносинах органів влади та громадськості [21, с. 30]. Згідно п. 2 постанови КМУ від 05.11.2008 № 976 громадська експертиза діяльності є складовою механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [23].

Російські науковці поняття «громадська експертиза» трактують наступним чином: добровільне залучення населення (громади) до експертизи суспільно-значимих об'єктів (законів, проектів, програм, рішень тощо), у результатах – реальне ставлення більшості населення до фактів, процесів, що зачіпають потреби та інтереси соціальної спільноти як сукупності індивідів; механізм громадської експертної діяльності з аналізу та оцінки нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів, що мають вплив на реалізацію прав і законних інтересів широких верств населення [24, с. 10].

Так, у практиці російського нормотворення поняття громадської експертизи пов'язують переважно з аналізом проектів правових актів. У законодав-

стві суб'єктів Російської Федерації (РФ) можливим об'єктом громадської експертизи визначено саме проекти нормативних актів, тобто фактично виключено можливість здійснення досліджень вже існуючих нормативно-правових актів, а також правозастосовної практики [24, с. 12].

В Україні на законодавчому рівні закріплено такі види експертиз як екологічна експертиза, наукова та науково-технічна експертиза, а також антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Крім того в Україні виокремлюються такі специфічні види експертиз, як: науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, державна експертиза енергозбереження, медико-соціальна експертиза, державна експертиза умов праці, експертиза містобудівної документації, державна експертиза інвестиційних програм та інші [21, с. 26]. Так, під екологічною експертизою розуміють вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства [25]. Під науковою і науково-технічною експертизою розуміють діяльність метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо них [26]. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів – перевірка проектів актів на предмет наявності у них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Одним із її різновидів є громадська експертиза, тобто така, що може ініціюватися фізичними і юридичними особами, об'єднаннями громадян [27]. Антикорупційна експертиза здійснюється фахівцями Мін'юсту згідно методології з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розроблення рекомендацій щодо їх усунення [28]. Судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства. Державна експертиза земельпорядної документації – діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади передбачає проведення інститутами громадянського суспільства

оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [21, с. 26]. Вчені Купрій В., Паливода Л. зазначають, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою [21, с. 17]. На думку О.В. Літвінова громадська експертиза – комплексне дослідження, вивчення, перевірка, аналіз, оцінка (кількісна та/або якісна) діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість і подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [19, с. 12].

Під діяльністю органу виконавчої влади слід розуміти організацію практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності, при цьому треба брати до уваги, що виконавча влада – це підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення та ведення безпосереднього управління суспільними процесами, свідомістю та поведінкою людей [21, с. 32].

У різних країнах співпраця влади з громадськими організаціями має багато спільних рис. Серед пострадянських країн особливого успіху щодо залучення громадськості до участі у публічній політиці досягла Естонія, розробивши та прийнявши на загальнодержавному рівні Концепцію розвитку громадянського суспільства, що регулює взаємодію неурядових організацій країни та органів державної влади усіх рівнів, зокрема, щодо формування публічної політики, встановлення пріоритетів та залучення ресурсів для кооперації. Модель співпраці неурядових організацій та уряду, що закріплена у Концепції, сьогодні визнається однією з найдієвіших та прогресивних у Європі [18, с. 126-127]. У РФ, починаючи з 2005 року утворено Громадську палату РФ до федерального закону «Про Громадську палату Російської Федерації» від 04.04.2005 № 32-ФЗ згідно з яким Громадська палата обирається кожні три роки та здійснює взаємодію громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування з метою врахування потреб громадян при формуванні та реалізації державної політики, а також з метою здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади [29].

Ми підтримуємо Р. Марійчака, що громадська експертиза як запорука сталого розвитку України має зайняти ключову роль у використанні механізмів контролю за органами влади із законодавчим закріпленням можливості запровадити практику якнайширшого прямого народовладдя територіальних

громад через референдуми, плебісцити, загальні збори, запровадження «механізму вето» громади щодо рішень органів місцевого самоврядування шляхом створення будинкових, квартальних та інших органів самоорганізації населення тощо [30].

Щодо практичної реалізації і коефіцієнту корисної дії громадських експертиз слід підтримати обговорення на форумах та зазначити, що через низьку обізнаність представників громадськості та їх пасивність інструмент громадської експертизи використовується недостатньо. Так, згідно з реєстром громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади за період з 2010 по 2013 роки по Україні проведено більше 20 громадських експертиз – найчастіше це: оцінка діяльності міністерств, облдержадміністрацій і центральних органів виконавчої у сфері: забезпечення доступу до публічної інформації, проведення консультацій з громадськістю, формування громадських рад, захист прав дітей, гендерна рівність, протидія торгівлі людьми, виконання житлових програм, функціонування і розвиток української мови та інші [31; 32]. Щодо позитивних прикладів врахування результатів громадських експертиз, то, наприклад, Мінохорони здоров'я АРК після розгляду пропозиції ГО «Громадська Палата Криму» від 29.08.2012 р. було вжито таких заходів: розроблення плану проведення консультацій з громадськістю, посилення контролю за розглядом звернень громадян, внесення змін в Положення про відділ зв'язків з громадськістю. Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища у Львівській області, за експертними пропозиціями про виконання ним Закону України «Про доступ до публічної інформації», вирішено вести облік документів, що є у його володінні, публікувати усі прийняті акти та визначити спеціальне місце для роботи запитувачів з документами. За результатами громадської експертизи діяльності Львівської ОДА з оприлюднення актів, проведеної ГО ІПЦ «Наше право» у вересні 2012-січні 2013 років, облдержадміністрацією вирішено визначити відповідальних за оприлюднення нормативно-правових актів в її офіційному друкованому виданні та на веб-сайті, удосконалити доступ до публічної інформації, своєчасно оприлюднювати проекти актів [32]. Що стосується судової практики щодо розгляду експертних пропозицій інститутів громадянського суспільства, то за результатом аналізу справ у 2012-2013 роки рішень суду за даною тематикою була незначна кількість. Так, Львівським окружним адміністративним судом було визнано протиправною бездіяльність Львівської ОДА щодо подання в передбачений строк розпорядження про проведення громадської експертизи, відсутності інформації про заходи здійснені Львівською ОДА, з метою сприяння проведенню громадської експертизи тощо (справа № 2а-796101370 від 12.08.2010). Львівський окружний адміністративний суд визнав відмову Державної податкової інспекції у Залізничному районі м. Львова у проведенні громадської експертизи правомірною. Через неподання громадською організацією документів, що підтверджують

її легалізацію, та невідповідність мети даної громадської експертизи чинному законодавству (справа № 2а-6996/12/1370 від 07.09.2012). Львівським окружним адміністративним судом закрито провадження у справі про визнання неправомірним перешкоджання Головним управлінням праці та соціальної політики населення Львівської ОДА у проведенні громадської експертизи ІПЦ «Наше право» у зв'язку з виданням Управлінням наказу про проведення громадської експертизи та надання необхідної інформації, що сприяло примиренню сторін (справа № 2а-4349/11/1370 від 30.08.2011 року) [33] і врегулюванню конфлікту.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, причин незначної кількості судових рішень може бути декілька: інструмент громадської експертизи взагалі не використовують (недостатньо використовують), або при його використанні немає жодних порушень, або ж представники інститутів громадянського суспільства не звертаються до суду за захистом порушених прав, або останні не порушуються. Варто зазначити, що запровадження засобів громадського контролю у життя, зокрема такого його виду як громадська експертиза, є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Беручи до уваги, що окремі експертні пропозиції інститутів громадянського суспільства враховуються органами публічної адміністрації, можна стверджувати, що механізм

громадських експертиз все ж таки працює, але з огляду на непоінформованість у суспільстві і патерналістські очікування недостатньо використовується. Суб'єктами публічної адміністрації не повною мірою виконуються вимоги постанови від 05.11.2008 р. № 996, зокрема не вживаються достатні заходи для сприяння проведенню громадської експертизи та не оприлюднюється публічна інформація про проведені громадські експертизи для розміщення на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» з метою використання науковцями, практиками, іншими особами. Також, на нашу думку, необхідно забезпечити покращення правової освіти громадян шляхом проведення як громадськими організаціями так і підрозділами Міністерства юстиції України інформаційно-роз'яснювальної роботи (із залученням неурядових організацій і засобів масової інформації). Важливим у питанні підвищення правової культури і ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами влади у вивченні діяльності суб'єктів публічної адміністрації є залучення засобів масової інформації у висвітленні проблем організації, здійснення і результативності громадських експертиз, а також підвищення ролі суду у захисті порушених прав у взаємовідносинах особи громадського контролю та органів публічної адміністрації з метою формування судових прецедентів забезпечення громадської експертизи на основі врахування практики ЄСПЛ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б., Андрійко О. Адміністративне право України [Текст]. Том 1. – К., 2007. ; Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми [Текст] : Монографія. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с. ; Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? [Текст] / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8 ; Є.Б. Кубко. Проблеми застосування міжнародних стандартів у правовій системі України [Текст] / Під заг. ред. Є.Б. Кубка – К. : ПрАТ «Юридична практика», 2013. – 608 с. ; Рабінович П. Громадянське суспільство і правова держава (загальнотеоретичні міркування) // Українське право. – 1996. – № 3. – С. 22–34 ; Наконечний Р. Критерії формування громадянського суспільства / Р. Наконечний, М. Ступень, Б. Тиндик // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. – 2005. – Вип. 8. – С. 106–116. ; Корнієнко В.О. Правові основи громадянського суспільства сучасної України (інституційний аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.О. Корнієнко ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2007. – 19 с. – укр. ; Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект): Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т.О. Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2004. – 20 с. – укр. ; Головій В.М. Механізми взаємодії влади та ЗМІ в контексті становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.М. Головій ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 20 с. – укр. ; Філік Н.В. Державно-правові засади громадянського суспільства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Філік ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 19 с. – укр. ; Черноног Р.А. Держава і громадянське суспільство: соціокультурні аспекти розвитку: Автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03 / Р.А. Черноног ; Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди НАН України. – К., 2003. – 20 с. – укр. ; Сковорець В.О. Громадянське суспільство і детермінанти оптимізації його розвитку в Україні: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03 / В.О. Сковорець ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2007. – 17 с. – укр. ; Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий контроль: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. В. Наливайко ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 15 с. – укр.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права від 16.12.1966 [Електронне джерело] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 (Орхуська Конвенція) [Електронне джерело] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
6. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
7. Закон України «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» від 03.07.1991 № 1286-XII [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.
8. Закон України «Про звернення громадян» від 21.10.1996 № 393/96-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
9. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

10. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
11. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>.
12. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-XII [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.
13. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01.12.1998 № 281-XIV [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.
14. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
15. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
16. Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
17. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 № 854/2004 [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>
18. Форми та методи залучення громадськості: Нав ч. посіб. / Інститут громадянського суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 248 с.
19. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посіб. [Текст] / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2010. – 180 с.
20. Юридична енциклопедія: В 6 т. [Текст] / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т.2 – 744 с.
21. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: нав ч. посіб. [Текст] / Купрій В., Паливода Л. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.
22. Приймаченко Д.В. Правова природа процедури прийняття актів планування: постановка проблеми [Текст] / Д.В. Приймаченко // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право», № 1 (10), 2013 – С. 58-63.
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.
24. Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. [Текст] – М. : Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.
25. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр>.
26. Закон України «Про науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-вр/>.
27. Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
28. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» від 21.05.2012 [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12> Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування [Електронне джерело] / Н.К. Дніпренко // Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.
29. Общественная палата Российской Федерации [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://www.oprf.ru/about>.
30. Марійчак Р.: «Громадська експертиза діяльності органів влади – запорука сталого розвитку України» [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://www.vinnysya.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/042104>.
31. Урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» [Електронне джерело] – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/1st/7.
32. Громадський портал Львова [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/790>.
33. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронне джерело] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ
ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВОГО РІШЕННЯ
(НА ПРИКЛАДІ СУДІВ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ТА КАСАЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЙ)**

**THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF A TREATMENT
TO THE ADMINISTRATIVE COURT FOR A JUDICIAL REVIEW
(ON THE EXAMPLE OF THE COURTS OF APPEAL AND COURTS OF CASSATION)**

Заяць О.В.,

*суддя окружного адміністративного суду
м. Чернігів*

Стаття присвячена визначенню видів адміністративних процедур на стадії відкриття провадження у справі в адміністративному суді для перегляду судового рішення (на прикладі судів апеляційної та касаційної інстанцій). З цією метою обґрунтовано можливість застосування цього поняття при характеристиці процесуальної діяльності адміністративних судів апеляційної та касаційної інстанцій на стадії відкриття провадження у справі, проаналізовано підстави, наслідки, співвідношення процесуальних дій на цій стадії.

Ключові слова: апеляційна скарга, касаційна скарга, адміністративна процедура, адміністративний суд, відкриття провадження у справі.

Статья посвящена определению видов административных процедур на стадии открытия производства по делу в административном суде для пересмотра судебного решения (на примере судов апелляционной и кассационной инстанций). С этой целью обоснована возможность применения этого понятия при характеристике процессуальной деятельности административных судов апелляционной и кассационной инстанций на стадии открытия производства по делу, проанализированы основания, последствия, соотношение процессуальных действий на этой стадии.

Ключевые слова: апелляционная жалоба, кассационная жалоба, административная процедура, административный суд, открытие производства по делу.

The article is devoted to the definition of administrative procedures at the stage of opening proceedings in the administrative court for a judicial review (on the example of the courts of appeal and courts of cassation). With this aim, the possibility of application of this concept at the characteristic of procedural activities of the administrative courts of appeal and cassation instances on the stage of opening the proceedings on the case is grounded, the bases, consequences, the ratio of procedural actions at this stage are analyzed.

Key words: an appeal complaint, a cassation complaint, administrative procedure, an administrative court, opening of the proceedings.

Постановка проблеми. Відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [1] однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, окрім окремих випадків, спеціально передбачених законом. Як зазначає Е.Ф. Демський, перегляд судових рішень забезпечує неупереджене, об'єктивне та всебічне вирішення справ, а також виконання головного завдання – реалізації права на судовий захист [2, с. 347]. Відповідно до ст. 13 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [3], особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАС України.

Значення існування права на перегляд винесеного судового рішення з точки зору забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб у соціальній, демократичній, правовій державі важко переоцінити. Водночас, аналіз законодавчого регулювання діяльності адміністративних судів апеляційної та касаційної інстанції на стадії відкриття провадження

у справі дає підстави казати про недостатню врегульованість окремих ситуацій, що виникають при вирішенні судом цього питання. Зазначене стосується, зокрема питань залишення апеляційної (касаційної) скарги без розгляду, прийняття доказів у справі на стадії відкриття провадження тощо, що на практиці сприяє зловживанням як суддів, так і осіб, які звертаються до суду. Як уявляється, однією з причин наявності таких прогалин є недостатня розробленість у науці поняття адміністративної процедури, зокрема недостатнє опрацювання питань застосування цього поняття щодо характеристики процесуальних дій в адміністративному судочинстві.

Огляд останніх досліджень та публікацій. При опрацюванні питань адміністративних процедур на стадії відкриття провадження у справі в адміністративному суді для перегляду судового рішення основою для наукового аналізу стали загальні публікації в сфері адміністративного процесу щодо поняття та сутності адміністративних процедур, зокрема роботи В.П. Тимощука, І.Б. Коліушка [4], Е.Ф. Демського [2], О.І. Миколенка [5], О.С. Лагоди [6]. Разом із тим, зазначені публікації не повною мірою враховують особливості адміністративних процедур на певних етапах адміністративного судочинства. Слід відмітити також окремі дисертаційні дослідження, які тор-

кались питань адміністративних процедур в адміністративному судочинстві, наприклад, дослідження Б.Д. Гудза на тему «Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади» (2012 р.), де він наводить визначення адміністративної процедури судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади. Крім того, ним визначено елементи, стадії такої процедури [7]. Разом з тим надана цим дослідником характеристика адміністративних процедур носить загальний характер, і до неї також можна висловити наведені вище зауваження.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є визначення видів адміністративних процедур на стадії відкриття провадження у справі в адміністративному суді для перегляду судового рішення (на прикладі судів апеляційної та касаційної інстанцій). З цієї метою доцільним уявляється обґрунтувати можливість застосування цього поняття при характеристиці процесуальної діяльності адміністративних судів апеляційної та касаційної інстанцій на стадії відкриття провадження у справі, проаналізувати підстави, наслідки, співвідношення процесуальних дій на цій стадії.

Основний матеріал. На сьогоднішній день поняття адміністративної процедури в адміністративному процесі є усталеним. За основу для цього дослідження доцільним уявляється взяти класичне розуміння адміністративної процедури, що наводиться у колективній монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» (2010 р.) [8, с. 198-199]. Разом з тим суттєве значення для цього дослідження має також позиція О.І. Миколенка, викладена ним у монографії «Теорія адміністративно-процедурного права» (2010 р.) щодо адміністративної процедурної (процесуальної) форми, яку він розуміє як встановлений адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших учасників. Процедурні норми можуть встановлювати порядок розгляду юридичної справи в судах [5, с. 217-222]. Зазначеним вченим вироблено також ознаки адміністративної процедури: це завжди послідовність дій, які відбуваються безпосередньо один за одним чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами; процедура – це послідовність дій, яка відбувається за існуючими (встановленими) правилами поведінки; це завжди послідовність дій, об'єднаних спільною метою; є явищем «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього виразу у поняттях «статичних»; має обслуговуючий характер, який проявляється у тому, що велика кількість суспільних відносин реалізується лише завдяки існуванню певних процедур [5, с. 216]. Важливі риси адміністративної процедури в адміністративному процесі підкреслює Е.Ф. Демський: 1) це встановлений законом порядок здійснення процесуальних дій; 2) ці дії здійснюються з метою вирішення конкретної адміністративної справи. Вчений

також підкреслює, що процедура – це самостійне юридичне утворення [2, с. 134, 135]. У зв'язку із цим важливе значення для цього дослідження набуває дисертація Є.Ю. Шведа «Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві» (2009 р.), в якому вчений визначав ці акти як спосіб закріплення процесуальних дій суду [9, с. 8]. Відповідно до ч. 2 ст. 158 КАС України, судові рішення, яким суд вирішує процесуальні питання, викладається у формі ухвали. Отже, як предмет цього дослідження доцільним уявляється взяти порядок вчинення лише тих процесуальних дій, які закріплюються у формі ухвали. Наступне обмеження предмету цього дослідження випливає з його мети: визначення видів адміністративних процедур на стадії відкриття провадження у справі. На сьогоднішній день наявність стадій в адміністративному судочинстві не викликає заперечень. П.В. Вовк у своєму дисертаційному дослідженні «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції» (2009 р.) на основі ґрунтовного аналізу існуючих наукових позицій як у сфері адміністративного, так і у сфері цивільного процесу стосовно структури адміністративного судочинства, виділяє у провадженнях в адміністративних судах першої інстанції наступні стадії: 1) звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд справи та прийняття рішення [10, с. 101-102]. О.А. Рибченко слушно зауважує про можливість виділення стадій відкриття провадження; підготовки адміністративної справи до розгляду; розгляду справи також стосовно кожного з проваджень щодо перегляду судового рішення [11, с. 107]. Отже, предмет цього дослідження обмежується лише першою стадією провадження.

Методологічне значення для цього дослідження має також вироблення певних критеріїв, які дозволять відрізнити одну адміністративну процедуру від іншої. Врахування наведених вище теоретичних положень, і водночас специфіки правового статусу суду та порядку вчинення ним процесуальних дій дозволяє зробити висновок, що про наявність окремої адміністративної процедури можна казати за умови можливості надання ствердної відповіді на наступні питання: 1) чи має судові рішення, що приймається за певною адміністративною процедурою, відмінну підставу від судових рішень, що приймаються за іншими процедурами; 2) чи має воно самостійний характер по відношенню до іншого судового рішення (зокрема, чи не може наявність підстав для прийняття іншого рішення вплинути на його прийняття); 3) чи має місце окреме звернення особи як підстава для порушення конкретної адміністративної процедури?

Як зазначає О.А. Рибченко, стадія відкриття провадження у справі у апеляційному, касаційному провадженнях закінчується ухвалами, передбаченими відповідно ст.ст. 189, 214 КАС України [11, с. 107]. Аналіз змісту зазначених статей дозволяє стверджувати, що це можуть бути ухвали про: відкриття/відмову у відкритті провадження у справі; залишення позовної заяви без руху, повернення заяви.

Системний аналіз положень ст.ст. 189, 214 КАС України дозволяє стверджувати, що як і при провадженні в адміністративному суді першої інстанції, у цих видах проваджень завданням стадії відкриття провадження у справі є перевірка відповідності звернення вимогам закону. У випадку відповідності звернення зазначеним вимогам суддя-доповідач постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 189, ч. 2 ст. 214 КАС України). Відмова у відкритті провадження, на відміну від залишення скарги без руху або повернення її позбавляє сенсу повторне звернення до апеляційного, касаційного суду (п. 3 ч. 5 ст. 189, п. 4 ч. 5 ст. 214 КАС України). Після усунення недоліків, які зумовили залишення скарги без руху скарга може бути подана знову і вважається поданою в день її первинного подання (ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 189, ч. 3 ст. 214 КАС України).

Виходячи з наведеного, можна стверджувати про можливість виділення на стадії відкриття провадження у справі у судах апеляційної, касаційної інстанції, як і в адміністративному суді першої інстанції, наступних адміністративних процедур: 1) відкриття провадження у справі; 2) повернення апеляційної (касаційної) скарги.

Водночас, слід відмітити, що як в суді першої інстанції позовна заява повертається позивачеві за наявності відповідної заяви, так і в апеляційному, касаційному провадженні скарга повертається особі у разі її відкликання (ст.ст. 193, 218 КАС України). Разом з тим, на відміну від ст. 108 КАС України, як ст. 189 КАС України, так і ст. 214 КАС України не містять такої підстави для повернення відповідно апеляційної чи касаційної скарги як відкликання її особою, хоча, як уявляється, за своїм предметом регулювання повинні були б регламентувати таке питання. Адже зазначені статті мають назви відповідно «Прийняття апеляційної скарги судом апеляційної інстанції» та «Прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції», а повернення скарги унеможлиблює відкриття провадження по ній. Разом з тим зазначене повноваження передбачене у ст.ст. 193, 218 КАС України відповідно. Тому не викликає сумнівів наявність зазначеного повноваження суду. Цей висновок підтверджується також положеннями юридичної літератури [12, с. 232]. Слід зауважити, що факт повернення апеляційної (касаційної) скарги не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі або для повторного повернення скарги при повторному зверненні особи з такою самою скаргою. Тому відкликання скарги не перешкоджає повторному зверненню із нею, аналогічно до повернення позовної заяви в суді першої інстанції. Отже, можна стверджувати про наявність також ще одного виду адміністративної процедури: повернення апеляційної (касаційної) скарги на підставі відкликання скарги скаргником.

Разом з тим наведеним перелік адміністративних процедур в судах апеляційної (касаційної) інстанції не вичерпується. Так, неврегульованим залишається питання залишення апеляційної (касаційної) скарги без розгляду на стадії відкриття провадження

у справі у випадку якщо прокурор або інша особа, зазначена у ст. 60 КАС України подає на виконання своїх повноважень апеляційну чи касаційну скаргу в інтересах особи, а вона відкликає чи відмовляється від неї до початку розгляду справи. Так, у ст.ст. 193, 218 КАС України, що регламентують правові наслідки, зокрема, відкликання скарги, використовується термін «особа, яка подала апеляційну (касаційну) скаргу». Слід зауважити, що хоча в юридичній літературі при характеристиці участі прокурора в адміністративному судочинстві в інтересах особи активно використовується термін «представництво», не викликає сумнівів наявність у прокурора самостійної процесуальної правосуб'єктності по відношенню до особи, в інтересах якої він виступає [13, с. 156]. Отже, у випадку відкликання особою, в інтересах якої подано апеляційну (касаційну) скаргу такої скарги, зазначена ситуація не може розцінюватись як відкликання скарги особою, яка її подала. Поряд із наведеним слід зауважити, що ані гл. 1, ані гл. 2 р. 4 КАС України не містять інших норм, які безпосередньо регулювали б наведену ситуацію. Так, існують норми статей, відповідно, 196 та 221 КАС України, які передбачають, що відповідно апеляційний (касаційний) розгляд справи здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених цією главою. Але виходячи з їх назв, предмет їх регулювання обмежений судовим засіданням. Ця думка підтримується також в юридичній літературі [14, с. 769, 828] Отже, можна зробити висновок про існування прогалини у чинному адміністративному процесуальному законодавстві. З метою усунення прогалини щодо регламентування випадків відкликання особою апеляційної (касаційної) скарги, що подана в її інтересах особою, передбаченою ст. 60 КАС України, доцільним уявляється доповнити статті 193, 218 КАС України наступним чином: 1) доповнити ст. 193 частиною 5, яку викласти у наступній редакції: «При відкликанні апеляційної скарги особою, в інтересах якої ця скарга подана особою, передбаченою статтею 60 цього Кодексу, суддя залишає апеляційну скаргу без розгляду. Копії ухвали про залишення апеляційної скарги без розгляду невідкладно надсилаються особі, яка її подала, разом із копією скарги й усіх доданих до неї матеріалів, а також особі, яка заявила про відкликання апеляційної скарги.»; 2) доповнити ст. 218 частиною 6, яку викласти у наступній редакції: «При відкликанні касаційної скарги особою, в інтересах якої ця скарга подана особою, передбаченою статтею 60 цього Кодексу, суддя залишає касаційну скаргу без розгляду. Копії ухвали про залишення касаційної скарги без розгляду невідкладно надсилаються особі, яка її подала, разом із копією скарги й усіх доданих до неї матеріалів, а також особі, яка заявила про відкликання касаційної скарги.»

Не викликає сумніву необхідність надання зазначених вище повноважень судам апеляційної та касаційної інстанцій враховуючи їх правовий статус як органів державної влади, на яких розповсюджується принцип «дозволено лише те, що дозволено» (ч. 2

ст. 19 Конституції України). Виходячи з наведеного, уявляється, що передчасним є стверджувати про наявність адміністративної процедури залишення апеляційної (касаційної) скарги без розгляду на стадії відкриття провадження, оскільки зазначена процедура не урегульована законодавством на належному рівні.

Наведеним не вичерпується перелік адміністративних процедур на стадії відкриття провадження у справі в апеляційному суді. Так, відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 195 КАС України, у випадках, передбачених цією статтею, суддя апеляційного суду може досліджувати докази та встановлювати нові обставини у справі. Отже, як уявляється, стосовно суду апеляційної інстанції також є актуальною ситуація щодо можливості подання скаргником додаткових доказів у справі на стадії відкриття апеляційного провадження. Це питання набуває ще більшої актуальності враховуючи, що хоча частиною 2 ст. 189 КАС України встановлено триденний строк для вирішення суддею-доповідачем питання щодо відкриття апеляційного провадження, але практика розгляду справ свідчить, що в окремих випадках таке питання може вирішуватись по місяцю й довше. Так, у справі № 8а-4/12/0124 ухвалу про відмову у відкритті апеляційного провадження було постановлено 23.03.2012 р., в той час коли оскаржувана ухвала була постановлена 24.01.2012 р., причому ухвала про відмову у

відкритті провадження не містила відомостей щодо поновлення строку на апеляційне оскарження [15]. Слід зауважити, що норми КАС України дають однозначно ствердну відповідь на питання щодо наявності такого права. Адже право подавати докази є одним з прав особи, яка бере участь у справі (п. 5 ч. 3 ст. 49 КАС України), а гл. 1 р. 4 КАС України не містить норм, які б свідчили про зворотне (на відміну від, наприклад, гл. 1 р. 4 КАС України щодо касаційного провадження). Отже, за аналогією із відкриттям провадження у суді першої інстанції можна виділити ще один вид адміністративних процедур відкриття провадження в суді апеляційної інстанції: адміністративна процедура вирішення питання щодо прийняття додаткових доказів у справі.

Отже, можливим є виділення наступних видів адміністративних процедур, що провадяться за зверненнями осіб щодо перегляду винесених судових рішень:

1) в суді апеляційної інстанції: відкриття провадження у справі; повернення апеляційної скарги; повернення апеляційної скарги на підставі відкликання скарги скаргником; вирішення питання щодо прийняття додаткових доказів у справі;

2) в суді касаційної інстанції: відкриття провадження у справі; повернення касаційної скарги; повернення касаційної скарги на підставі відкликання скарги скаргником.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 19 верес. 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141 (із змінами).
2. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е. Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 488 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 04 лип. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918 (із змінами).
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (2003 рік) // Веб-сайт «Центр політико-правових реформ». – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administrativna-protsedura/1011-administrative-procedural-code-of-ukraine-ua.html>.
5. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: моногр. / Миколенко О. І. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
6. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 189 с.
7. Гудз Б.Д. «Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади» : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гудз Богдан Данілович; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2012 р. – 219 с.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: моногр. / [Ю. С. Шемшученко [та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.
9. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Швед Едуард Юрійович; Харків. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2009. – 200 с.
10. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло Вячеславович; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 202 с.
11. Рибченко А.О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Рибченко Анатолій Олександрович; Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». – Х., 2009. – 196 с.
12. Адміністративне судочинство України : підруч. / [О. М. Пасенюк (кер.авт.кол.) [та ін.]; ред. О. М. Пасенюк. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
13. Цивільний процес України : підруч. / [ред. М.М. Ясинок]. – Суми : Мак-Ден. – 2013. – 808 с.
14. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Юстиніан, 2009. – 976 с.
15. Про відмову у відкритті апеляційного провадження: ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 23.03.2012 р. № 8а-4/12/0124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 16.01.2013 р.

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECUREMENT OF FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION

Ігонін Р.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету державної податкової служби України*

Дирдін М.Є.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена розгляду функцій адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Формулюється поняття функцій адміністративно-правового забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції. Досліджується зміст кожної з них.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, система судів загальної юрисдикції, функції.

Статья посвящена рассмотрению функций административно-правового обеспечения функционирования системы судов общей юрисдикции. Формулируется понятие функций административно-правового обеспечения функционирования судов общей юрисдикции. Исследуется содержание каждой из них.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, система судов общей юрисдикции, функции.

Article considers the functions of the administrative and legal securement of the system of courts of general jurisdiction. The concept of functions of administrative and legal functioning of courts of general jurisdiction is formulated. The content of each function is defined.

Key words: administrative-legal securement, the system of courts of general jurisdiction, functions.

Дослідження функцій адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції дозволить встановити основні напрями такого забезпечення та створити необхідні теоретичні передумови для подальших наукових розвідок зазначеного предмету з позицій його системності та цілісності.

Вказуючи на актуальність дослідження функцій адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції, водночас необхідно зазначити, що аналізуючи функції адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції, ми не ставимо перед собою завдання зробити їх вичерпний перелік чи навести стосовно кожної з них повний спектр прикладів із законодавства. Нашим основним завданням є розкриття загальної функціональної природи феномену адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції.

З огляду на викладене, відзначимо, що загальний зміст поняття «функції» (від латинського *functio* – виконання, здійснення) зводиться до «діяльності, роботи, призначення, обов'язку, ролі» [1, с. 630; 2, с. 901].

Перший комплексний науковий аналіз феномену «функції» пов'язується з іменем відомого європейського вченого Г. Лейбніца. З того часу і по сьогодні інтерес до вивчення поняття функції не лише не спадає, а навпаки зростає. Скарбниця наукових знань безупинно поповнюється новими інтерпретаціями поняття «функції». Постійно з'являється чимала кількість наукових робіт, у яких аналізується й розкривається феномен «функції».

Поняття «функції» активно використовується як у точних, так і в гуманітарних науках, а сам феномен «функції» набув ознак загальної фундаментальної наукової категорії.

Визначаючи напрями діяльності держави, кожна конкретна функція дає відповідь на питання, чим займається держава, розкриває її призначення, допомагає краще осягнути її сутнісні характеристики.

У свою чергу, адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції здійснюється за певними визначеними законодавством напрямками, які виражають зміст його функцій.

Вважаємо, що функції адміністративно-правового забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції – це напрями адміністративно-правового впливу, управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері створення необхідних умов для належної діяльності судів загальної юрисдикції.

Найбільш загальними функціями адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції є:

- а) забезпечення незалежності системи судів загальної юрисдикції;
- б) створення належних умов для забезпечення ефективного функціонування системи судів загальної юрисдикції (наприклад, організаційних тощо);
- в) забезпечення і підтримання на належному рівні авторитету суду (наприклад, організація виконання судових рішень тощо).

Серед основних функцій нижчого порядку, які повністю охоплюються загальними функціями адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції, можна виокремити наступні:

а) організаційна (маємо на увазі організаційні відносини, які прямо передбачені й урегульовані нормами чинного законодавства та входять складовою до предмету адміністративного права). Ч. 1 ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що організаційне забезпечення діяльності органів судової влади здійснюється Державною судовою адміністрацією України [3].

Зміст поняття організаційного забезпечення визначається ч. 1 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка встановлює повноваження Державної судової адміністрації України. Відповідно до неї Державна судова адміністрація України:

- 1) представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік;
- 2) забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування;
- 3) вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;
- 4) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;
- 5) забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;
- 6) організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції;
- 7) готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;
- 8) організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів;
- 9) забезпечує функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- 10) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб;
- 11) взаємодіє з відповідними органами та установами, у тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;
- 12) організовує діяльність служби судових розпорядників;
- 13) затверджує положення про бібліотеку суду тощо [3].

Проте ми не пов'язуємо організаційну функцію виключно з діяльністю Державної судової адміністрації України. Її обсяг є набагато ширшим. Фактично будь-яка управлінська діяльність у сфері організації створення необхідних умов для належного

функціонування системи судів загальної юрисдикції повинна визнаватися такою, що здійснюється в рамках організаційної функції. Наприклад, організація виконання судових рішень, що передбачена нормами Закону України «Про виконавче провадження», на нашу думку, також відбувається у просторі, визначеному для неї організаційною функцією адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Більше того, організаційна функція є настільки об'ємною, що тією чи іншою мірою проникає й переплітається з іншими функціями, створюючи передумови для їх реалізації. Враховуючи універсальний характер організаційної функції, доводиться визнати неможливість її повного відмежування від інших функцій адміністративно-правового забезпечення. Це допомагає нам зрозуміти, що процес виокремлення і систематизації функцій носить доволі умовний характер. Незважаючи на це, він є необхідним для розуміння сутнісного наповнення феномену адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції;

б) установча. Відповідно до ч. 2 і 3 ст. 81 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України затверджує статут Національної школи суддів України та призначає на посаду її ректора та проректорів [3].

Згідно зі ст. 127, Рада суддів України призначає і звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників [3] тощо;

в) контрольно-наглядова. Ця функція є надзвичайно важливою для забезпечення ефективного здійснення управлінської діяльності держави. Належне виконання приписів закону є неможливим без існування розвиненого інституту контрольно-наглядової діяльності. Контроль та нагляд природно доповнюють управлінський процес, а точніше сказати, є його внутрішньою складовою. Включення контрольно-наглядової діяльності до матерії управлінського, виконавчо-розпорядчого процесу дозволяє забезпечити реалізацію загальної мети його існування – якомога повнішого й точного виконання норм чинного законодавства. Тому адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції, пов'язане із здійсненням державою управління у сфері створення належних умов для функціонування суду, не є ефективним поза межами контрольно-наглядової діяльності.

У базових для організації судової влади законах ми можемо знайти багато прикладів реалізації функції контролю й нагляду. Наприклад, згідно зі ст. 40 Закону України «Про Вищу раду юстиції», перевірка даних про дисциплінарний проступок здійснюється за дорученням Вищої ради юстиції, Голови або його заступника одним із членів Вищої ради юстиції шляхом одержання письмового пояснення від судді та інших осіб, витребування та ознайомлення з матеріалами судових справ (окрім судових справ, розгляд яких не закінчено), одержання іншої інформації від будь-яких органів, організацій, установ, громадян чи їх об'єднань. За результатами перевірки складається

довідка з викладенням фактичних обставин, виявлених під час перевірки, висновків і пропозицій. З довідкою і матеріалами повинен бути ознайомлений суддя, стосовно якого проводилася перевірка. Довідка і всі матеріали перевірки передаються до Вищої ради юстиції, яка вирішує питання про доцільність порушення дисциплінарного провадження [4]. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про Вищу раду юстиції», Вища рада юстиції розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів не пізніше одного місяця з дня їх надходження, а в разі додаткової перевірки обставин та матеріалів справи – не пізніше трьох місяців з дня надходження скарги [4]. Згідно з ч. 1 ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Вища кваліфікаційна комісія суддів України для здійснення своїх повноважень має право вимагати та одержувати необхідну інформацію від суддів, Державної судової адміністрації України, органів суддівського самоврядування та інших судових органів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян та окремих фізичних осіб, ненадання якої тягне за собою відповідальність, установлену законом [3].

До визнання Конституційним Судом України положень ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Вищу раду юстиції» неконституційними (Рішення Конституційного Суду № 2-рп/2011 від 11.03.2011) до контролю-наглядових повноважень можна було також віднести повноваження Вищої ради юстиції вимагати від судів копії судових справ, розгляд яких не закінчено, крім справ, розгляд яких відбувається у закритому судовому засіданні.

Згідно зі ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Рада суддів України здійснює контроль за організацією діяльності судів тощо [3].

г) кадрова. Реалізація кадрової функції насамперед покликана створити належні умови для формування якісного персонального складу судів загальної юрисдикції, оскільки якість відправлення правосуддя прямо корелює з якістю суддівського корпусу. Без належного кадрового наповнення функціонування судової влади буде неможливим. Це надає особливої ваги та вказує на те почесне місце, яке посідає кадрова функція в переліку інших функцій адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

Аналіз чинних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дає підстави стверджувати про те, що реалізація значного масиву кадрових відносин, пов'язаних із призначенням чи обранням на посаду судді, його перебуванням на посаді або із звільненням із займаної посади, здійснюється у межах кадрової функції адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Наприклад, п. 3, 4, 5, 6 ч. 1 ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає право Вищої кваліфікаційної комісії суддів

України проводити добір кандидатів на посаду судді вперше, у тому числі організувати проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймати кваліфікаційний іспит; вносити до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; надавати рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляти у наданні такої рекомендації; визначати потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України [3].

Відповідно до ст. 29 Закону України «Про Вищу раду юстиції», Вища рада юстиції за рекомендацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вносить подання Президенту України про призначення громадянина України на посаду судді вперше.

Кандидатура на посаду судді розглядається персонально після доповіді члена Вищої ради юстиції, який діє за дорученням відповідної секції, де попередньо вивчаються матеріали щодо кандидата на посаду судді.

Рішення щодо кандидата на посаду судді приймається на засіданні Вищої ради юстиції відкритим голосуванням. Пропозиція щодо внесення подання Президентові України про призначення суддею вважається прийнятною, якщо за неї проголосувало більше половини від конституційного складу Вищої ради юстиції [4].

г) дисциплінарна. Дисциплінарна функція адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції направлена на протидію істотним порушенням норм процесуального права при здійсненні правосуддя, порушенням вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтованому вжиттю заходів забезпечення позову, невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу), систематичному або грубому порушенню правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя, розголошенню таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні, неподанню або несвоєчасному поданню для оприлюднення декларації про майновий стан, відображення в ній завідомих неправдивих відомостей [3].

Ч. 1 ст. 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що дисциплінарне провадження – це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, у якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді [3].

У свою чергу ст. 85 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що дисциплінарне провадження стосовно судді здійснюють:

1) Вища кваліфікаційна комісія суддів України – щодо суддів місцевих та апеляційних судів;

2) Вища рада юстиції – щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України [3].

Згідно з ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», до суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у вигляді догани [3].

д) охоронна. Ч. 1 ст. 134 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» покладає на органи внутрішніх справ обов'язок вживати необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї, збереження їхнього майна, якщо від судді надійде відповідна заява [3]. Ст. 154 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів суддівської системи, виконання функцій щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснюють спеціалізовані підрозділи органів Міністерства внутрішніх справ України [3].

Таким спеціалізованим підрозділом, згідно із Законом України «Про міліцію», є судова міліція. Структура, повноваження, завдання і функції цього підрозділу визначаються Положенням про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон».

Відповідно до п. 1.1 Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», він належить до структури міліції громадської безпеки та створюється в головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях та місті Севастополі (далі – ГУМВС, УМВС) відповідно до типових штатів, затверджених МВС України [5].

У свою чергу, п. 2 Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» встановлює, що спецпідрозділ створюється як самостійний структурний підрозділ ГУМВС, УМВС та підпорядковується безпосередньо заступнику начальника ГУМВС, УМВС – начальнику міліції громадської безпеки. Загальне керівництво оперативно-розшуковою діяльністю спецпідрозділу, її організаційне та методичне забезпечення здійснює заступник начальника ГУМВС, УМВС – начальник кримінальної міліції [5].

До цього п. 1.4 Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» додає, що спецпідрозділ виконує покладені на нього завдання в тісній взаємодії з іншими структурними підрозділами територіальних органів внутрішніх справ, спецпідрозділами Служби безпеки України, іншими правоохоронними органами [5].

е) представницька. Наприклад, Державна судова адміністрація України представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік [3].

Дискусійний характер стосовно можливості включення до переліку функцій адміністративно-правового забезпечення мають функції фінансового та інформаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. З одного боку, реалізація цих функцій здійснюється у межах організаційної функції, що знаходить своє підтвердження у визначених

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» повноваженнях Державної судової адміністрації, яка за визначенням цього ж Закону здійснює організаційне забезпечення діяльності судів. У свою чергу регламентована правом організаційна діяльність, пов'язана із реалізацією виконавчо-розпорядчих повноважень (незалежно від сфери такої реалізації), традиційно розглядалася складовою предмета адміністративного права. З іншого – фінансове та інформаційне право на сьогодні визнаються окремими від адміністративного права галузями. Відокремлення зазначених галузей від «материнської» адміністративно-правової галузі, з огляду на засадничі критерії відмежування однієї галузі права від іншої, є далеко не безперечним. Свідчення цьому знаходимо в чисельних дискусіях щодо доцільності такого відокремлення. Однак, не вдаючись до глибокого аналізу даної проблематики, вважаємо за доцільне зазначити, що принаймні частина правовідносин, які розглядаються у рамках фінансового та інформаційного права, підпадають під класичні ознаки адміністративно-правових. Наприклад, до таких належить будь-яка управлінська діяльність виконавчо-розпорядчого характеру незалежно від того, чи вона стосується фінансових чи інформаційних відносин. Здійснення фінансової та інформаційної політики держави є априорі неможливим без використання виконавчо-розпорядчого інструментарію. Тому, абстрагуючись від визнання чи невизнання окремими вченими факту існування самостійної фінансової чи інформаційної галузі права, вважаємо, що значна присутність адміністративно-правового елементу у цих галузях є об'єктивним фактом та не може бути піддана сумніву або спростована виходячи із загальноприйнятих поглядів на предмет і природу адміністративно-правової науки. Враховуючи викладене вище, вважаємо за необхідне включити до переліку функцій адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції функції фінансового та інформаційного забезпечення.

є) фінансова. Нею охоплюються управлінські (виконавчо-розпорядчого типу) відносини у сфері участі Державної судової адміністрації у процесі підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, фінансового забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції тощо [3].

ж) інформаційна. Вона охоплює управлінські (виконавчо-розпорядчого типу) відносини у сфері організації роботи з ведення судової статистики, бібліотечної справи, діловодства та архіву, ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб тощо [3].

Сьогодні у сфері інформаційного забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції є багато проблем.

Місцеві та апеляційні загальні суди потребують побудови локальних мереж, значної кількості сучасного обладнання, у тому числі комп'ютерної техніки. Техніка вищевказаних судів, що експлуатується, є морально та фізично застарілою, кількість її недостатня для повноцінного використання усіх наданих

ресурсів відповідного програмного забезпечення, що, у свою чергу, призводить до невиконання чинних норм законодавства. Окрім того існує необхідність термінової закупівлі серверного обладнання. Відсутність коштів ускладнює подальше впровадження автоматизованої системи документообігу в місцевих та апеляційних загальних судах [6].

Проблеми у сфері інформаційного забезпечення є віддзеркаленням загального фінансового становища суду й також стосуються інших сфер адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Їх вирішення є надзвичайно складним завданням, оскільки об'єктивно залежить від економічної спроможності держави приділяти необхідну увагу судовій гілці влади. Разом з тим доводиться визнати наявність суб'єктивного фактора, пов'язаного з незбалансованим розподілом фінансових ресурсів держави. У ряді випадків фінансування судової влади здійснюється за залишковим принципом, що не відповідає тому високому рівню, яке має посідати судова влада як одна з трьох рівноправних гілок державної влади.

з) матеріально-технічна. Вона охоплює управлінські (виконавчо-розпорядчого типу) відносини у сфері будівництва й ремонту будинків та приміщень судів, їх технічного забезпечення, забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах, забезпечення судів необхідними технічними засобами фіксування судового процесу тощо [6].

Отже, доходимо висновку, що одна з основних проблем удосконалення функціонального виміру адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції перебуває в площині недостатнього фінансування. Не потребує доведення той факт, що через відсутність належного фінансування навіть найкращі у цій сфері реформаційні заходи будуть приречені на невдачу. Разом із тим, потрібно пам'ятати, що далеко не всі проблеми у сфері адміністративно-правового забезпечення системи судів загальної юрисдикції пов'язані з недостатніми обсягами фінансування, оскільки існує чимало структурно-організаційних та функціональних проблем, які в першу чергу і передусім обумовлені недоліками нормативно-правової матерії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник іноземних слів / [уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарупа]. – К. : Наукова думка, 2000. – 736 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. академіка О.С. Мельничука. – К. : Гол. ред. УРЕ, 1985. – 964 с.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – № 142. – Ст. 1125.
4. Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р., № 22/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
5. Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19 листопада 2003 р. № 1390 // Офіційний вісник України від 02.01.2004. – 2003 р. – № 51. – Том 2. – С. 495. – Ст. 2725. – Код акта 27117/2003.
6. Офіційний веб-портал «Судова влада України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/dsa/1233/7575743/>.

УДК 330.15

ПОНЯТТЯ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ» У СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

THE CONCEPT «ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY» IN MODERN JURISPRUDENCE

Кадурін С.С.,
аспірант

Донецького юридичного інституту МВС України

Стаття присвячена дослідженню поняття «забезпечення екологічної безпеки» у сучасній юридичній науці. У ній на основі семантичного аналізу лексичних одиниць, аналізу термінів, закріплених у законодавстві, а також порівняльно-правового аналізу методологічних розробок вчених запропоновано авторське визначення поняття «екологічна безпека», «забезпечення екологічної безпеки».

Ключові слова: безпека, екологія, екологічна безпека, забезпечення екологічної безпеки, забезпечення національної безпеки.

Статья посвящена исследованию понятия «обеспечение экологической безопасности» в современной юридической науке. В ней на основе семантического анализа лексических единиц, анализа терминов, закреплённых в законодательстве, а также сравнительно-правового анализа методологических разработок учёных предложено авторское определение понятия «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности».

Ключевые слова: безопасность, экология, экологическая безопасность, обеспечения экологической безопасности, обеспечение национальной безопасности.

The article investigates the concept of «environmental security» in modern jurisprudence. It was based on semantic analysis of lexical units, analysis of terms enshrined in legislation, as well as comparative legal analysis of methodological development scientists proposed copyright definition of «environmental security», «environmental security».

Key words: security, environmental science, safety, environmental safety, providing of national safety.

Актуальним на сьогоднішній день питанням є вивчення гносеологічних, організаційно-управлінських, правових та інших аспектів проблеми забезпечення екологічної безпеки.

Серед особливостей забезпечення екологічної безпеки слід виділити комплекс державно-правових, соціально-економічних та інших відносин, що динамічно складаються в екологічній сфері і потребують суттєвого вдосконалення не тільки в напрямку адміністративної відповідальності, а в напрямку впорядкування, уніфікації інших адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки.

Теоретико-правові аспекти екологічної безпеки були предметом дослідження вчених різних галузей права, серед яких С.І. Азарова, В.В. Вербицький, А.К. Голіченко, Ю.В. Литвинов, Ф.Г. Мишко, В.Л. Сидоренко, О.М. Хіміч та інші. Однак проблема забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими засобами не достатньо досліджена в межах адміністративно-правової науки, тобто з точки зору розробки організаційно-правових засад забезпечення екологічної безпеки, механізмів реалізації засобів її забезпечення тощо. Реалізація зазначених питань неможлива без чітко виробленого категоріального апарату, який розкриває сутність державної політики у сфері екології, і використовується у правовому полі. Враховуючи це, метою статті є комплексне дослідження поняття «забезпечення екологічної безпеки» та його надання авторського визначення.

Не дивлячись на те, що в Законі України «Про основи національної безпеки України» забезпечення безпеки в екологічній сфері визнано як одну зі складових національної безпеки, в чинному законодавстві терміну «забезпечення екологічної безпеки» не визначено. На нашу думку, поняття «забезпечення екологічної безпеки» і «екологічна безпека» нерозривно пов'язані між собою, саме тому обидві дефініції потребують ґрунтовного вивчення. Аналіз зазначених термінів передбачає семантичний аналіз окремих його складових, аналіз дефініцій, закріплених у законодавстві, а також порівняльно-правовий аналіз методологічних розробок вчених з цього питання.

Переважно термін «безпека» використовуються для позначення певного стану суспільних відносин. Під безпекою розуміється якісна характеристика суспільних зв'язків, при якій життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави реалізовані або створені всі умови для їх фактичної реалізації.

На сьогоднішній день в науковій літературі існує безліч визначень дефініції «безпека», кожне з яких розкриває цю категорію з різних аспектів. Так, загально визнано, що під терміном «безпека» у семантичному значенні розуміється стан, коли кому, чому-небудь ніщо не загрожує [1, с. 70]. На нашу думку, на законодавчому рівні досить вдалим є визначення цього терміну в Законі РФ «Про безпеку»: «стан за-

хищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз» [2].

В юридичній літературі, присвяченій дослідженню терміну «безпека», ця категорія останнім часом набуває широкого поширення в західноєвропейських державах і означає стан, ситуацію спокою, що з'являється в результаті відсутності реальної небезпеки (як фізичної, так і моральної), а також матеріальні, економічні та політичні умови, що сприяють створенню такої ситуації [3, с. 25.]. Існує позиція про те, що основою безпеки є збереження необхідного балансу, рівноваги, які сприяли би сьогоднішньому стану країни і, у першу чергу, інтересам людини, всіх тих соціальних і професійних груп, котрі входять у це суспільство, державу [9, с. 22].

Б.П. Кондрашов зазначає, що безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів безпеки – особистості, суспільства і держави, що забезпечуються суб'єктами безпеки, від суспільно небезпечних діянь та інших шкідливих явищ соціального, техногенного та природного характеру за допомогою використання системи заходів і засобів, передбачених законом [4, с. 6.].

Приймаючи факт багатоаспектності терміну «безпека», вважаємо за доречним користуватися родовою дефініцією, про яку говорилося вище. Саме тому, в екологічній сфері поняття безпеки повинно розглядатися як стан захищеності об'єктів екологічної сфери від різного роду загроз. На нашу думку, всі загрози, що спричиняють шкоду об'єктам екологічної сфери можна поділити на антропогенні, тобто створені людиною, і природні.

В свою чергу, друга складова вищезазваного терміну, слово «екологічна» походить від екології, що означає зв'язок між організмом і довкіллям; наука, що вивчає закономірності формування і функціонування біологічних систем та їх взаємодію з навколишнім середовищем [1, с. 339].

На сьогоднішній день в ряді нормативно-правових актів закріплено поняття «екологічної безпеки» як:

- такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [5];

- відсутність дій, станів та процесів, які прямо чи непрямо призводять до суттєвих збитків для навколишнього природного середовища населення та матеріальних об'єктів [6].

Як бачимо, зазначені визначення не відображають семантичного змісту слів «екологічна» та «безпека», а отже не можуть в повному обсязі розкрити ці дефініції. Крім того, цілком погоджуємося з позицією С. І. Азарова, Ю. В. Литвинова та В. Л. Сидоренка про те, що закріплене в законодавстві поняття екологічної безпеки є фрагментами, оскільки охо-

плює лише «запобігання» не враховуючи «своєчасно виявлення» і «нейтралізації екологічних загроз». Тобто, у легітимному визначенні екологічної безпеки очевидні вади юридичного підходу, що породжує низку запитань щодо можливості його практичного застосування та створення реального механізму її забезпечення [7, с. 143].

Сьогодні існує широкий спектр доктринальних підходів щодо визначення екологічної безпеки у різних джерелах наукових досліджень – гуманітарних, правових, соціальних, виробничих, однак багатьом з них властиве апріорне недостатньо глибоке усвідомлення і обґрунтування її основних ознак і співвіднесення з іншими формами безпеки, переважно національної безпеки.

Ф.Г. Мишко розглядає екологічну безпеку як складну видову категорію громадської безпеки з двох аспектів. З соціально-правової точки зору екологічна безпека розглядається ним як стан захищеності особистих, політичних, соціально-економічних прав громадян; матеріальних цінностей суспільства і держави від несприятливого впливу навколишнього середовища, а також наслідків екологічних аварій і техногенних катастроф. З організаційної точки зору екологічна безпека – це наближення до мінімуму небезпеки природному середовищу, людині, суспільству і державі за допомогою системи адекватних заходів політичного, ідеологічного, інформаційного, економічного і правового характеру [8, с. 10].

З позиції пріоритету загальнолюдських цінностей екологічну безпеку розглядають у своїх дисертаційних дослідженнях О.М. Хіміч і О.С. Галанов, які визначають її як стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави від загроз з боку небезпечних природних об'єктів, забруднених внаслідок аварій, катастроф, господарської діяльності, природних явищ, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [9, с. 45; 10, с. 13]. Ми вважаємо, що зазначене визначення слід піддати критичному аналізу, оскільки «катастрофа» є різновидом «надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру». Крім того, природні об'єкти можуть бути забруднені не тільки через господарську діяльність, а й іншу діяльність людини. Схожою з зазначеною позицією є позиція А.Б. Качинського, Ю.В. Єгорова, які найбільш повним визначенням, що адекватно віддзеркалює весь спектр проблем національної безпеки у сфері охорони навколишнього природного середовища, вважають таке: екологічна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів екологічної безпеки (особистості, суспільства та держави) від загроз природного, техногенного та соціального характеру, а також забруднень внаслідок антропогенної діяльності (аварій, катастроф, тривалої господарської та військово-оборонної й іншої діяльності), від природних явищ і стихійних лих [11, с. 72]. Проте, ми вважаємо недоречним конкретизувати у цьому визначенні види загроз, оскільки, як вже зазначалося при їх перерахуванні відбувається тавтологія.

Саме тому на підставі проведеного аналізу вважаємо за доцільне дати таке визначення екологічної

безпеки – це стан захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз.

На сьогоднішній день питання забезпечення екологічної безпеки набуло не тільки власне еколого-правового, але і загальноюридичного регулятивного й охоронного значення. Традиційно поняття «забезпечення екологічної безпеки» в юридичній літературі розглядається в якості самостійного елементу забезпечення національної безпеки [9, с. 22; 11, с. 72; 12, с. 74, 83; 13].

Існує позиція про те, що забезпечення екологічної безпеки необхідно розглядати з двох аспектів: як складову частину охорони навколишнього середовища, а також як діяльність, що проводиться паралельно з охороною навколишнього середовища і природокористування. Механізм забезпечення екологічної безпеки є складним комплексним утворенням, яке включає в себе сукупність організаційних, економічних і правових засобів, за допомогою яких держава забезпечує цей вид громадської безпеки. Механізм забезпечення екологічної безпеки спрямований на створення умов, що сприяють дотриманню, виконанню, використанню і застосуванню правових норм, що регламентують суспільні відносини в сфері забезпечення екологічної безпеки всіма суб'єктами еколого-правових відносин [8, с. 11].

В.В. Вербицький поняття «забезпечення екологічної безпеки» трактує як систему заходів, спрямованих на недопущення нанесення шкоди об'єктам екологічної безпеки при здійсненні господарської або іншої діяльності, що представляє загрозу екологічній безпеці [14, с. 9].

А.К. Голіченков забезпечення екологічної безпеки визначає як досягнення і підтримання такої якості навколишнього природного середовища, при якій вплив її факторів забезпечує здоров'я людини і його плідотворну життєдіяльність в гармонії з природою [15, с. 13]. У якості недоліка зазначеного визначення можна назвати відсутність у ньому загроз, які можуть призвести до змін у стані екологічної безпеки.

На думку М.М.Бринчука, поняття «забезпечення екологічної безпеки» повинно розглядатися як один із основних принципів природокористування і охорони навколишнього середовища, у відповідності з яким будь-яка екологічно значима діяльність, а також природоохоронні заходи, що передбачені в законодавстві і здійснюються на практиці, повинні оцінюватися з позиції екологічної безпеки. Забезпечення екологічної безпеки може розглядатися також як найважливіша мета і завдання діяльності по відновленню і збереженню сприятливого стану навколишнього середовища, перш за все з точки зору її чистоти (незабрудненості) і ресурсоемності [16, с. 26].

Наприклад, О.М. Хіміч зовсім не надає поняття «забезпечення екологічної безпеки», вважаючи його абстрактним, саме тому його теоретичну і практичну значимість незначною. У цьому понятті, вважає вона, відсутні істотні елементи: об'єкти екологічної безпеки; обставини, що загрожують екологічній безпеці; суб'єкти, сили і засоби забезпечення екологічної безпеки [9, с. 40]. Пізніше авторка пише: «У науковому й практичному розумінні поняття «забез-

печення екологічної безпеки» може вживатися як синонім поняття «охорона навколишнього природного середовища» (мається на увазі діяльність, спрямована на збереження, відновлення та відтворення сприятливого стану навколишнього природного середовища) [17]. Проте, на нашу думку, ці терміни не можуть використовуватися як синонімічні, оскільки мають різне семантичне значення, хоча і мають спільну рису: збереження природного середовища, його захист від негативного впливу господарської і іншої діяльності. Ми вважаємо, що термін «забезпечення екологічної безпеки» є ширшим за поняття «охорона навколишнього природного середовища».

Проведений аналіз вищенаведених визначень поняття «забезпечення екологічної безпеки» свідчить про те, що його розглядають як діяльність, сукупність заходів, принцип природокористування тощо. Ми підтримуємо позицію про те, що забезпечення це все ж таки діяльність. Це пояснюється перш за все тим, що слово «забезпечення» означає дію за значенням забезпечити, тобто створити надійні умови для здійснення чого-небудь, захистити кого-небудь, що-небудь від небезпеки [1, с. 375].

Підсумовуючи, зазначимо, що поняття «забезпечення екологічної безпеки» характеризується такими ознаками:

- по-перше, це діяльність, яка врегульована нормами права;
- по-друге, це діяльність не будь-яких суб'єктів, а спеціально уповноважених державою;
- по-третє, це діяльність пов'язана зі створенням умов для підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери;
- по-четверте, це діяльність спрямована на недопущення антропогенних і природних загроз та усунення шкідливих наслідків у разі їх виникнення.

Отже, забезпечення екологічної безпеки – це врегульована нормами права виконавчо-розпорядча діяльність спеціально уповноважених на те суб'єктів, спрямована на підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз.

Забезпечення екологічної безпеки досягається шляхом розробки та реалізації комплексу заходів з протидії (профілактики) здійсненню екологічних правопорушень, які посягають на встановлені адміністративним, екологічним та іншим законодавством екологічні права громадян та порядок збереженості природних ресурсів і створюють потенційну і реальну небезпеку життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави у сфері екології.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. О безопасности : Федеральный Закон от 28 декабря 2010 года №390-ФЗ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonprost.ru/zakony/390-fz-ot-2010-12-28-o-bezopasnosti/>.
3. Антонов А.Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства / А.Б. Антонов, В.Г. Балашов. – М., 1996. – 170 с.
4. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Кондрашов Борис Петрович. – М., 1998. – 303 с.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року №1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.
6. Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення : ДСТУ 2156–93 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/docs/tdoc3429.php>.
7. Азаров С. І. Екологічна безпека як складова національної безпеки України / С. І. Азарова, Ю. В. Литвинов, В. Л. Сидоренко // Вісник Кримського Національного Університету імені Михайла Остроградського. – 2012. – Випуск 2 (73). – С. 142-146.
8. Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Мышко Федор Георгиевич. – М., 2004. – 361 с.
9. Хімич О.М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Хімич Ольга Миколаївна. – К., 2005. – 175 с.
10. Галанов А.С. Административно-правовые меры обеспечения экологической безопасности, применяемые милицией : автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А. С. Галанов. – М., 2001. – 24 с.
11. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації / А.Б. Качинський, Ю.В. Єгоров // Національна безпека: український вимір. – 2009. – № 4(23). – С. 71-79.
12. Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Лапина Марина Афанасьевна. – М., 2002. – 393 с.
13. Сабіров Р.Ф. Екологічна безпека як невід'ємна складова національної безпеки України / Р.Ф. Сабіров // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VLduvs/2010_1/10_1_4_8.pdf.
14. Вербицкий В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации : дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / В. В. Вербицкий. – М., 1999. – 24 с.
15. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования : автореф. дис. ... на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / А. К. Голиченков. – М., 1992. – 48 с.
16. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права / М.М. Бринчук // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 20-28.
17. Хімич О.М. Управління екологічним правопорядком та його роль у забезпеченні екологічної безпеки / О.М. Хімич // Віче. – 2013. – № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3812/>.

ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА ЯК ВИД ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

PHYSICAL TRAINING AS TYPE INTERNAL ADMINISTRATIVE POLICE ACTIVITY

Ковальов І.М.,

здобувач кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті визначено загальне поняття адміністративної діяльності ОВС, її основні напрями та види. Автор досліджує положення основних нормативно-правових актів, що регулюють фізичну підготовку в органах внутрішніх справ України. У дослідженні підкреслено, що фізична підготовка супроводжує весь період проходження служби в ОВС, в результаті чого зроблено висновок, що перша є окремим видом внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності ОВС.

Ключові слова: фізична підготовка, адміністративна діяльність, органи внутрішніх справ.

В статье определено общее понятие административной деятельности ОВД, ее основные направления и виды. Автор исследует положения основных нормативно-правовых актов, которые регламентируют вопросы физической подготовки в органах внутренних дел Украины. В исследовании подчеркнуто, что физическая подготовка сопровождает весь период прохождения службы в ОВД, в результате чего сделано вывод, что первая является отдельным видом внутринеорганизационной административной деятельности ОВД.

Ключевые слова: физическая подготовка, административная деятельность, органы внутренних дел.

General concept of administrative police activity, it's basic directions and types are determined in the article. The author probes position of basic legal acts that regulate physical training in police of Ukraine. In research it's underlined, that physical training accompanies all period of passing of service in police and it's considered, that physical is one of the types of internal police activity.

Key words: physical training, administrative activity, police.

Постановка проблеми. Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності та правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод громадян. Вирішення цього завдання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними правопорушеннями, з іншого – вдосконалення внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України (ОВС). Адже, як слушно зазначає О. М. Бандурка результативність внутрішньоорганізаційної діяльності є умовою успішного вирішення основних завдань, що покладені на ОВС у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [1, с. 22] тощо.

Стан дослідження. Адміністративна діяльність ОВС, її сутність, види, форми, напрями та інші аспекти досліджувалися у працях багатьох вчених, а саме: О.М. Бандурки, І.І. Веремеєнка, І.П. Голосніченко, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, Ф.Ю. Колонтаєвського, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, О.І. Остапенко, В.І. Олефіра, Л. М. Розіна, О.П. Рябченко, О.Ю. Салманової, М.О. Тучака, С.О. Шатрава та багатьох інших.

Питанням правового регулювання фізичної культури і спорту присвятили свою увагу такі вчені, як: І.В. Арістова, О.В. Джафарова, Р.С. Мельник, О.А. Моргунов, Ю.М. Репкіна та деякі інші. Однак більшість робіт в даній сфері торкаються переважно питань правового регулювання спорту (Ю.М. Мічуда, В.Н. Платонов, С.М. Стороженко), особливо цивільно-правових аспектів даних суспільних відносин

(С.В. Алексєєв, О.М. Брілліантова, В.В. Кузін, І.С. Кузнецов, М.Є. Кутєпов, М.Ю. Мінаєв, С.І. Нагін та інші). В свою чергу у попередніх дослідженнях нами було доведено, що фізична підготовка є предметом адміністративно-правового регулювання [2].

Разом з тим питанням фізичної підготовки у адміністративно-правовій літературі майже не приділяють уваги. Це рівною мірою стосується як навчальної літератури (підручники та навчальні посібники з адміністративної діяльності ОВС та управління в ОВС, так і комплексних досліджень щодо тих чи інших аспектів проходження служби в ОВС (наприклад, «Організаційно-правові аспекти початкової професійної підготовки персоналу ОВС України» [3], «Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ» [4], «Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України» [5]).

Мета дослідження. Отже, мета даної статті полягає у обґрунтуванні позиції, що фізична підготовка є одним із видів внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності ОВС. Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення наступних задач: визначити поняття адміністративної діяльності ОВС; окреслити місце та з'ясувати зміст внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності ОВС; визначити сутність фізичної підготовки та порівняти окремі її складові з внутрішньоорганізаційною діяльністю ОВС; визначити поняття видів внутрішньої адміністративної діяльності ОВС, назвати їх окремі види та окреслити місце фізичної підготовки серед них.

Виклад основного матеріалу. Не вдаючись у полеміку щодо визначення поняття адміністративної діяльності ОВС, ми схилиємося до розуміння її поняття, що запропоновано О.П. Рябченко, а саме як врегульована нормами адміністративного права специфічна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень» [1, с. 20].

В адміністративній діяльності ОВС традиційно виділяють два основні напрями. Перший напрямок – це суспільні відносини, які формуються в самій системі ОВС (внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність), а другий напрямок – відносини, які формуються в зовнішній сфері (зовнішня адміністративна діяльність) [6, с. 232].

Необхідно підкреслити, що у літературі внутрішню та зовнішню адміністративну діяльність ОВС називають також її видами [7, с. 5].

Зміст внутрішньоорганізаційної (внутрішньої) адміністративної діяльності полягає в упорядкуванні відносин усередині апаратів органів внутрішніх справ. Це – робота з персоналом, організаційна побудова апаратів і служб ОВС, ресурсне, інформаційне та інше забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність спрямована на організацію роботи конкретних служб і складається з визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення, добору й розстановки кадрів, планування й координації роботи, прийняття рішень на певний період або на проведення конкретних заходів, операцій, надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам, на взаємодію з іншими службами, узагальнення й поширення передового досвіду міліцейської служби, контроль і перевірку виконання, заохочення працівників, їх атестування, використання дисциплінарної практики тощо [1, с. 21-22].

Яке ж відношення до адміністративної діяльності ОВС має фізична підготовка?

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [8], фізична підготовка виступає складовою частиною одного із трьох напрямів фізичної культури, а саме виховання різних груп населення та полягає у формуванні рухових умінь та навичок людини, розвитку її фізичних якостей і здібностей з урахуванням професійної діяльності. В свою чергу фізичне виховання різних груп населення як напрям фізичної культури, пов'язаний з процесом виховання особи, набуттям нею відповідних знань та умінь з використання рухової активності для всебічного розвитку, оздоровлення та забезпечення готовності до професійної діяльності та активної участі в суспільному житті. Фізична культура визначена законом у якості діяльності суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя.

При цьому, відповідно до положень ст. 30 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», фізична

підготовка є частиною загальної системи навчання та виховання працівників правоохоронних органів і спрямована на забезпечення фізичної готовності особового складу до професійної діяльності.

Як наслідок, ввівши основні законодавчі положення, згідно з п.п. 6.25 п. 6 Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, затвердженого наказом МВС України від 13 квітня 2012 р. № 318 [9], фізична підготовка в ОВС – це навчання рядового і начальницького складу ОВС, яке спрямоване на розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей працівника, збереження його здоров'я, творчої та трудової активності, всебічний розвиток фізичних якостей та формування навичок застосування заходів фізичного впливу, необхідних для виконання оперативно-службових завдань.

З викладеного можемо зробити висновок, що фізична підготовка безпосередньо пов'язана з професійною діяльністю в тому числі працівників ОВС.

Більше того, рівень фізичної підготовки є однією із тих складових, що підлягає оцінці при прийнятті громадян на службу до ОВС [10, с. 86]. Так, згідно з п. 5.1 Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 1 грудня 2010 р. № 590 [11], прийом до ВНЗ МВС України здійснюється за конкурсом сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання або результатами вступних екзаменів, оцінки рівня фізичної підготовки та співбесіди щодо готовності до навчання та проходження служби в органах внутрішніх справ.

Фізична підготовка становить окремий елемент системи підготовки, яка в свою чергу входить до системи професійної підготовки працівників ОВС. В свою чергу службова підготовка в органах та підрозділах внутрішніх справ організовується та проводиться в робочий час щотижня керівниками органів і підрозділів внутрішніх справ.

Навчальний рік у системі службової підготовки розпочинається 1 вересня та закінчується 15 травня наступного за поточним року, а заняття з фізичної підготовки проводяться впродовж усього календарного року з розрахунку не менше двох занять на тиждень по 2 навчальні години (192 навчальні години на рік) (п.п. 1.5, 6.2, 6.3, 6.4, 6.25.3 Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ).

Частиною 3 ст. 30 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» встановлено, що рівень фізичної підготовки має обов'язково враховуватися при призначенні чергових спеціальних звань, призначенні на вищі посади тощо. Зазначене законодавче положення знайшло своє відображення на відомчому рівні у п.п. 6.19.4 п. 6 Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

З метою вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників проводиться атестування працівників ОВС.

Головним завданням атестування є оцінка ділових, професійних, особистих якостей особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, їх освітнього та кваліфікаційного рівня, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, стимулювання їх творчої активності та відповідальності за стан боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку, визначення перспектив їх службової кар'єри, запобігання вчиненню працівниками органів внутрішніх справ України протиправних дій, а також виявлення таких працівників, які не спроможні виконувати покладені на них завдання.

Відповідно такими, що не відповідають займаним посадам, визнаються працівники, які не приділяють уваги підвищенню фізичної підготовки, склали заліки зі службової підготовки (в тому числі фізичної підготовки) на оцінку «незадовільно» (п. 1.1, 1.2, 4.11 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС України від 22 березня 2005 р. № 181 [12]).

Вищевикладене дає підстави зробити висновок, що фізична підготовка виступає незмінним супутником усього періоду проходження служби в ОВС.

Видами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ є такі її складові, здійснення яких спрямоване на виконання конкретних завдань щодо упорядкування однорідних суспільних відносин, врегулювання окремих нормами адміністративного права і здійснюваних структурними підрозділами або окремими групами підрозділів [1, с. 23].

У межах кожного напрямку адміністративної діяльності органів внутрішніх справ можна виділити окремі види. Так, видами внутрішньої адміністративної діяльності є: службове атестування; проходження служби; надання методичної допомоги органам (підрозділам) внутрішніх справ [1, с. 23]; визначення структури штату органу внутрішніх справ; планування роботи; контроль і перевірку виконання; розповсюдження позитивного досвіду, добір, розстановка та виховання кадрів [7, с. 5-6].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, маємо констатувати, що питанням фізичної підготовки не приділено належної уваги у навчальній та науковій літературі, не дивлячись на те, що вони знаходять свій прояв у межах суспільних відносин у середині системи ОВС та урегульовані нормами адміністративного права. Де-факто фізичну підготовку віднесено до складу окремих видів внутрішньої адміністративної діяльності ОВС, а саме: службове атестування, проходження служби, добір та розстановка кадрів.

Разом, на нашу думку, виходячи з того, що фізична підготовка в ОВС це норматив, який необхідно здати при зарахуванні до кадрів ОВС, складова службової підготовки, яка супроводжує проходження усієї служби працівниками ОВС, показники фізичної підготовки враховуються при присвоєнні чергових спеціальних звань та призначенні на вищестоящі посади, першу необхідно визнати окремим видом внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності ОВС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 256 с.
2. Ковальов І. М. Фізична підготовка як складова фізичної культури та предмет адміністративно-правового регулювання / І. М. Ковальов // Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку : матеріали наук-практ. конф., Харків, 27 квітня 2012 р. – Х. : ХНУВС, 2012. – С. 80-82.
3. Посметний В. В. Організаційно-правові аспекти початкової професійної підготовки персоналу ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Посметний Валерій Володимирович. – Х., 2003. – 181 с.
4. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кікінчук Василь Юрійович. – Х., 2010. – 205 с.
5. Босак Х. З. Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Босак Христина Зеновіївна. – Львів, 2012. – 196 с.
6. Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции / Л. Л. Попов // Труды Высшей школы МООП РСФСР. – 1962. – Вып. 7. – С. 228-270.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник. – [вид. 2-ге, доопрацьоване] / В. І. Олефір, С. Ф. Константінов, М. В. Лошицький та ін. ; за заг. ред. Є. М. Моїсєєва. – К. : НВП «ІНТЕРСЕРВІС», 2010. – 428 с.
8. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
9. Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ : Наказ МВС України від 13.04.2012 № 318 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 38. – Ст. 35.
10. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.
11. Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 01.12.2010 № 590 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – Ст. 70.
12. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 22.03.2005 № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ОРГАНУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

HISTORY OF ACCOUNTING CHAMBER AS FSAs

Койчева О.С.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена розгляду історичного становлення Рахункової палати України як органу фінансового контролю. Досліджуються етапи становлення. Розглядається явище фінансового контролю та створення його органів на тернах України та за її межами. Звертається увага на недосконалість Рахункової палати як органу фінансового контролю та необхідність його реформування.

Ключові слова: фінанси, фінансовий контроль, органи фінансового контролю, Рахункова палата, Контрольна палата.

Статья посвящена рассмотрению исторического становления Счетной палаты Украины как органа финансового контроля. Исследуются этапы становления. Рассматривается явление финансового контроля и создание его органов на территории Украины и за ее пределами. Обращается внимание на несовершенство Счетной палаты как органа финансового контроля и необходимость его реформирования.

Ключевые слова: финансы, финансовый контроль, органы финансового контроля, Счетная палата, Контрольная палата.

The article is devoted to the historical development of the Accounting Chamber of Ukraine as an Audit Institution. We study the stages of development. We consider the phenomenon of financial control and create it on the turn of the Ukraine and beyond. Attention is drawn to the imperfections of the Accounting Chamber as Audit Institution and the need to reform.

Key words: Finance, Financial Control, Audit, Accounts Chamber, Chamber of Control.

Постановка проблеми. Фінансовий контроль як невід’ємна функція органів державної влади має багатовікову історію як у світі, так і на тернах України. Існування різноманітних форм і органів фінансового контролю було викликано епохою існування і соціально-економічним розвитком суспільства. Історично саме виникнення грошових відносин, самих грошей приводить до виникнення своєрідного об’єкта контролю – грошових ресурсів, це сприяло виділенню фінансового контролю із контролю за ресурсами [1, с. 15]. І, хоча вік незалежної України становить вже більше 17 років, повноцінної системи державного фінансового контролю, ієрархії органів фінансового контролю та законодавства, яке регламентувало б їх діяльність не створено до цього часу. Таким чином, звертаючись до перегорнутих сторінок нашої історії, можна проаналізувати позитивний досвід, помилки у сфері державних фінансів, динаміку та специфіку розвитку цього надважливого інституту держави.

В умовах соціально-економічних перетворень в українському суспільстві особливого значення набуває діяльність Рахункової палати як органу фінансового контролю, основним завданням якого є ефективно та економне витрачання коштів Державного бюджету. Незважаючи на багаточисленні дослідження, в цій сфері досі залишається коло спірних та невирішених питань, пов’язаних з діяльністю Рахункової палати і в першу чергу з генезисом її становлення.

Стан дослідження. Питанню дослідження історичного розвитку фінансового контролю та його органів присвячені праці таких видатних радянських

вчених, як Сакович В.А., Вознесенський Е.А., Ровінський М.М., сучасних науковців Бровкіної Н.Д., Грачової О.Ю., Родіонової В.М., Шлейнікова В.І., Савченко Л.А., Шохіна С.О., Вороніної Л.І., Дорошенко О.О. та багато інших. Однак комплексного дослідження історії фінансового контролю та його органів досі не зроблено.

Метою цієї статті є з’ясування та аналіз історичних етапів розвитку фінансового контролю та становлення його органів.

Виклад основного матеріалу. На думку дослідників, найбільшого розвитку фінансовий державний контроль набув у Вавилоні, Китаї, Єгипті. У цей період контрольні функції не відокремлювались від управлінських та облікових, тому з фінансовим контролем у сучасному розумінні він мав дуже мало спільних рис. Для цього історичного етапу було характерним те, що функції контролю виконувались вищими посадовими особами держави або окремими чиновниками. Для Стародавнього Єгипту характерним було те, що фінансовий контроль здійснювався через фінансове управління і спеціальних чиновників, у Греції «логісти» і «евфіни» приймали фінансові звіти від посадових осіб і порушували кримінальні справи у випадку приховування зловживання фінансами.

За часів рабовласницького і феодалного ладу доходи та видатки глави держави ототожнювались із державними. Глава держави розпоряджався державними ресурсами як своєю власністю. В період Римської республіки, коли основну роль у політичному житті відігравав Римський сенат, публічне господарство було відділене від приватного. Державні витра-

ти контролювалися Римським сенатом, який виконував функцію розподілу доходів. І вже цей процес, на наш погляд, мав елементи сучасного фінансового контролю. Фінансовий контроль над грошовими ресурсами монархів і феодалів був відсутній повністю [2, с. 37].

Щодо періодизації розвитку державного фінансового контролю, то О.Ю. Грачова, досліджуючи його становлення в Росії, визначає такі етапи: епоха феодалізму, капіталізму, радянський період та сучасний етап. Така періодизація, на нашу думку, досить зручна, бо не пов'язана з конкретними історичними датами, а відображає процес історичного розвитку інституту фінансового контролю за критерієм історичного типу суспільства, який властивий всім сучасним розвинутим державам. Тобто переважна більшість сучасних держав у своєму розвитку пройшла епохи феодалізму та капіталізму, а українська держава має у своїй історії і радянський період.

На території сучасної України перші згадки про фінансовий контроль відбулися ще до X ст., оскільки платежі в княжу казну, татарським ханам здійснювалися спочатку в натуральній, а пізніше в грошовій формі, що контролювалися владою [3, с. 103].

Зміст фінансової діяльності держави змінювався протягом її історичного розвитку. Але завжди держава була зацікавлена в тому, щоб її кошти витрачались економно, раціонально та ефективно, а також оберігалися від розкрадання у будь-якій формі. Усі ці завдання є актуальними і сьогодні, держава їх вирішує за допомогою фінансового контролю. Сутність, зміст та методи фінансового контролю також не були однаковими на різних етапах розвитку цивілізації. Вони обумовлювалися існуючим у відповідний період суспільно-економічним устроєм, формою держави та її інтересами.

У «Руській Правді» Ярослава Мудрого з'являються перші згадки про існування системи контролюючих органів. Згодом окремі функції по контролю були передані Раді бояр, з якою князь мав обов'язково радитися, встановлюючи податки чи видаючи закони. Князь мав свою адміністрацію, функції контролю якої по збиранню різних оплат здійснювали вирники і митники.

Розвиток фінансового контролю за місцевими фінансами досліджуваного нами періоду можна поділити на два етапи. Перший – з кінця IX ст. до середини XVII ст. На даному етапі ще не існувало спеціальних органів фінансового контролю. Крім цього, як таких ще не було місцевих бюджетів, а лише виникали спроби узагальнити місцеві доходи та видатки. Другий етап розвитку контролю за місцевими фінансами починається з середини XVII ст. Саме з появою звітності місцевих органів про надходження та використання коштів, а згодом із створенням органів місцевого самоуправління (1865 р.) пов'язують виникнення місцевих бюджетів та формування системи контролю, який спочатку був простою формальністю, а потім здійснювався шляхом проведення ревізій відповідних документів та фактичної наявності матеріальних цінностей.

Особливістю фінансових відносин на місцевому рівні у XIV-XV ст. було їх формування під впливом Магдебурзького права, однак воно обмежувалося литовськими князями і польськими королями.

Історія створення органів державного контролю на території сучасної України починається з 1654 р., з моменту створення Рахункового наказу царя Олексія Михайловича Романова. На цей орган покладалася функція контролю за сумами, які надходили до різних державних установ та від них у спеціальні фонди [4, с. 244].

На початку XVIII ст. Петром I було створено Ближню канцелярію, яка займалася питаннями державного господарства, фінансів та контролю. В 1720 р. вона була реорганізована у Ревізіон-колегію як спеціальний контрольний орган, потім перейменована у Ревізіон-конттору і складала частину канцелярії Сенату. При Катерині I Ревізіон-конттора була відновлена як самостійна установа, а вищий контроль за державним фінансовим господарством перейшов до Верховної Таємної Ради [5, с. 103].

У губерніях створювалися контрольні установи, які знаходилися під безпосереднім управлінням державного казначея. У лютому 1809 р. Указом Олександра I в Державному казначействі було створено Державну експедицію для ревізії рахунків – перша установа до обов'язків якої відносився нагляд за правильністю та законністю надходжень державних доходів та проведенням витрат, яка пізніше була реорганізована у Головне управління ревізії державних рахунків на чолі з державним контролером, що прирівнювалося до статусу міністерства. У 1836 р. Управління було перейменовано на Державний контроль, який на початку створення не проводив ревізії звітності, оскільки не мав доступу до первинних документів. На місцях створювалися місцеві установи відомства, які називалися контрольними палатами.

У 1892 р. було видано закон про Державний контроль, згідно якого на відомство покладалася ревізійні, адміністративні та бюджетні функції [6, с. 45].

Із створенням у 1905 р. Ради Міністрів Державний контроль було включено до її складу.

В країнах Європи організація контролю за державними фінансами була створена подібним образом. Вся ревізія проводилася централізованою установою, яка в більшості країн називалася Рахунковою палатою. Діяльність органів фінансового контролю була спрямована на ревізію дій виконавців та розпорядників із збору державних доходів та проведення витрат. У більшості випадків така ревізія зводилася до документальної перевірки [5, с. 58].

Як відомо, розпад Російської імперії супроводжувався низкою подій. У березні 1917 р. в Україні був створений Тимчасовий уряд, який в основному зберіг управлінський апарат царської Росії. У 1919 р. Й.В. Сталіним був підготовлений проект декрету про реорганізацію державного контролю, який був затверджений ВЦИК 9 квітня 1919 р. [7, с. 7]. Згідно з цим декретом, основним завданням контролю була ефективна боротьба з «бюрократизмом, відсталістю,

безгосподарністю і розхлябаністю». За цим декретом, особлива увага надавалась фактичним перевіркам, забезпеченню всебічного контролю за діяльністю підконтрольних установ, а не лише у сфері фінансів.

Декрет надав державному контролю право здійснювати спостереження за роботою «всіх народних комісаріатів, їх відділів на місцях і всіх взагалі органів Радянської влади». Це положення значною мірою визначило місце державного контролю в системі органів влади і його владну перевагу.

За період існування України в складі СРСР досить часто змінювалися контрольні відомства, їх назви та підпорядкування. Можна виокремити такі стадії формування контрольних органів в СРСР в цілому і зокрема в Українській РСР:

1) здійснення контролю Народним комісаріатом робітничо-селянської інспекції (контролю), яка підпорядковувалась Всеукраїнському центральному виконавчому комітету і РНК УРСР (1919-1930 рр.). У складі комісаріату діяли комісії і відділи фактичних і документальних ревізій, по боротьбі з хабарництвом тощо;

2) ліквідація наркоматів робітничо-селянської інспекції і перехід повноважень контролю до Комісії партійного контролю при ЦК ВКП(б), Комісії радянського контролю при Раднаркомі СРСР (1930-1937 рр.);

3) створення Контрольно-ревізійного управління в складі Наркомату фінансів. Місцеві фінансові органи в цей період підпорядковувались КРУ Міністерства фінансів СРСР (1937-1956 рр.);

4) створення розгалуженої мережи КРУ на місцях із підпорядкуванням Міністерству фінансів УРСР (із 1956 р.).

У 1923 р., на підставі рішення XII з'їзду Російської комуністичної партії (більшовиків) про злиття Наркомату робітничо-селянської інспекції з Центральною контрольною комісією був створений об'єднаний контрольний орган, абревіатура якого – ЦКК-НК РСІ.

У 1930 р. Центральна контрольна комісія була перетворена на Комісію

партійного контролю при ЦК ВКП(б), а наркомати у лютому 1934 р. були ліквідовані [7, с. 10-11]. У цей час для здійснення політики, диктованої центральними органами СРСР, потрібні були значні фінансові ресурси. У зв'язку із цим діяльність контрольних установ була спрямована на максимальну ефективність їх використання, цільове спрямування та жорстку економію.

Згідно з положеннями Циркуляру НКФ СРСР від 24.04.1926 р. № 476 НКФ СРСР і спеціальним контрольним відділенням «О задачах органов финансового контроля в связи с режимом экономии», визначено, що «...ближайшей задачей органов финансового контроля в связи с кампанией «режима экономии» является усиление борьбы с производством таких расходов, непроизводственный и неэкономный характер которых устанавливается в процессе ревизионной работы...». Як зазначено в Циркулярі, важливим засобом впливу на підконтрольні органи, які ще не впорядкували фінансово-господарську діяльність, було опублікування в друкованих ЗМІ виявлених

фінансовим контролем фактів неекономних, надлишкових чи негосподарських видатків. Це свідчить про те, що нормативними актами фактично було визначено принцип гласності державного фінансового контролю.

Важливим етапом у становленні контрольно-ревізійної служби став 1937 р., коли у складі Наркомату фінансів СРСР було створено Контрольно-ревізійне управління і затверджено його Положення [7, с. 12].

У цей період запроваджується обов'язкова реєстрація і затвердження у фінансових органах штатів установ і організацій, ставок та фондів заробітної плати, кошторисів господарських витрат на утримання апаратів управління.

Завдяки цим заходам підвищився авторитет фінорганів і контрольно-ревізійного апарату в суспільстві.

Рішенням уряду СРСР від 6 вересня 1940 р. на базі ліквідованих Комісії радянського контролю і Головного військового контролю створена нова установа – Народний комісаріат Державного контролю СРСР – з відповідними органами в республіках.

Після закінчення окупації з жовтня 1944 року почалося формування фінорганів і складу працівників КРУ Наркомфіну СРСР по окремих регіонах. Підпорядкування існуючого апарату контролерів-ревізорів безпосередньо КРУ Мінфіну Союзу викликало суперечки з керівниками місцевих фінорганів, заважало спільній роботі [7, с. 13].

28 травня 1956 р. Рада Міністрів УРСР прийняла постанову «Про утворення в складі Міністерства фінансів УРСР Контрольно-ревізійного управління», у якому, зокрема, було зазначено, що місцеві органи контрольно-ревізійного управління Мінфіну СРСР передаються у відання міністерств фінансів союзних республік. На новоорганізовані контрольно-ревізійні управління міністерств фінансів союзних республік та їх місцеві органи покладалась обов'язки здійснення контролю за виконанням державного бюджету, за своєчасним виконанням зобов'язань перед бюджетом і за правильним і економним витрачанням бюджетних і власних коштів установами, підприємствами і організаціями союзного, республіканського і місцевого підпорядкування, а також проведення ревізій і перевірок фінансової діяльності підприємств і організацій союзного підпорядкування за окремими дорученнями КРУ Мінфіну СРСР [7, с. 20].

У СРСР провідну роль у державному фінансовому контролі відігравали ради народних депутатів, які вважались органами державної влади, на них згідно з Конституцією 1977 р. (ст. 93, 94) покладалась обов'язки щодо контролю за проведенням в життя рішень з керівництва усіма галузями державного, господарського і соціально-культурного будівництва, а також заслуховування звітів виконавчих, розпорядчих та інших органів, в тому числі з питань фінансово-господарської діяльності. Існували й органи народного контролю, які здійснювали як державний, так і громадський контроль (ст. 92 Конституції СРСР 1977 р.). Детально систему, компетенцію і порядок діяльності цих органів визначав Закон про народний контроль в СРСР (від 30. 11.1979 р.) [4, с. 248].

В цілому державна система контролю включала: партійний, державний, народний і суспільний контроль. Дієвості фінансового контролю сприяла сама побудова радянської системи, при якій практично відсутньою була приватна власність та ринкові відносини. Однак недостатність попереднього контролю, орієнтація лише на виявлення порушень не призводили до ефективного та раціонального використання фінансових ресурсів.

На п'ятій сесії Верховної Ради СРСР 16 травня 1991р. був прийнятий Закон «Про Контрольну палату СРСР», відповідно до положень якого мала б створюватися Контрольна палата СРСР, яка вважалася вищим органом фінансово-економічного контролю, що діяв під керівництвом Верховної Ради СРСР. Закон надав їй право здійснювати контроль за виконанням союзного бюджету, використанням загальносоюзної власності, що перебувала у веденні СРСР, джерелами і використанням доходів загальносоюзних громадських об'єднань. Це вказувало на створення в державі нової системи фінансового контролю з врахуванням зарубіжного досвіду існування аналогічних інститутів. Передбачалося створення при необхідності за згодою Президії Верховної Ради СРСР регіональних інспекцій на місцях і служб за кордоном, а також зазначалося, що з питань, які відносяться до спільних повноважень Союзу РСР і республік, контрольна палата СРСР взаємодіє при проведенні перевірок і ревізій з іншими союзними і республіканськими контрольними органами, надає їм методичну допомогу (п. 9 ст. 10 Закону) [4, с. 248]. Оцінити існування цього органу не має можливості, оскільки Контрольна палата проіснувала лише 6 місяців і була ліквідована у зв'язку з розпадом СРСР. Таким чином, Україна, як і весь Радянський Союз, характеризувався відсутністю аналогу Рахунковій палаті.

Після ліквідації Контрольної палати СРСР та після проголошення Україною незалежності, завдання забезпеченості дієвого контролю за використанням коштів державного бюджету, як одного з важливих умов створення правової держави, стало одним з першочергових. На практиці робота над проектом Закону про орган, який було названо Контрольною палатою, розпочалася ще в 1992-1993 рр. Фактором, що активізував розробку даного нормативного акту, стала не вирішена повною мірою проблема фінансового контролю в державі. Це питання вносилося до переліку питань для розгляду на сьомій сесії ВРУ дванадцятого скликання, яке передбачало створення нового органу фінансового контролю. Вже тоді серед фахівців мали місце гострі дискусії відносно статусу нового органу, який виконував би ці функції. Найявні розбіжності торкалися правової природи контрольного органу. Зважаючи на можливість створення нового самостійного органу, пропонувалося ліквідувати всі органи, які на той час виконували контрольні функції, або перевести їх в підпорядкованість цього органу.

Результатом дискусії, що розгорнулася на сесії ВРУ від 22 листопада 1995 р., було прийняття рішення внесення на розгляд законопроекту про Контрольну палату Верховної Ради України. Головною ідеєю цього

закону була підзвітність вищого контрольного органу Верховній Раді України, а не системі органів виконавчої влади. Незважаючи на те, що процес проходження законопроекту супроводжувався протидією з боку виконавчої влади, 11 липня 1996 р., після довгих обговорень був прийнятий Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України», яким було засновано спеціальний орган фінансового контролю – Рахункову палату України, який закріпив за Рахунковою палатою статус «вищого постійно діючого органу фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України» [9, с. 6]. 19 серпня 1996 року Президент скористався своїм правом – наклав вето на ухвалений закон. У жовтні Верховна Рада України подолала вето і закон був підписаний Президентом.

Президент України 28 грудня 1996 року звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України». Розглянувши подання, Конституційний Суд ухвалив рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп, яким визнав деякі положення цього закону неконституційними, а саме:

- визначення Рахункової палати як органу «вищого державного фінансово-економічного» контролю;
- повноваження щодо організації і здійснення контролю за виконанням доходної частини Державного бюджету України;
- повноваження з контролю за «надходженням до Державного бюджету України коштів, отриманих від розпорядження державним майном, у тому числі його приватизації, продажу, від управління майном, що є об'єктом права державної власності».

Положення закону не дозволяли Рахунковій палаті повною мірою здійснювати контроль за виконанням державного бюджету як цілісного процесу, оскільки залишали поза цим контролем доходну частину бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу в державі. виправити це становище можна було лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України з подальшим доопрацюванням Закону України «Про Рахункову палату».

8 грудня 2004 року Верховна Рада прийняла Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», відповідно до якого стаття 98 Конституції України викладена в такій редакції:

«Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата».

Таким чином, нова редакція ст. 98 Конституції України розширила повноваження Рахункової палати щодо контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Відповідно до умов набрання чинності Законом України № 2222-IV нова редакція ст. 98 Конституції України набрала чинності з 1 січня 2006 року.

Взаємовідносини Рахункової палати з Верховною Радою України будуються на основі підзвітності. При цьому зберігається її незалежний статус як органу спеціальної конституційної компетенції.

З метою підвищення ефективності використання коштів Державного бюджету України, належного забезпечення здійснення Рахунковою палатою функцій контролю, покладених на неї Конституцією та законами України, відповідно до постанови Верховної Ради України від 15 червня 2004 року утворено територіальні представництва Рахункової палати, які мають статус структурних підрозділів Рахункової палати у регіонах.

У 1998 році Рахункова палата України стала членом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а у 1999 році її прийнято до Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI). Таким чином, з 1998 року Рахункова палата визнана міжнародною спільнотою як ВОФК в Україні, яка активно співпрацює з вищими органами фінансового контролю інших іноземних держав.

Про найважливіші результати роботи Рахункова палата регулярно інформує Главу держави, керівництво Верховної Ради України, український Уряд. За результатами проведених контрольно-аналітичних і експертних заходів випускаються інформаційні бюлетені, які передаються народним депутатам Украї-

ни, надсилаються до центральних органів виконавчої влади, готуються інформаційні повідомлення для засобів масової інформації.

Висновки. Діяльність Рахункової палати – яскравий приклад підвищення інтересу до неї з боку всіх гілок влади і громадськості та зростання її авторитету.

Зважаючи на недоліки, що мають місце в управлінні державними фінансовими ресурсами України, Рахункова палата повинна найближчими роками відігравати більш активну роль у виконанні положень, визначених Конституцією і законами України [10].

В процесі адміністративної реформи доречним було б реформування органів фінансового контролю, провідне місце серед яких займає Рахункова палата України. Наявною є необхідність закріплення на законодавчому рівні статусу Рахункової палати як вищого, незалежного органу фінансового контролю із спеціальним конституційним статусом. Зазначені перетворення мають стати запорукою ефективної та неупередженої роботи Рахункової палати, яка буде здійснюватися на користь нашої держави задля благополуччя українського народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бровкина Н.Д. Основы финансового контроля : учеб. пособие / Н.Д. Бровкина ; Под ред. М.В. Мельник. – М. : Магистр, 2007. – 382 с.
2. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М. : Юрид. лит., 1973. – 134 с.
3. Родионов В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль : учебник. – М. : ИД ФБК – Пресс, 2002. – 320 с.
4. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л.А.Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
5. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
6. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.
7. Державна контрольно-ревізійна служба України: сторінки історії / Є.Ф. Вербило, О.О. Левандовський, Н.М. Сулікавська. – К. : ДІЯ, 2001. – 219 с.
8. Государственный финансовый контроль : учебник для вузов / С. Степашин, Н. Столяров, С. Шохин, В. Жуков. – СПб. : Питер, 2004. – 504 с.
9. Гриценко О. І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку [Текст] / О. І. Гриценко. – Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. – 134 с.
10. Історія розвитку та створення Рахункової палати // Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/520279>.

КАТЕГОРІЯ «СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ»: НАУКОВИЙ ПІДХІД ЩОДО СУТНОСТІ І ЗМІСТУ

CATEGORY «THE SUBJECT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION»: A SCIENTIFIC APPROACH TO THE ESSENCE AND CONTENT

Колесніченко В.В.,

*кандидат юридичних наук, докторант
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення сутності категорії «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності». Доведено, що такий суб'єкт має бути визначений як індивідуалізована особа. Вказано про доцільність розкриття сутності відповідної категорії у широкому та вузькому розумінні. Як наслідок теоретичного аналізу – сформульовано поняття «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності».

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, суб'єкт, право інтелектуальної власності.

Статья посвящена обоснованию научного подхода к определению содержания категории «субъект административно-правовой защиты права интеллектуальной собственности». Доказано, что такой субъект должен быть определен индивидуализированным. Указано о целесообразности раскрытия сути соответствующей категории в широком и узком значении. Как следствие теоретического анализа – сформулировано понятие «субъект административно-правовой защиты права интеллектуальной собственности».

Ключевые слова: административно-правовая защита, субъект, право интеллектуальной собственности.

The article is devoted to substantiation of the scientific approach to the definition of the essence of the category «the subject of intellectual property rights administrative legal protection». There proved that such a subject must be defined as individualized face. There indicated on the expediency of the respective category disclosure in the broad and narrow sense. As a result of the theoretical analysis the concept of «subject of intellectual property rights administrative legal protection» is formulated.

Key words: administrative and legal protection, the subject intellectual property right.

Постановка проблеми. Дослідження проблеми здійснення адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності передбачає формування наукового підходу щодо визначення сутності і змісту категорії «суб'єкт захисту» такого права, що дозволить вирішити суто практичні питання про перелік суб'єктів та межі їх правосуб'єктності, враховуючи результати порівняльно-правового аналізу відповідності норм чинного законодавства із теоретичними положеннями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опрацювання здобутків дослідників, які плідно працювали у царині аналізу базових категорій адміністративного права і процесу, інших галузевих юридичних наук свідчить про те, що вони неодноразово звертались до положень теорії права, спираючись на які стало можливим формувати обґрунтовані категорії. Таке відноситься, зокрема, до наукових досліджень О.В. Анпілогова, О.В. Бачуна, В.М. Бевзенка, В.С. Зайця та інших, які аналізували категорії судового адміністративного процесу у частині, що стосується його суб'єктів. Зокрема, у дисертаційному дослідженні О.В. Анпілогова, присвяченому проблемі захисту прокурором прав, свобод, законних інтересів громадянина в адміністративних судах, було здійснено теоретичний аналіз категорії «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» щодо прокурора [1]. Правовий статус суб'єктів адміністративного

судочинства аналізував О.В. Бачун у однойменному дисертаційному дослідженні [2]. У дисертаційному дослідженні В.С. Зайця предмет наукового пошуку стосувався питань процесуального представництва [3]. Суб'єктний склад адміністративно-процесуальних відносин у частині, що стосується суб'єкта владних повноважень досліджував на рівні докторської дисертації В.М. Бевзенко [4].

На перший погляд, перелічені наукові дослідження лише побічно стосуються предмету наукового аналізу проблеми адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності, однак їх основу складають ті категорії, використання яких, а також науковий підхід до визначення яких може бути проаналізований з метою встановлення сутності досліджуваної категорії.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Стаття присвячена формуванню наукового підходу щодо визначення сутності категорії «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності».

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку О.В. Анпілогова, доцільне виділення загальної правосуб'єктності та спеціальної правосуб'єктності прокурора. Загальна фактично стосується основ реалізації прокурором функції представництва у судовому адміністративному процесі, а спеціальна – специфіки реалізації цієї функції на кожній стадії

процесу [1, с. 15]. Дослідник обґрунтовує теоретичне положення про сутність представництва прокурором в адміністративному судовому процесі інтересів громадянина як правовідносин, що встановлюються і реалізуються на підставі Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», КАС України в рамках яких прокурор вчиняє в адміністративному судочинстві процесуальні дії від імені і для захисту прав, свобод й законних інтересів осіб – громадян України, що через різноманітні обставини не можуть або позбавлені можливості самостійно відстоювати ці свої особисті цінності від їх порушень (обмежень) рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [1, с. 6].

Врахування підходу, запропонованого О.В. Анпіловим, дозволяє вказати про доцільність розгляду питання про загальну і спеціальну правосуб'єктність суб'єктів адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності, адже кожен з суб'єктів реалізує свій правовий статус та відповідні правозахисні повноваження на підставі тих правових норм, які закріплюють легітимність функціонування відповідного суб'єкта та його завдання, функції тощо. Крім цього, існують норми законодавства, якими врегульовано право і обов'язок відповідного суб'єкта здійснювати конкретні правозахисні дії, застосовуючи способи і засоби правозахисного впливу. Важливим також є теоретичне положення щодо сутності представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному судовому процесі, коли прокурор виступає від імені громадянина та вчиняє процесуальні дії щодо захисту. При цьому таке право і обов'язок прокурора реалізується відносно конкретної категорії осіб – громадян України, які «через різноманітні обставини не можуть або позбавлені можливості самостійно відстоювати ці свої особисті цінності від їх порушень (обмежень)».

О.В. Бачун формулює поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» на підставі опрацювання наукового підходу, запропонованого російським вченим-теоретиком С.І. Архиповим, який обґрунтовував сутність категорії «суб'єкт права» з позицій правової абстракції [2, с. 15; 5, с. 7-8]. На думку С.І. Архипова, на яку спирається О.В. Бачун, суб'єкт права перебуває у особливій соціально-правовій реальності, відмінній від фізичної і є частиною цієї реальності, він – не фікція, але поняття, яке містить у собі значимі для права властивості, ознаки, якості індивідів. На відміну від поняття – фікції, яке не засноване на дійсності, на реальних предметах, властивостях, відносинах, поняття суб'єкта права створюється внаслідок абстракції як узагальнюючого образу реальності, що може бути застосований рівною мірою і до держави, і до комерційної чи некомерційної організації, і до індивіда [2, с. 18; 5, с. 28-31]. Дослідник також звертається до теоретичних положень, обґрунтованих іншими вченими щодо визначення сутності категорії «суб'єкт права», однак вказує тільки про перелік таких суб'єктів, що визначається вченими по-різному (С.С. Алексєєвим, О.Ф. Скакун, С.О. Ко-

маровим) [2, с. 15-16]. Критичний аналіз теоретичних здобутків дозволив О.В. Бачуну сформулювати висновок про те, що категорія «суб'єкт права» може вивчатись лише у контексті правовідносин, які ним породжені і у межах яких він існує [2, с. 17].

Звернення до наукових напрацювань В.С. Зайця дозволяє виділити поняття «суб'єкт представництва» у судовому адміністративному процесі. Таким суб'єктом названо індивідуалізовану фізичну особу, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини з приводу представництва у судовому адміністративному процесі і у межах яких вона виступає їх реальним учасником. Встановлено ознаки суб'єкта: а) це фізична особа; б) наявна суб'єктна індивідуалізація, визначена матеріальним та процесуальним законом; в) це учасник процесуальних відносин з приводу представництва у судовому адміністративному процесі; г) виступає від імені держави чи особи (фізичної чи юридичної), права, свободи та охоронювані законом інтереси якої представляє чи захищає [3, с. 5].

З обґрунтованого В.С. Зайцем підходу можна виділити головне, що відрізняє категорію «суб'єкт» від інших правових категорій – індивідуалізація у відповідних правовідносинах, які відповідна особа породжує і в яких реально бере участь. Стосовно інших ознак – їх визначення здійснене із врахуванням специфіки правовідносин у сфері судового адміністративного процесу та функцій, які суб'єкт виконує у процесі.

Врахування наукового підходу, презентованого В.С. Зайцем, дозволяє вказати про те, що суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності має бути визначений як індивідуалізована особа, а не як абстрактна категорія. При цьому суб'єктна індивідуалізація позначається на спроможності суб'єкта захисту, гарантовану законом, породжувати правозахисні відносини та реально брати у них участь.

Такий підхід не суперечить доктринальним положенням теорії права щодо визначення суб'єкта права як фізичних осіб або організацій, за якими законом визнано особливу юридичну властивість (якість) правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних правовідносинах з іншими фізичними особами та організаціями [6, с. 628].

На думку О.Ф. Скакун, суб'єкти (учасники) правовідносин – індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Вчена наголошує, щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) [7, с. 401].

Головне, що слід виділити з наведеного визначення сутності категорії «суб'єкти (учасники) правовідносин» – їх невідривний зв'язок із відносинами, урегульованими нормами права, а також використання правосуб'єктності на підставі норм права. Ключо-

вою ознакою цієї категорії виступає спроможність суб'єкта брати участь у правовідносинах та реалізувати правосуб'єктність, що впливає із специфіки правової регламентації його діяльності.

Вказані доктринальні підходи вчених дозволяють зазначити про те, що сутність категорії «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності» може бути розкрита у широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні категорію «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності» доцільно визначати як правову абстракцію, що позначає усіх тих осіб, які можуть брати участь і реально беруть участь у адміністративних правозахисних відносинах щодо права інтелектуальної власності. У такому розумінні суб'єкт адміністративно-правового захисту не може існувати без захисних правовідносин, які ним породжені і у межах яких він існує.

У вузькому розумінні категорія «суб'єкт адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності» розкривається через потенційну і реальну участь осіб у захисних правовідносинах щодо вказаного права. При цьому категорія «суб'єкт» виступає узагальнюючою відносно таких осіб, за її допомогою особи позначаються, а їх ідентифікація відбувається завдяки відповідності ознакам суб'єкта адміністративно-правового захисту.

Опрацюючи положення про ознаки суб'єкта адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності, доцільно звернутись до напрацьованих В.М. Бевзенка, який запропонував доповнити перелік ознак публічно-правових відносин такими ознаками як здійснення у публічно-правових відносинах функцій та застосування методів державного управління; здійснення через ці відносини державного регулювання; урегульованість нормами публічного права (нормами конституційного, адміністративного, адміністративного процесуального права) та інші [4, с. 22-55].

Сформульовані В.М. Бевзенком наукові положення, хоча і викликають зацікавленість, проте не є беззаперечними. Так, у переліку норм публічного права відсутні фінансово-правові норми. Крім того, серед використаних категорій мають місце застосування таких як «державне управління» і «державне регулювання», сутність яких дещо ширша за вказану вченим. Поряд з цим, незважаючи на існуючі супер-

ечності, до безумовних здобутків В.М. Бевзенка у частині визначення ознак, якими необхідно доповнити перелік ознак публічно-правових відносин, належить окреслення змісту категорії «публічність», під якою, на думку дослідника, розуміється, у першу чергу, привселюдність. Принаймні такий зміст можна встановити, виходячи з сутності ознаки публічно-правових відносин, яка стосується юридичного факту.

Використання наукового підходу щодо доповнення ознак публічно-правових відносин, запропонованих В.М. Бевзенком, дозволяє вказати про те, що публічність адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності означає не тільки примат державно-правових інтересів, а й привселюдність відповідної правозахисної діяльності. У свою чергу, вказане означає необхідність встановлення законодавчих гарантій такої «привселюдності». У такому аспекті про гарантії слід вказувати переважно стосовно законності адміністративно-правового захисту та, відповідно – суворого обмеження законом реалізації суб'єктами такого захисту повноважень.

Висновки. На підставі вищезазначеного слід вказати про те, що суб'єктом адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності як суб'єкта адміністративного права є індивідуалізована особа (фізична чи юридична), яка наділена адміністративно-правовою нормою можливістью мати права та нести юридичні обов'язки у правозахисних відносинах і виступати у таких відносинах як їх реальний учасник.

Суб'єктна індивідуалізація означає, що суб'єкт адміністративно-правового захисту є конкретний державний орган, що набуває права та реалізує обов'язки, надані правовою нормою, відповідно до функціонального призначення його функціонування. Стосовно фізичної особи – суб'єктна індивідуалізація означає набуття прав та обов'язків щодо здійснення правозахисної діяльності такою особою відповідно правового статусу державного органу, у структурі якого виділена посада, яку займає така фізична особа. Саме тому ознака суб'єктної індивідуалізації суб'єкта захисту права інтелектуальної власності визначає, що такими суб'єктами можуть бути тільки ті державні органи та їхні посадові особи, адміністративна правосуб'єктність яких встановлена нормою адміністративного права у правозахисних відносинах щодо інтелектуальної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. ... к.ю.н. : 12.00.07 / Анпілогов Олег Вікторович / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 20 с.
2. Бачун О.В. Правовий статус суб'єкті адміністративного судочинства : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 / Бачун Олег Володимирович / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 206 с.
3. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 / Заяць Володимир Степанович / Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2011. – 20 с.
4. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д.ю.н. : 12.00.07 / Бевзенко Володимир Михайлович / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 433 с.
5. Архипов С. И. Субъект права : теоретическое исследование / Архипов С. И. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 469 с.
6. Теория государства и права : учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М. : Издательство «Зерцало», 2013. – 720 с.
7. Скаун О.Ф. Теория держави і права : підручник. – 3-тє видання. – К. : Алерта; ЦУП, 2011. – 524 с.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МИТНИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

REGARDING THE DEFINITION OF CUSTOMS: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Комзюк В.Т.,

кандидат юридичних наук, доцент

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

У статті на основі аналізу теоретичних праць та положень чинного законодавства надано авторське визначення поняття митних органів, охарактеризовано їх основні ознаки, визначено їх місце та особливості у системі правоохоронних органів держави.

Ключові слова: митні органи, адміністративно-правове регулювання, правоохоронні органи, митна справа.

В статье на основе анализа теоретических работ и положений действующего законодательства предоставлено авторское определение понятия таможенных органов, охарактеризованы их основные признаки, определено их место и особенности в системе правоохранительных органов государства.

Ключевые слова: таможенные органы, административно-правовое регулирование, правоохранительные органы, таможенное дело.

Protection of basic economic interests of the state is one of the priority directions of its activities. Important role in such protection is played by the customs authorities, through the implementation of appropriate organization of customs determine the procedure for transfer through the customs border of vehicles, goods and other items. Today, the Ukrainian customs authorities have a rather complicated and branched system. Important is to clarify the nature of these authorities as an effective element of state regulation of foreign economic activity of the state.

Key words: customs authorities, administrative regulation, law enforcement, customs.

Захист основних економічних інтересів держави є одним із основних і пріоритетних напрямків її діяльності. Досить суттєву роль у такому захисті відіграють саме митні органи, які шляхом здійснення належної організації митної справи визначають порядок переміщення через митний кордон транспортних засобів, товарів та інших предметів. На сьогодні митні органи України мають досить складну і розгалужену систему. Її аналізу присвячено чимало наукових праць, зокрема Ю. М. Дьоміна, Ф. Л. Жоріна, В. М. Зябкіна, В. Я. Настюка, Д. В. Приймаченка, К. К. Сандровського, І. О. Федотова, Р. Б. Шишки та ін. Проте все ж залишається актуальною проблема, пов'язана із з'ясуванням сутності митних органів, перетворенням їх на справді реальний та ефективний елемент державного регулювання у зовнішньоекономічній діяльності держави.

Відтак мета даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу законодавчих та наукових позицій щодо визначення поняття митних органів сформулювати авторське визначення даного інституту, визначити його особливості та ознаки. Для реалізації поставленої мети у статті потрібно вирішити такі завдання: розглянути поняття митних органів з точки зору законодавства та наукових підходів вчених, визначити сферу адміністративно-правового регулювання митної діяльності.

Здійснюючи розгляд предмета дослідження, перш за все, звернемось до чинного законодавства. Так, на законодавчому рівні поняття «митні органи» було закріплено у 2002 році з прийняттям Митного кодексу України. Відповідно до цього Кодексу митними органами визнавались спеціально уповноваже-

ні органи виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до цього кодексу та інших законів України покладено безпосереднє здійснення митної справи [1]. Однак даний нормативно-правовий акт втратив чинність з введенням в дію Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI. Відповідно до ст. 543 чинного Митного кодексу України митним органам є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, спеціалізовані митні органи, митниці та митні пости [2].

В міжнародному праві термін «митні органи» означає органи, які *inter alia* відповідальні за застосування норм митного права (п. 3 ст. 4) [3]. Митним кодексом Російської Федерації, а саме п. 11 ст. 11 закріплено положення про те, що митний орган – це федеральний орган виконавчої влади, уповноважений у сфері митної справи, і підпорядковані йому митні органи Російської Федерації, за винятком випадків, коли в цьому Кодексі згадуються митні органи іноземних держав [4]. Тобто в даному випадку робиться уточнення про те, що у сфері митної справи митні органи є уповноваженими насамперед на проведення митного контролю. Іншими словами, митний контроль стає ключовою, визначальною функцією, що виділяє митні органи серед інших органів, уповноважених у сфері митної справи.

В науковій літературі також міститься низка визначень поняття «митні органи». Наприклад, досліджуючи радянське митне право, К. К. Сандровський вважає, що під митними органами доцільно розглядати державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у спеціальній сфері державного

управління, пов'язану з пропуском через державний кордон різного роду вантажів, у тому числі й багажу та поштових відправлень, валюти та валютних цінностей, а також транспортних засобів, що слугують для перевезення пасажирів [5, с. 10-11]. Проте, на нашу думку, дане визначення втратило свою актуальність, скільки у повному обсязі не характеризує основні функції митних органів, а відображає лише одне із їх основних завдань – порядок переміщення товарів та інших предметів через митний кордон.

На думку К. С. Бельського, митними органами є спеціалізовані органи виконавчої влади, покликані через застосування методів поліцейської діяльності в галузі митної справи забезпечувати економічні та фінансові інтереси держави, а також економічну, державну й іншу її безпеку [6, с. 463]. Ми підтримуємо позицію науковця щодо віднесення митних органів до правоохоронних, адже їх діяльність перш за все пов'язана із захистом держави, що виражається у захисті від незаконного проникнення на її територію заборонених речей, предметів, речовин, здійсненням митного контролю, заходів щодо запобігання порушення митних правил, реалізацією в життя державної митної політики України. Логічним підтвердженням думки К. С. Бельського є і ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Відповідно до цього Закону правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [7]. Правоохоронними органами М. І. Мельник та М. І. Хавронюк, наприклад, вважають лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права. До таких державних органів науковці відносять: суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, служби безпеки України, Управління державної охорони, прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань [8, с. 31-32]. Т. О. Пікаль до правоохоронних органів відносить органи, які поряд із другорядними (допоміжними) виконують кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову функції, функції розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал та по-

станов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів). До правоохоронних органів у широкому розумінні, на думку науковця, належить суд, прокуратура і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, державної митної служби, Державного департаменту з питань виконання покарань¹) [9, с. 79]. Із наведених визначень науковців видно, що митні органи дійсно відносяться до правоохоронних органів, а отже на них покладається забезпечення додержання та реалізація прав і свобод людини та громадянина, підтримання законності та правопорядку у державі.

Про віднесення митних органів до правоохоронних говорив і російський дослідник Ф. Л. Жорін, який зазначав, що митний орган — це державний орган виконавчої влади, який за характером є правоохоронним, діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, виконує завдання і функції в галузі митної справи та в інших, пов'язаних з нею галузях державного управління з допомогою властивих йому форм і методів діяльності та на підставі закону. Автор також зазначає, що системі митних органів можна визначити як обумовлену функціональною єдністю сукупність митних органів, яка характеризується одними цілями і завданнями діяльності, а також ієрархічною побудовою і підпорядкованістю нижчих органів вищим [10, с. 50-51].

В свою чергу, Р. Б. Шишка митні органи України визначає як один із різновидів учасників публічно-правових та інших відносин, що склались під впливом загальних тенденцій формування структури державних органів, потреб наукової організації та забезпечення ефективної діяльності цих органів, простоти та зручності для осіб, які перевозять через митний кордон товари та транспортні засоби, можливості співпраці з митними органами інших країн [11, с. 68]. В такий спосіб науковець акцентує увагу на простоті та зручності для осіб, які перевозять через митний кордон товари та транспортні засоби та участі у цьому митних органів. Проте, ми вважаємо, що таке призначення митних органів є далеко не головним в їх діяльності. Не можна не погодитися з думкою В. В. Ченцова, який зазначає, що митні органи є державними органами, основним призначенням діяльності яких є сприяння реалізації громадянами та суб'єктами господарювання свого права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, організація та здійснення контролю за дотримання ними (громадянами та суб'єктами господарювання) правил переміщення товарів, предметів і транспортних засобів та використання в межах своїх повноважень інших інструментів реалізації митної політики [12, с. 24].

Митні органи є частиною системи державного управління, при цьому вони мають специфічні риси і особливості, зумовлені завданнями і функціями, які

¹ Назва органів надана актуальною на час написання згаданої праці.

вони виконують. Саме тому найбільш повно питання визначення правової природи митних органів можна розкрити під час висвітлення їх характерних ознак, до яких, на нашу думку, слід віднести наступні: 1) є юридичними особами публічного права; 2) виконують виконавчо-розпорядчу діяльність; 3) утворюються, реорганізуються і ліквідовуються у встановленому законом порядку; 4) їх діяльність пов'язана із переміщенням через державний кордон товарів, транспортних засобів та ін.; 5) наділені визначеною для них законами компетенцією в галузі митної справи; 6) мають правоохоронну спрямованість.

Митні органи, як уже було зазначено вище, тісно пов'язані із державним управлінням, оскільки є одними із різновидів органів виконавчої влади та виконують організаційно-розпорядчі функції у митно-правовій сфері. Державне управління, на думку Г. В. Атаманчука, – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [13, с. 38]. П. Т. Василенков визначає державне управління як виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [14, с. 213]. Таким чином, державне управління є одним із головних та найвпливовіших видів управління у суспільстві, з його допомогою здійснюється вплив на всі суспільні відносини, які існують у державі, забезпечуються встановлені державою загальнообов'язкові правила поведінки, задовольняються основні соціально-економічні, політичні та інші інтереси та потреби.

Митні органи у своїй діяльності вступають у відносини, які найчастіше охоплюється адміністративно-правовим регулюванням. Характерними особливостями такої діяльності є її управлінський характер, підзаконність, цілеспрямованість, індивідуальність тощо. Адміністративно-правова діяльність митних органів, як вважає Н. І. Дідик, – це урегульована переважно нормами адміністративного права, підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави, та організацією й функціонуванням системи митних органів [15, с. 4].

Таким чином, адміністративна діяльність митних органів, перш за все, спрямована на захист економічних інтересів держави України, прав та свобод людини і громадянина, захист від незаконного проникнення на територію України заборонених товарів. Важливим елементом такої діяльності є забезпечення законності перетину через державних кордон товарів, транспортних засобів, своєчасне, повне, швидке виявлення та припинення правопорушень, затримання осіб, винних у вчиненні правопорушень проти встановленого законом порядку перетину через державний кордон, застосування до таких осіб заходів державного примусу. Важливим також є здійснення діяльності щодо запобігання вчиненню

нових правопорушень у митній сфері. Втілення у життя митної політики, яка визначається уповноваженими на те органами та посадовими особами, здійснюється також у межах адміністративно-правової діяльності митних органів, де на практичному рівні вживаються необхідні заходи для її реалізації. Адміністративно-правова діяльність митних органів охоплює також питання організаційної структури митних органів та їх належне функціонування. Характерною особливістю адміністративно-правової діяльності митних органів, на нашу думку, є те, що така діяльність чітко визначається самою державою, а отже і нею контролюється, що забезпечує особливий підхід уповноважених на те органів до реалізації митної політики у державі.

Отже, на основі вищевказаного можемо зробити висновок, що адміністративно-правова діяльність митних органів – це визначена нормами адміністративного права їх специфічна діяльність щодо реалізації митної політики держави з метою забезпечення належного захисту її економічних інтересів, прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, своєчасного виявлення порушень митного законодавства, відповідного покарання осіб, винних у цих порушеннях, а також впорядкування внутрішніх відносин, які виникають у процесі організаційної діяльності та функціонуванні митних органів.

Не можна не погодитися із позицією Д. В. Приймаченка, який зазначає, що митним органам відведено ключове місце в системі суб'єктів реалізації митної політики, оскільки саме їм належить провідна роль у механізмі державного управління митно-правовою сферою, тобто саме митні органи здійснюють міжгалузеву координацію та функціональне регулювання відносин у сфері митно-правового регулювання. Це впливає, насамперед, з того, що митні органи:

1) створені саме для безпосереднього здійснення митної діяльності, що є основним засобом упровадження в життя митної політики;

2) здійснюють діяльність, що характеризується у чітко визначених державою цілях, завданнях, функціях та певним обсягом компетенції, що безумовно пов'язані з формуванням та реалізацією митної політики;

3) за функціональним змістом владних повноважень забезпечують цілісність як системи митної служби, так і системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

4) виконують свої основні завдання та функції шляхом здійснення повсякденної та оперативної владно-організуючої діяльності;

5) реалізують свою діяльність, використовуючи специфічні форми і методи, що знайшли нормативне закріплення в окремому кодифікованому акті;

6) характеризуються наявністю організаційної відокремленості від інших елементів апарату державного управління, про що свідчить їх організаційно-правова форма та внутрішня структура;

7) поєднані стійкими зв'язками з усіма іншими суб'єктами формування митної політики та висту-

пають посередником між ними й об'єктами державного впливу в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин [16, с. 22].

Таким чином, враховуючи законодавчу практику, а також напрацювання як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, під митними органами пропонуємо розуміти спеціально уповноважені державні

правоохоронні органи виконавчої влади, які наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями у галузі митної справи і відповідно до чинного законодавства здійснюють пропуск через державний кордон різних вантажів, у тому числі й багажів та поштових відправлень, валюти та валютних цінностей, а також транспортних засобів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002 № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
2. Митний кодекс України: Закон України 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552.
3. Таможенный кодекс сообщества: Регламент Совета (ЕЭС) от 12.10.1992 № 2913/92 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_742.
4. Таможенный кодекс РФ: Закон РФ от 27.11.2011 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tamogkodeks.ru>.
5. Сандровский К.К. Таможенное право / К.К. Сандровский. – К.: Вища школа, 1974. – 176 с.
6. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / К.С. Бельский. – М.: ДИС, 2004. – 815 с.
7. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст.50
8. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: Навч. посіб. / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
9. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: Спец. 12.00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т.О. Пікуля. – К., 2004. – 20 с.
10. Жорін Ф.Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): Навч. Посібник / Ф.Л. Жорін. – К.: КНЕУ, 2001. – 248 с.
11. Шишка Р.Б. Митне право України: Підручник / Р.Б. Шишка. – Київ, 2008. – 320 с.
12. Митне право України: навчальний посібник / За заг. ред. В.В. Ченцова. – К., 2007. – 283 с.
13. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций / В.Г. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
14. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1990. – 576 с.
15. Дідик Н.І. По підході до визначення головних ознак адміністративної діяльності митних органів України / Н.І. Дідик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 1-9.
16. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: Автореф. дис. канд. д-ра юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007. – 40 с.

УДК 347.97.99

ЩОДО ПРАВА ПРИВАТНИХ ОСІБ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО ПЕРЕБУВАЄ У РОЗПОРЯДЖЕННІ СУДУ

THE RIGHT PRIVATE INDIVIDUALS ACCESS TO COURTS' INFORMATION

Костенко І.В.,

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена висвітленню сутності права приватних осіб на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду. Аналізуються нормативно-правові акти, які забезпечують доступ приватних осіб до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, в Україні. Автор акцентує увагу на розкритті змісту поняття «інформація, що перебуває у розпорядженні суду».

Ключові слова: інформація, відкритість, доступ до публічної інформації, суд, розпорядник інформації.

Статья посвящена освещению сущности права частных лиц на доступ к информации суда. Анализируются нормативно-правовые акты, которые обеспечивают доступ частных лиц к информации о деятельности судов в Украине. Автор акцентирует внимание на раскрытии содержания понятия «информация суда».

Ключевые слова: информация, открытость, доступ к публичной информации, суд, распорядитель информации.

Article is devoted to the nature of the right private individual access to courts' information. Analyzes legal acts whose normative regulations access to courts' information in Ukraine. The author focuses on revealing the content of the concept «courts' information».

Key words: information, openness, access to public information, the court administrator of information.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство зацікавлене в розвитку прозорості та відкритості публічної адміністрації, зокрема органів судової влади. Широкий доступ до інформації про органів судової влади розширює можливості оцінювати їх діяльність. Значний обсяг інформації, що становить інтерес для суспільства, окремих приватних осіб, акумулюється не тільки у органів законодавчої та виконавчої влади, а й у органів судової влади. Хоча ідея прозорості почала реалізовуватися практично у всіх країнах з прозорості діяльності виконавчої гілки влади. Але зі вступом у дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] приватні особи мають сьогодні право на отримання будь-якої інформації, що перебуває у розпорядженні судів, якщо вона не відноситься до інформації з обмеженим доступом.

Стан дослідження. У науці інформаційного права провідні дослідники аналізують питання змісту та ознак поняття «право на доступ до інформації», практичної реалізації суб'єктивних інформаційних прав різними категоріями суб'єктів тощо. У своїх наукових працях зазначені і суміжні питання розкривають такі науковці: В. М. Брижко, М. С. Демкова, Р. А. Калюжний, Д. В. Колобанов, Л. В. Кузенко, Є. В. Петров, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець та інші. Питання доступу до різних видів інформації розглядалися в аналітичних роботах певних громадсько-політичних об'єднань. У них здійснено аналіз матеріалів, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, результатів моніторингів за дотриманням права громадян на доступ інформації на основі процедури інформаційного запиту та за функціонуванням веб-сторінок, але це стосувалося здебільшого органів виконавчої влади як розпорядників публічної інформації.

Саме тому **метою статті** є визначення сутності права приватних осіб на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, шляхом аналізу чинного законодавства, яке регламентує доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, та за підсумками цього аналізу формулювання визначення поняття «доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду».

Виклад основного матеріалу. Забезпечення права приватних осіб на доступ до публічної інформації є проявом прозорості та відкритості публічної адміністрації, зокрема судової влади. Як і будь-яка інша гілка державної влади, вона виконує певні функції в державі. Провідною функцією є здійснення правосуддя. Проте вся діяльність органів судової влади безпосередньо пов'язана з інформацією: вона збирається, вивчається, аналізується, створюється, поширюється, зберігається, узагальнюється. У зв'язку з інформатизацією суспільства сьогодні можна вести мову про виділення спеціальної інформаційної функції судової системи. Слід зазначити, що інформаційна функція завжди існувала як функція судової влади, тобто як реалізація її компетенції, прав і обов'язків в інформаційній сфері відповідно до її місцем і призначенням у державному механізмі і політичній системі суспільства [2].

Реалізація приватними особами права на до ін-

формації, що перебуває у розпорядженні суду, можлива, на нашу думку, за наявності: по-перше, законодавчого закріплення права на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, по-друге, системи судів, у розпорядженні яких перебуває судова інформація [3], по-третє, переліку інформації, що перебуває у розпорядженні суду.

Першою умовою для реалізації приватних осіб права на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, є розробка відповідної нормативно-правової бази у цій сфері. Це дозволяє на законодавчому рівні встановити правила поведінки щодо доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, як посадових та службових осіб судів, що безпосередньо надають приватним особам інформацію, так і приватних осіб. Серед нормативно-правових актів щодо закріплення права приватних осіб на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні судів, слід назвати наступні: Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [4], процесуальні кодекси України, Закон України «Про доступ до судових рішень» [5], Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» [6].

Аналіз наведених актів дозволяє зробити декілька висновків. Серед позитивного слід назвати те, що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених процесуальним законом. До негатива слід віднести те, що у чинному законодавстві у сфері судочинства не надається визначення та види інформації, що перебуває у розпорядженні суду.

Другою умовою реалізації приватних осіб до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, є наявність розпорядника стосовно необхідної інформації, тобто системи судів, у розпорядженні яких перебуває судова інформація. Відповідно до положень ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] органи судової влади віднесені до кола розпорядників інформації.

У ст. 6 Конституції України проголошено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, які повинні здійснювати свої повноваження у межах, встановлених Конституцією та відповідно до законів України. Але переліку органів, які входять до судової влади, в Конституції немає. Навіть розділ, що регулює діяльність судової влади, має назву «Правосуддя». Така невизначеність щодо структурного складу судової влади аж ніяк не сприяє утвердженню її незалежності та самостійності, тому виникає потреба у формуванні чіткої позиції з цього питання [7].

Поняття «судова влада», її структура, місце у системі державної влади досліджувалося у працях багатьох вчених (Є. Б. Абросімова, А. С. Безнасюк, В. Д. Бринцев, В. В. Єршов, І. Є. Марочкін, І. Л. Петрухін, В. С. Смородинський, В. І. Шишкін тощо). При цьому вони фактично не приділяють уваги розгляду

питання, чи входять до складу судової влади, крім судів і суддів, інші суб'єкти. Можна виділити дві основні точки зору на це питання. Більшість з них дотримуються думки, що судова влада – це вид державної діяльності, який здійснюється тільки судом [8, с. 5-7]. Інша думка полягає у тому, що наприклад, організаційною формою судової влади виступає судова система, до складу якої входять сукупність діючих на території конкретної держави судів, органів управління судовою системою й квазісудових установ [9, с. 35].

Не дає чіткої відповіді на порушене питання й аналіз чинного законодавства України, що регулює судоустрій та судочинство. У Конституції України [10] дано такий перелік органів та осіб, які належать до системи правосуддя: судова система України (суди), професійні судді, народні засідателі, присяжні, органи суддівського самоврядування, Вища рада юстиції. Виходячи із преамбули та структури вказаного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [4], до складу судової влади ще додаються ще Вища кваліфікаційна комісія суддів, Національна школа суддів України, Державна судова адміністрація України, оскільки цей Закон має окремі розділи, що регулюють діяльність вказаних суб'єктів. Відповідаючи на питання, чи входять, або чи повинні входити до складу органів судової влади Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Національна школа суддів України, Державна судова адміністрація України ми підтримуємо пропозицію стосовно виведення цих органів за межі виконавчої влади та передати у відання судовій з доданням спеціального статусу у рамках судової влади.

Отже, в межах нашого дослідження під органами судової влади – умовно, суд – як розпорядника публічної адміністрації ми будемо розглядати Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції (місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України), професійні судді, народні засідателі, присяжні, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування, Національна школа суддів України, Державну судову адміністрацію України.

Враховуючи це, відповідно до ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] суд як розпорядник інформації зобов'язаний оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення; систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації тощо.

Переходячи безпосередньо третьої умови реалізація приватними особами права на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, слід зазначити, що перелік цієї інформації не є вичерпним та міститься у підзаконних нормативно-правових актах, наказах керівників суду та їх апарату про затвердження положень про забезпечення доступу

до публічної інформації. Отже розглянемо, яка саме інформація, що перебуває у розпорядженні суду, є публічною.

Аналіз сформульованого законодавцем визначення поняття «публічної інформації» в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [1] дозволяє прийняти його за основу для надання визначення поняття «інформації, що перебуває у розпорядженні суду» та дозволяє виділити два основні критерії, за якими відомості або документи можуть відноситися до даного виду інформації: інформація повинна бути або створена самим судом, або вона повинна надійти в суд, в межах його повноважень. З урахуванням цього можна зробити висновок, що практично будь-яка інформація, наявна у суду (створена ним самим або надійшла з зовнішніх джерел), буде ставитися до «інформації, що перебуває у розпорядженні суду». Це означає, що будь-який документ, що знаходиться в суді в межах його повноважень або інформація в інших видах (у тому числі у вигляді відеозапису, аудіозаписи, фотографії тощо) підпадає під регулювання даного Закону. При цьому суд має право обмежити доступ до інформації лише в тому випадку, якщо дана інформація віднесена у встановленому законом порядку до інформації з обмеженим доступом (ст. 6 Закону).

Ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] надає загальний перелік публічної інформації, яку суд як розпорядник інформації зобов'язаний оприлюднювати.

Відповідно до Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України до загальної інформації суду, що не належить до публічної, відноситься:

- інформація, яка на день надходження запиту не відображена та не задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і її відображення та документування не передбачено чинним законодавством;

- інформація, яка отримана або створена при опрацюванні матеріалів, пов'язаних зі співробітництвом з судовими органами інших держав, міжнародними організаціями, дипломатичними установами, акредитованими в Україні;

- інформація, яка отримана або створена при листуванні з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами;

- внутрішньомісцьова службова кореспонденція та доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності суду, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- інформація, яка міститься в матеріалах судових справ [11].

Попри те, що в цілому в законодавстві надано перелік інформації, що перебуває у розпорядженні суду, та інформації з обмеженим доступом, є й певні недоліки. По-перше, некоректним є використання в положеннях про забезпечення доступу до публічної інформації суду [11] поняття «публічна інформація»,

що є наслідком непорозуміння на практиці. Під публічною інформацією в цих положеннях розуміється, зокрема, відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі здійснення Судом повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні Суду [11]. Натомість визначення поняття «публічної інформації» вже надано в ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1]. На нашу думку, необхідно на законодавчому рівні встановити термін, під яким буде чітко зрозуміло, мова йде саме про інформацію, що перебуває у розпорядженні суду. По-друге, не всі сайти мають вичерпну інформацію, що повинна бути оприлюднена згідно ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1]. Так, сайт Вищої ради юстиції (http://www.vru.gov.ua/public_info) в розділі «Доступ до публічної інформації» містить дуже коротеньку відповідь на запитання щодо подання запиту на отримання публічної інформації Вищої ради юстиції, включаючи адресу, куди може бути надіслати запит на інформацію.

Висновки. В цілому проведене дослідження дозволило виявити в законодавстві і правозастосовчій практиці у сфері доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, ряд недоліків, прогалин і спірних моментів, а також запропонувати шляхи їх усунення.

Так, вважаємо за необхідне внести зміни до положень про доступ до публічної інформації суду, а саме ввести поняття «інформація, що перебуває у розпорядженні суду», під яким розуміти відображе-

ну та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі здійснення Конституційним Судом України, судами загальної юрисдикції, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Вищою радою юстиції, Національною школою суддів України, органами суддівського самоврядування, Державною судовою адміністрацією України повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у їх володінні.

Враховуючи, що інформаційна функція судової влади на сьогоднішній день відіграє важливу роль у сфері забезпечення доступу приватних осіб до інформації, на нашу думку, необхідним кроком для ефективності доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, є прийняття, по-перше, Концепції інформаційної політики судової системи, по-друге, Закону України «Про забезпечення доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні судів».

Підсумовуючи, слід зазначити, що сутність права приватних осіб на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні суду, полягає у забезпеченні судом (Конституційним Судом України, судами загальної юрисдикції, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Вищою радою юстиції, Національною школою суддів України, органами суддівського самоврядування, Державною судовою адміністрацією України) можливості отримання приватними особами інформації, що була отримана чи створена в процесі здійснення повноважень судом або що отримана чи створена судом під час організаційного забезпечення своєї діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України : від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Чаплинский В. А. Судебная власть и Интернет / В. А. Чаплинский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ifap.ru/pi/06/sr10.doc.
3. Марушевский Л. О. Реализация принципа открытости в государственном управлении в Украине / Л. О. Марушевский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=E7DAB8E88E3C143049F6EE82EAC9A0F8?art_id=320160.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України: від 07.07.2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
5. Про доступ до судових рішень: закон України : від 22.12.2005 р. № 3262-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>.
6. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України : від 10.05.2006 № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
7. Назаров І. В. Органи судової влади України / І. В. Назаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B57F62C08124746AC325737F00291F33?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B57F62C08124746AC325737F00291F33>.
8. Стефанюк В. С. Верховний Суд, судова влада і правосуддя в Україні / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. – 1998. – № 3. – С. 5-7.
9. Абросимова Е. Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е. Б. Абросимова. – М. : Институт права и публичной политики, 2002. – 160 с.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України : закон України: від 07.07.2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

ШТРАФИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ THE PENALTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Кузьменко В.А.,

заступник голови Окружного адміністративного суду міста Києва

Досліджуються теоретичні та практичні аспекти застосування інституту штрафу в адміністративному судочинстві. Аналізується судова практика притягнення до відповідальності за неповагу до суду під час розгляду справ адміністративної юрисдикції, а також накладення штрафів при здійсненні контролю за виконання судових рішень в адміністративних справах. Доводиться доцільність чіткого розмежування штрафних санкцій у рамках адміністративного судочинства, адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також компенсації за невиконання чи несвоєчасне виконання судових рішень в адміністративних справах.

Ключові слова: адміністративне судочинство, штраф, неповага до суду, судовий контроль, заходи процесуального примусу.

Исследуются теоретические и практические аспекты применения института штрафа в административном судопроизводстве. Анализируется судебная практика привлечения к ответственности за неуважение к суду во время рассмотрения дел административной юрисдикции, а также наложения штрафов при осуществлении контроля за исполнением судебных решений по административным делам. Доказывается целесообразность четкого разграничения применения штрафных санкций в рамках административного судопроизводства, административно-юрисдикционной деятельности, а также компенсации за неисполнение или несвоевременное исполнение судебных решений по административным делам.

Ключевые слова: административное судопроизводство, штраф, неуважение к суду, судебный контроль, меры процессуального принуждения.

We study theoretical and practical aspects of the institute fines in administrative proceedings. Analyzed Litigation prosecution for contempt of court in cases of administrative jurisdiction and the imposition of penalties in controlling the execution of court decisions in administrative cases. We have a clear distinction appropriateness of penalties through administrative proceedings, administrative and jurisdictional activity, as well as compensation for failure or delay in the execution of court decisions in administrative cases.

Key words: administrative proceedings, penalty, contempt of court, judicial review, procedural coercion.

Новітні адміністративне процесуальне законодавство містять у собі низку новел, спрямованих на припинення порушень процесуальних норм та забезпечення виконання окремими учасниками адміністративного процесу своїх процесуальних обов'язків.

Проблеми розвитку адміністративної юстиції взагалі та застосування заходів процесуального примусу в тій чи іншій мірі досліджувались низкою вітчизняних і зарубіжних учених: В.Б. Авер'яновим, В.М. Бевзенком, В.В. Бойцовою, В.Я. Бойцовим, С.В. Ківаловим, В.М. Кравчуком, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельником, Ю.М. Старіловим, В.С. Стефанюком, М.М. Тищенко, Д.М. Чечотом та ін. Попри значний рівень розвитку доктрини адміністративного процесу заходи процесуального примусу в сучасних дослідженнях подекуди незаслужено оминаються увагою науковців.

Чинний КАС України продовжив підхід, запроваджений новим ЦПК України 2004 року, відмовившись від використання судових штрафів як санкції за вчинення цивільних процесуальних порушень. Водночас КАС України запровадив інший оригінальний інструмент, який не притаманний іншим видам судочинства. Так, відповідно до ч. 2 ст. 267 КАС України, суд за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника

суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Додатковою особливістю цього інституту додає припис ч. 3 цієї ж статті, відповідно до якої суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України, що ставить ще більше питань, пов'язаних із призначенням такої норми, а також правовим змістом половини суми штрафу, яка підлягає стягненню на користь позивача.

У зв'язку з цим завданням цього дослідження виступає встановлення особливостей застосування штрафів в адміністративному судочинстві, що може надати можливість визначити перспективи удосконалення адміністративного процесуального законодавства.

Досвід процесуального законодавства країн СНД дає можливість виділити три можливі підходи щодо нормативного закріплення штрафів за порушення норм процесуального права:

1) у процесуальному кодексі міститься спеціальна глава, яка встановлює загальні положення про накладання штрафів, та значна кількість спеціальних норм, що визначають підстави, порядок накладання та розмір штрафів (Російська Федерація);

2) процесуальний кодекс містить лише одиничні норми щодо штрафів за порушення правил судочинства, що свідчить скоріше про виняток, ніж про правило (Республіка Казахстан);

3) у процесуальному кодексі норми про підстави, порядок накладання та розмір штрафів відсутні, а питання притягнення осіб, винних у порушенні правил судочинства до відповідальності у вигляді штрафу регулюється іншими законодавчими актами, як правило тими, що встановлюють адміністративну відповідальність (Україна).

Проводячи історичний екскурс становлення адміністративної юстиції, яка до 2005 року розвивалась у рамках цивільної процесуальної форми, слід визнати, що ЦПК Української РСР від 18 липня 1963 р. містив спеціальну главу – Глава 6 «Судові штрафи» – присвячену підставам накладання, зняття або зменшенню штрафів. Крім того, ціла низка статей передбачала випадки та порядок накладання штрафів за порушення правил цивільного судочинства (наприклад, ст. 44, 48, 62–7, 95, 153, 172, 173, 174). Справедливості заради слід визнати спроби окремих авторів обґрунтувати потребу повернутися до інституту процесуальних штрафів [1; 2], хоча вони не є достатнього обґрунтування або носять характер «правової ностальгії» за правовими інститутами, які були притаманні законодавству попередніх періодів.

Наразі проблеми, пов'язані із боротьбою із порушенням норм цивільного процесуального права, здійснюється у рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності суду, а саме шляхом притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за ст.ст. 1853 та 1856 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тому відповідно до ч. 2 ст. 134 КАС України винні особи притягуються до відповідальності за неповагу до суду. Питання про притягнення особи до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення порушення, для чого у судовому засіданні із розгляду адміністративної справи оголошується перерва.

Конституційний Суд України, доводячи відповідність положень ст. 267 КАС України нормам Конституції України (їх конституційність), наводить паралель цієї норми із положенням ГПК України, відповідно до ст. 83 якого господарський суд має право стягнути у доход Державного бюджету України з винної сторони штраф у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за ухилення від вчинення дій, покладених господарським судом на сторону [3].

Позбавлення адміністративної процесуальної форми ознак адміністративно-юрисдикційної складової слід визнати правильним, оскільки саме таким чином відбувається реалізація розмежування юрисдикцій. Хоча наділення адміністративних судів згідно із Законом України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів», яким КУпАП було доповнено ст. 2211, відповідно до якої вони наділяються повноваженнями розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 1853 КУпАП, поряд з багатьма позитивними моментами несе ряд небезпек неправильного застосування процесуальних норм двох законів: КАС України та КУпАП. При розгляді адміністративним судом справ про неповагу до суду слід застосову-

вати виключно норми та механізми законодавства про адміністративну відповідальність, у тому числі визначення суб'єктів, процесуальний порядок розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення, вид та зміст відповідного судового рішення, яке вноситься за результатами розгляду цієї справи, можливість та порядок оскарження постанови, а також механізм виконання й контролю за виконанням відповідного судового рішення, оскільки непоодинокі випадки, коли суди виносять судові рішення про накладання адміністративних стягнень у рамках розгляду справ адміністративної юрисдикції, визначаються суб'єктів провадження, виходячи із їхнього статусу в адміністративному процесі, накладають штрафи не на посадових осіб як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності, а безпосередньо на суб'єктів владних повноважень, зобов'язують суб'єктів владних повноважень подавати звіт про виконання постанови про притягнення до відповідальності. Такі випадки, насамперед, пов'язані з нечіткістю розуміння меж та відмінностей провадження щодо розгляду та вирішення справи адміністративної юрисдикції, а також провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Немає єдності серед науковців щодо розуміння правової природи штрафів у процесі. Однією з дискусійних проблем є те, чи належить штраф до заходів процесуального примусу. Це питання не знаходить однозначної відповіді ні на рівні законодавчого закріплення (на прикладі країн СНД), ні на доктринальному рівні. З цього приводу можна виділити три позиції:

Так, одні вчені розглядають штрафи як санкції цивільної процесуальної відповідальності. Зокрема, М. Й. Штефан зазначає, що процесуальні штрафи – це самостійна галузева відповідальність (процесуальна відповідальність) у вигляді заходу майнового впливу, встановленого законодавством, що застосовується судом до осіб, котрі не виконали покладених на них конкретних процесуальних обов'язків у складі цивільних процесуальних правовідносин у справі [1; 4, с. 487]. Іноді штрафи розглядаються як вид заходів процесуального примусу в процесі [5, с. 233-235]. Інші науковці небезпідставно вважають штрафи заходами юридичної відповідальності, які за своєю природою належать до адміністративної відповідальності [6, с. 255].

Досвід застосування штрафів в адміністративному судочинстві щодо здійснення судового контролю за виконання судових рішень в адміністративних справах показує ряд тенденцій, серед яких можна навести наступні:

1. Суди відмовляють у розгляді питання або відмову у накладенні штрафу на суб'єкти владних повноважень, зважаючи на те, що воно може відбуватися лише у тих випадках, коли суд у постанові по справі зобов'язав суб'єкт владних повноважень подати до суду відповідний звіт. У разі, якщо у постанові суду по справі не передбачалось подання звіту, ставити вимогу про накладення штрафу неможливо. Враховуючи цю обставину, позивачі вимушені при поданні адміністративного позову до суду до основних позо-

вних вимог щодо захисту прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері, додатково зазначати про зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення в адміністративній справі. Фактично вимога про подання звіту, а за ним і потенційна можливість накладення штрафних санкцій, частина яких може бути присуджена позивачеві, стає додатковим способом захисту.

2. Суди відмовляють у покладенні на суб'єктів владних повноважень штрафних санкцій за неподання звіту про виконання судового рішення, з посиланням на те, що встановлення обов'язку подання звіту про виконання судового рішення є дискреційним повноваженням. Це, у свою чергу, може носити елемент обмеження законних інтересів позивача, який у разі зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень – міг би претендувати на частку штрафу, сплатити який може бути зобов'язано суб'єкта владних повноважень за неподання звіту.

3. Суди подекуди зменшують штраф, який підлягає сплаті, або ж взагалі вважають за недоцільне покладення штрафних санкцій на суб'єкта владних повноважень, обмежуючись зобов'язанням повторно подати звіт про виконання рішення адміністративного суду.

За таких обставин застосування норм про можливість покладення штрафу за неподання звіту за результатами виконання судового рішення у справах

адміністративної юрисдикції, породжує більше питань, ніж сприяє забезпеченню виконання судових рішень, гарантуванню виконання завдань адміністративного судочинства.

Кошти, які може отримати позивач у разі неподання звіту про виконання судового рішення в адміністративних справах, – призначення – їх можна вважати компенсацією за невиконання чи несвоєчасне виконання рішення суду, однак для цього повинен бути запроваджений механізм компенсацій за невиконання судових рішень на зразок Закону Російської Федерації «Про компенсації за порушення права на судочинство в розумний строк або права на виконання судового акту в розумний строк» [7].

Враховуючи викладене, питання інституту штрафів в адміністративному судочинстві слід розглядати у контексті адміністративного процесуального права, адміністративно-деліктного права та виконавчого права (виконавчого провадження), а також комплексно як засіб сприяння досягненню завдань адміністративного судочинства.

Через призму адміністративного процесу, відмовляючись від штрафів як санкцій за невиконання норм про адміністративне судочинство, відносячи їх до сфери адміністративно-деліктного законодавства, недоцільно залишати їх як складову судового контролю, а визначити її як складову механізму виконання рішень судових рішень в адміністративних справах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лукіна І. М. Цивільна процесуальна відповідальність [Текст] : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І. М. Лукіна. – Х., 2011. – 20 с.
2. Андрійчук О. В. Процесуальні строки у цивільному процесі України [Текст] : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О. В. Андрійчук. – К., 2009. – 19 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11>.
4. Штефан М. Санкції цивільного процесуального права [Текст] / М. Штефан // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2(33). – № 3(34). – С. 482-495.
5. Васильев С. В. Гражданское судопроизводство государств-участников СНГ [Текст] / С. В. Васильев. – Х. : Харьков юридический, 2008. – 512 с.
6. Гражданский процесс [Текст] : учебн. / под ред. М. К. Треушников. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Городец, 2010. – 816 с.
7. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : Федеральный закон Российской Федерации от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ [Текст] // Российская газета. – 2010. – № 5173. – 4 мая.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ СОЦІАЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ХВОРОБ

CURRENT ISSUES OF INFORMATION PROVISION COMBATING THE SPREAD OF SOCIALLY DANGEROUS DISEASES

Купалов М.М.,

*здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті аналізуються окремі актуальні питання інформаційного забезпечення протидії поширенню соціально небезпечних хвороб. Особлива увага звертається на питання правового забезпечення обігу інформації у сфері протидії інфекційним хворобам, а також поширення ВІЛ/СНІДУ. Формулюються конкретні пропозиції і рекомендації щодо удосконалення правового регулювання вказаних суспільних відносин.

Ключові слова: охорона здоров'я, інформаційне забезпечення, соціально небезпечні хвороби, ВІЛ/СНІД, туберкульоз, інфекційні хвороби.

В статье анализируются отдельные актуальные вопросы информационного обеспечения противодействия распространению социально опасных болезней. Особое внимание обращается на вопросы правового обеспечения оборота информации в сфере противодействия инфекционным болезням, а также распространения ВИЧ/СПИД. Формулируются конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования указанных общественных отношений.

Ключевые слова: здравоохранение, информационное обеспечение, социально опасные болезни, ВИЧ/СПИД, туберкулез, инфекционные болезни.

This article analyzes some current issues of information provision combating the spread of socially dangerous diseases. Particular attention is paid to providing legal information flow in combating infectious diseases and HIV/AIDS. Formulated concrete proposals and recommendations to improve the legal regulation of social relations specified.

Key words: health, information, socially dangerous diseases, HIV / AIDS, tuberculosis, infectious disease.

Здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення охорони здоров'я населення, є одним із основних обов'язків держави у соціальній сфері. Особливо це стосується протидії соціально небезпечним хворобам – СНІДу, туберкульозу, іншим інфекційним хворобам. Поширення таких хвороб несе серйозні загрози життю і здоров'ю громадян України, а тому питанням їх протидії має приділятися особлива увага.

Однією з важливих складових протидії поширенню вказаних хвороб є інформаційне забезпечення цієї сфери, що виявляється у зборі, накопиченні, обробці та використанні відповідної інформації.

На сьогодні питання інформаційного забезпечення відносин у сфері охорони здоров'я досліджували О. Г. Рогова, В. А. Сакало, І. Я. Сенюта, С. Г. Стеценко та деякі інші. У той же час питання інформаційного забезпечення протидії поширенню соціально небезпечних хвороб залишається недостатньо вивченими.

З огляду на вищевказане, метою цієї статті є дослідження актуальних питань інформаційного забезпечення протидії поширенню соціально небезпечних хвороб.

Насамперед, зазначимо, що належна інформованість громадян про випадки інфекційних хвороб та епідемічну ситуацію є важливим фактором протидії поширенню соціально небезпечних хвороб та подолання їх спалахів. Важливе місце в цій діяльності належить засобам масової інформації. Цей аспект врахований законодавцем, який у ч. 3 статті 9 Зако-

ну України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [1] закріпив положення про те, що у разі виникнення епідемії чи спалаху інфекційної хвороби засоби масової інформації незалежно від форм власності сприяють органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні необхідної роз'яснювальної роботи серед населення. Але при цьому зауважимо, що такого роду інформація має некомерційний характер і цілком можлива ситуація, коли засоби масової інформації під будь-яким приводом можуть ухилятися від її розміщення. На наш погляд, слід посилити імперативність зазначеної правової норми і закріпити у випадках виникнення епідемії чи спалаху інфекційної хвороби, необхідність розміщення інформації органів виконавчої влади та участь у проведенні необхідної роз'яснювальної роботи в якості обов'язку засобів масової інформації. Ухилення від виконання цього обов'язку повинно тягнути за собою відповідні правові санкції.

Важливим питанням є також поширення інформації стосовно необхідності свідомого ставлення і активної протидії поширенню соціально небезпечних хвороб всіма громадянами через засоби масової інформації. У зв'язку з цим, привертає увагу питання соціальної реклами, що у першу чергу стосується таких хвороб, як ВІЛ/СНІД та туберкульоз. Відповідно до п. 5 статті 12 Закону України «Про рекламу» [2], засоби масової інформації – розповсюджені реклами, що повністю або частково фінансуються з державного або місцевих бюджетів, зобов'язані

надавати пільги при розміщенні соціальної реклами, замовником якої є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, а також благодійні організації. Вважаємо, що такий підхід не сприяє в достатньому ступені підвищенню ефективності і дієвості соціальної реклами, яка повинна забезпечувати поширення важливої інформації, яка має загальносуспільне значення. У зв'язку з цим доцільним вважаємо закріплення на нормативному рівні положення про те, що розповсюджувачі реклами, які повністю або частково фінансуються з державного або місцевих бюджетів, зобов'язані розміщувати соціальну рекламу, замовником якої є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, а також благодійні організації, безкоштовно. При цьому слід погодитися із фахівцями, що для проведення санітарно-освітньої роботи, спрямованої на пропаганду боротьби з туберкульозом, ВІЛ-інфекцією, СНІДом, включити до програми головних редакцій теле- і радомовлення один раз на тиждень рубрики, присвячені тематикам «Туберкульоз» та «ВІЛ/СНІД» [3, с. 37]. Поряд з цим слід не обмежувати тематику таких рубрик лише зазначеними хворобами. Не менш значущим є і питання боротьби з гепатитом та хворобами, які передаються статевим шляхом.

Якщо говорити про таку соціально небезпечну хворобу, як ВІЛ/СНІД, зазначимо, що питання протидії їй регламентуються окремим Законом, в якому в певній мірі вирішуються і питання повідомлення особі, яка пройшла обстеження на ВІЛ, результатів її медичного обстеження, а також збереження конфіденційності такого роду інформації. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 статті 7 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [4], під час проведення післятестового консультування працівник закладу, що проводив тестування, має право запропонувати особі, у якої виявлено ВІЛ, за її згодою повідомити її партнера (партнерів) про ризик інфікування ВІЛ та надати рекомендації щодо необхідності тестування на ВІЛ і застосування профілактичних заходів. Поряд з цим, у частині 1 статті 11 передбачається можливість лікаря провести повторне роз'яснення особі заходів, які вона має вживати для запобігання подальшому поширенню ВІЛ, а також запропонувати за її згодою повідомити статевих партнерів цієї особи про те що вони піддавалися ризику зараження ВІЛ. Таке повторне роз'яснення застосовується у тому випадку, коли післятестове консультування не призвело до змін у поведінці людини, яка живе з ВІЛ, необхідних для максимального зниження ризику передачі цієї хвороби. В свою чергу, згідно з частиною 2 ст. 11 вищевказаного Закону, у разі, якщо проведене лікарем повторне роз'яснення необхідності вжиття зазначених у частині першій цієї статті профілактичних заходів не привело до змін у поведінці людини, яка живе з ВІЛ, необхідних для максимального зменшення ризику передачі ВІЛ іншим особам, а також якщо людина, яка

живе з ВІЛ, відмовилася надати згоду на попередження лікарем її партнера або партнерів про можливість ризику інфікування ВІЛ, лікар має право без згоди цієї особи повідомити зазначеного партнера або партнерів про це, та надати рекомендації щодо необхідності тестування на ВІЛ і застосування профілактичних заходів для недопущення інфікування ВІЛ. При цьому зауважується, що при наданні такого повідомлення забороняється розкривати дані людини, яка живе з ВІЛ, внаслідок контакту з якою партнер міг інфікуватися, а також повідомляти будь-які обставини, які можуть розкрити дані цієї особи.

При цьому виникає ряд питань. Перш за все, недостатньо чітким є формулювання «лікар має право без згоди цієї особи повідомити зазначеного партнера (партнерів) про те, що він (вона, вони) піддався ризику інфікування ВІЛ» в частині 2 статті 11 вищевказаного Закону. В приведеному положенні таке повідомлення закріплюється в якості права лікаря, а не його обов'язку, тобто лікар може як повідомити, так і не повідомляти про ризик інфікування ВІЛ. Вважаємо, що у випадку, коли повторне роз'яснення не призвело до відповідних змін у поведінці людини, доцільно говорити саме про обов'язок лікаря проінформувати партнера цієї особи про ризик інфікування ВІЛ. При цьому, як було зазначено вище, забороняється повідомляти будь-які обставини, які можуть розкривати дані особи, тобто фактично мова йде про неперсоніфіковане попередження.

Важливими також є питання фіксації проведення лікарем роз'яснень – як першого, так і другого, а також надання особою згоди чи відмови на повідомлення своїх партнерів про ризик зараження ВІЛ.

Так, свого чіткого визначення у тексті зазначеної статті не отримало питання про те, в якій формі фіксується факт проведення лікарем першого та повторного роз'яснення про необхідність зміни поведінки людини, яка живе з ВІЛ та повідомлення її статевих партнерів про ризик зараження ВІЛ. Вирішення питання про фіксацію фактів проведення цих роз'яснень є важливим, оскільки із цими фактами закон пов'язує відповідні правові наслідки. У зв'язку з цим вони мають фіксуватися у медичній документації особи. Факт повідомлення доцільно підтверджувати підписами лікаря і відповідної особи. Це можливо шляхом складання окремої довідки, яка засвідчується підписом лікаря та пацієнта.

Що ж стосується фіксації згоди або відмови особи повідомити своїх статевих партнерів про ризик зараження ВІЛ, зазначимо, що така згода чи відмова мають бути оформлені письмово та особисто підписані особою. У зв'язку з цим, доцільно відкоригувати частини 1 і 2 ст. 11 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [4], зазначивши, що відповідна згода чи відмова пацієнта повідомити своїх статевих про ризик зараження ВІЛ, мають бути письмово оформлені. І тільки у разі наявності письмово оформленої відмови особи повідомити своїх партнерів про ризик зараження ВІЛ, лікар зобов'язаний повідомити про це зазначених

партнерів. Але при цьому слід мати на увазі, що, згідно з п. 2 ч. 2 п. 2 статті 11 вказаного закону, фактично забороняється розкривати дані людини, яка живе з ВІЛ, внаслідок контакту з якою партнер (партнери) міг інфікуватися, а також повідомляти будь-які обставини, які можуть розкрити дані цієї особи. Сформульоване положення безумовно слід визнати правильним, але як бути у випадках, коли партнером є чоловік або дружина особи? На нашу думку, перебування осіб у зареєстрованому шлюбі може бути єдиним виключенням в такого роду ситуаціях. Тому допустима постановка питання про чітке правове вирішення цього питання.

Звернемо увагу і на положення ч. 3 цієї статті, відповідно до якої, дані про поведінку людини, яка живе з ВІЛ, а також про наявність чи відсутність змін у її поведінці можуть бути добровільно надані нею у відповідь на запитання лікаря або отримані з джерел та у спосіб, що не заборонені законом. При цьому не зовсім зрозуміло, на основі чого лікар може зробити висновок, що поведінка особи не змінилася. Також свого чіткого визначення не отримало питання, що означає словосполучення «отримані з джерел та у спосіб, що не заборонені законом».

Звернемо увагу і на ще одну проблему. Так, при постановці діагнозу лікар має запитати особу про її ВІЛ-статус. Особа має право, а не обов'язок повідомити лікаря про такий статус. Необхідність дотримання конфіденційності, безумовно, необхідна. Але і цей аспект повинен мати певні межі. Перш за все, це пов'язано із тією важливою обставиною, що звернення особи, яка інфікована ВІЛ за будь-якою медичною допомогою без належного інформування про це, ставить під загрозу зараження не тільки медичних працівників, а й інших осіб, які звернулися за медичною допомогою. У зв'язку з цим, необхідно орієнтувати медичних працівників на те, що у кожному випадку, коли до них звертаються по медичну допомогу, вони повинні роз'яснити особі, що повна і вичерпна інформація про стан її здоров'я і наявність певних захворювань має суттєве значення для належного діагностування та планування та реалізації відповідного лікувального процесу. Це можливо здійснювати і за допомогою засобів наочної агітації – санітарних бюлетенів біля кабінетів лікарів у лікувально-профілактичних установах. При цьому такий

підхід має універсальний характер, може і повинен бути використаний і щодо інших захворювань. Так, непоодинокі ситуації, коли особа не повідомляє лікуючого лікаря про перенесені раніше венеричні захворювання, а це, у свою чергу, має значення при виборі методів лікування конкретних захворювань.

Виникає також проблема отримання згоди на проходження тестування на ВІЛ особами, які перебувають у стані, який об'єктивно не дозволяє отримати таку згоду, наприклад, коли особа перебуває у стані непритомності. Доцільність проходження такого тестування обумовлена оперативністю медичного втручання та забезпеченням ефективності лікування. Особливого значення це набуває у випадку наявності у особи ВІЛ інфекції, що суттєво впливає на вибір методів і засобів лікування. Щоб вирішити цю проблему, на нашу думку, доцільно нормативно закріпити положення про те, що тестування на ВІЛ може проводитися стосовно особи, яка перебуває у стані непритомності, без її згоди, якщо є підстави вважати про наявність потенційної загрози наявності ВІЛ та з урахуванням необхідності визначення належної методики лікування. Згоду на таке обстеження можуть надавати близькі родичі пацієнта. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до статті 6 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [4], доповнивши її частиною 8 такого змісту: «Тестування осіб, які перебувають у стані непритомності та потребують негайного проведення лікування, у разі, якщо на думку лікуючого лікаря діагностика на ВІЛ у такому випадку є доцільною і необхідною, здійснюється за згодою близьких родичів особи за наявності усвідомленої інформованої згоди. Близькі родичі зазначених осіб мають право бути ознайомлені з результатами тестування та зобов'язані забезпечити збереження умов конфіденційності даних про ВІЛ-статус особи, яка пройшла діагностику». Також доцільно нормативно закріпити положення про те, що у випадку відсутності у особи близьких родичів або неможливості їх повідомлення про необхідність проведення тестування на ВІЛ особи, яка перебуває у стані непритомності, рішення про його проведення приймається лікарем з обов'язковим письмовим повідомленням підстав прийняття такого рішення керівника лікувального закладу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від від 06.04.2000 № 1645-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.
2. Про рекламу : Закон України від від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
3. Туберкульоз, ВІЛ-інфекція, СНІД. За ред. В. Ф. Москаленка, Р. Г. Процюка. – Київ : Медицина, 2009. – 115 с.
4. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ : Закон України від 12.12.1991 № 1972-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 152.

ПОЛІЦЕЙСЬКА СИСТЕМА ДЕРЖАВИ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

POLICE STATE SYSTEM: HISTORY AND DEVELOPMENT

Лошицький М.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

У статті на підставі історико-правової та адміністративно-правової літератури розглядається питання поліцейської системи держави як системи державних правоохоронних інституцій, які забезпечують захист особи, суспільства і держави від внутрішніх загроз. Розкривається питання про ступінь участі різних елементів поліцейської системи в охороні громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Окреслюються основні моделі поліцейської системи держави. Наводяться спільні і відмінні риси діяльності поліції зарубіжних країн, що належать до тієї чи іншої поліцейської системи.

Ключові слова: поліція, держава, поліцейська функція, поліцейська діяльність, поліцейська система, зарубіжні країни.

В статье на основе историко-правовой и административно-правовой литературы рассматривается вопрос полицейской системы государства как системы государственных правоохранительных институтов, обеспечивающих защиту личности, общества и государства от внутренних угроз. Раскрывается вопрос о степени участия различных элементов полицейской системы в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Очерчиваются основные модели полицейской системы государства. Приводятся общие и отличительные черты деятельности полиции зарубежных стран, принадлежащих к той или иной полицейской системе.

Ключевые слова: полиция, государство, полицейская функция, полицейская деятельность, полицейская система, зарубежные страны.

On the basis of historical and legal, administrative and legal literature discusses the state police system as a system of state law enforcement institutions that protect individuals, society and the state from internal threats. Revealed the question of the degree of participation of the various elements of the police system in the protection of public order and public safety. Outlines the basic model of the state police system. Are common and distinctive features of policing foreign countries belonging to one or another of the police system.

Key words: police, state police function, policing, the police system, foreign countries.

Актуальність теми. Кожна держава, зокрема й Україна, прагне забезпечити благополуччя своєму населенню, оберігти його від зовнішніх і внутрішніх загроз та інших негативних чинників, обрати правильний політичний і економічний курс та створити всі необхідні передумови для успішного вирішення численних проблем – соціальних, економічних, політичних, міжнародних тощо. Швидкість у вирішенні цих проблем безпосередньо залежить від здатності держави встановити надійний контроль над злочинністю, знизити її до меж, коли злочинні прояви не будуть робити істотного впливу на суспільний розвиток, забезпечити надійну охорону громадського порядку і захист прав і свобод громадян від протиправних посягань. Зазначені завдання є головним напрямом діяльності механізму держави у вигляді системи державних органів. Запорука успішності будь-якої системи (і діяльність поліцейської системи держави зовсім не виняток) у швидкому та адекватному реагуванні на зовнішні імпульси і нові виклики навколишнього світу. По суті, всі елементи системи забезпечення внутрішньої безпеки України в дев'яності роки двадцятого століття виявилися не цілком готовими до ефективною протидії кримінальному терору в умовах демократичного політичного режиму, так як їх правова, організаційна та ресурсна база функціонування тривалий час ґрунтувалася на зовсім інших економічних, соціальних та ідеологічних реаліях. В даний час усіма елементами поліцей-

ської системи української держави накопичено необхідний досвід діяльності в умовах демократичного політичного режиму в рамках функціонування ринкової економіки.

Тим часом при зміні рівня організації середовища будь-яка система прагне досягти нового рівня адекватності з нею, мінімізуючи при цьому витрати. Тобто, при зміні об'єкта управління має зумовлювати зміну керуючої системи. Суб'єкт управління (органи державної влади країни) ставить перед об'єктами управління (елементами поліцейської системи) чіткі і досяжні цілі – забезпечити жорстку протидію злочинності в поєднанні з вже прийнятою і реалізованою в масштабах країни комплексною системою профілактики.

Отже, все це, а також динаміка розвитку суспільних відносин породжує нагальну необхідність глибокого наукового опрацювання питань оптимізації діяльності всіх елементів системи забезпечення внутрішньої безпеки України в нових історичних умовах. Для вирішення проблем вдосконалення організації і діяльності в Україні органів, на які законом покладено виконання поліцейської функції держави, доцільним і позитивним є вивчення історичного і зарубіжного досвіду становлення і розвитку державних правоохоронних інституцій, які в сукупності утворюють поліцейську систему держави та спрямовують свою діяльність на ефективний захист особи, суспільства і держави від внутрішніх загроз.

Стан дослідження. Питання історії становлення та розвитку органів, на які покладено виконання правоохоронної функції держави, охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, захист прав і свобод громадян від внутрішніх загроз, окремі аспекти становлення і розвитку поліцейських органів розглядали в своїх роботах багато українських, російських і зарубіжних вчених-поліцейстів минулого і сучасності. Серед них варто виділити праці таких науковців, як: І.Є. Андрієвський, К.С. Бельський, Ж. Ведель, В.М. Гессен, О.В. Горожанин, В.Ф. Дерюжинський, В.В. Іванівський, А.П. Ключніченко, В.Н. Лешков, П.П. Михайленко, І.І. Мушкет, І.В. Платонов, Ю.І. Римаренко, М.І. Сізіков, Ю.П. Соловей, Ю.М. Старілов, І.Т. Тарасов, Є.Б. Хохлов, М.М. Шпилевський та ін. Проте в роботах зазначених вчених докладно не розглядалося питання поліцейської системи держави з точки зору адміністративно-правової науки, тобто як системи державних правоохоронних інституцій, які забезпечують захист особи, суспільства і держави від внутрішніх загроз. Так само як й не порушувалося питання про ступінь участі різних елементів поліцейської системи в охороні громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; основні моделі поліцейської системи держави не виділялися. Дослідження зазначених питань й ставити за мету наша стаття.

Так, як відомо, будь-яка держава (як політична організація суспільства, яка поширює свою владу на все населення в межах території країни, видає юридично обов'язкові веління, володіє суверенітетом, а також спеціальним апаратом управління і примусу) для успішного вирішення завдань, що виникають перед нею, володіє спеціальним механізмом.

У різні епохи розвитку людського суспільства механізм (апарат) держави мав відмінні один від одного структуру і функції. Неухильно просуваючись по шляху прогресу, людська цивілізація створювала такі державні органи, які в цілому забезпечували її успішний і неухильний розвиток. Функціональна та структурна різноманітність державного механізму в різних країнах дозволила вітчизняним ученим-юристам і політологам виділити його найбільш загальні й істотні ознаки, властиві для абсолютної більшості держав минулого і сучасності.

Так, «державний апарат являє собою систему органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються основні функції держави, досягаються цілі і завдання, які стоять перед державою на різних етапах її розвитку», – вважає професор М.Н. Марченко [1, с. 305]. На думку професора Л.І. Спирідонова, «під механізмом держави розуміється система її органів, за допомогою яких вона здійснює державну владу і реалізує свої функції» [2, с. 212]. В юриспруденції термін «функції держави» застосовується для позначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких виражаються і конкретизуються її класова і загальнолюдська сутність і соціальне призначення [1, с. 385].

Залежно від специфіки розв'язуваних державою завдань її функції діляться на внутрішні і зовнішні.

Внутрішні функції держави, загальновідомо, поділяються на регулятивні (регулювання суспільних відносин всередині країни) і охоронні (охорона прав і свобод людини і громадянина, забезпечення правопорядку, його захист від протиправних посягань).

Ці функції перманентно притаманні будь-якій державі протягом всієї людської історії і реалізуються вони спеціально функціонуючими в механізмі держави правозастосовчими органами [3, с. 41-88]. Тобто, незалежно від форми устрою, правління і політичного режиму кожна держава у своєму механізмі має сукупність державних органів, що забезпечують її національну безпеку.

Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [4].

Важливою особливістю функціонування системи забезпечення національної безпеки держави є присутність декількох однакових елементів (вони універсальні практично для будь-якої країни – це збройні сили, органи розвідки, контррозвідки, поліції) та їх одночасна діяльність в рамках організаційних структур як системи забезпечення зовнішньої безпеки держави, так і системи забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Значення цих елементів у кожній країні різна, але для всіх сучасних держав властиві провідна роль збройних сил та органів розвідки в системі забезпечення зовнішньої безпеки держави та допоміжна, хоча і дуже важлива, в системі забезпечення внутрішньої безпеки країни. Органи поліції, навпаки, в системі забезпечення внутрішньої безпеки держави займають провідне становище, а в системі забезпечення зовнішньої безпеки – допоміжне.

Система забезпечення внутрішньої безпеки держави – це цілеспрямована і суворо організована сукупність елементів, що перебувають у нерозривній єдності і взаємно доповнюють один одного (кожен з яких, будучи державним інститутом, являє собою складну підсистему, що входить до однієї з гілок державної влади), вся діяльність яких підпорядкована досягненню єдиної мети – своєчасного усунення загроз внутрішньої безпеки держави та забезпечення ефективного функціонування органів державної влади та громадських інститутів, створених відповідно до конституції країни.

Ядро системи забезпечення внутрішньої безпеки, його основу, складає поліцейська система держави, що діє в системі виконавчих органів влади, яка поряд з органами законодавчої та судової влади і утворює систему забезпечення внутрішньої безпеки країни. Таким чином, організаційна структура системи забезпечення внутрішньої безпеки складається з трьох підсистем, кожна з яких є самостійною системою більш низького рівня, що реалізує функції щодо забезпечення безпеки держави від внутрішніх загроз відповідно до конституційного принципу поділу влади: законодавчої, виконавчої (поліцейської) і судової.

Поліцейська система держави в юридичній літературі визначається як сукупність функціонуючих в системі органів виконавчої влади та взаємно доповнюючих один одного в процесі реалізації поставлених завдань державних правоохоронних інституцій, вся діяльність яких спрямована на ефективний захист особи, суспільства і держави від внутрішніх загроз [5, с. 11-12].

Таким чином, елементами поліцейської системи держави є тільки ті правоохоронні органи країни, які здійснюють свою специфічну діяльність в рамках виконавчої гілки влади, в суворій відповідності до законодавства конкретної держави, де вичерпно чітко визначено їх повноваження, завдання та обов'язки.

Варто зауважити, що всі правоохоронні органи, що входять до поліцейської системи сучасної демократичної держави, мають виняткові, тобто специфічні, в сукупності тільки їм притаманними відмінні риси.

По-перше, вони є структурними елементами системи органів виконавчої гілки влади держави.

По-друге, вони є самими численними в системі правоохоронних органів держави і мають право насильницькими методами змусити будь-яку юридичну або фізичну особу виконувати прийняті в установленому законом порядку рішення органів державної влади та місцевого самоврядування.

По-третє, вони є силовими гарантами існуючої державності та законності, так як тільки їм законодавством країни надано право застосування зброї, спеціальних засобів і техніки при виконанні поставлених завдань.

По-четверте, тільки вони, відповідно до законодавства конкретної країни, володіють правом здійснення оперативно-розшукової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності на території держави з використанням встановлених на конфіденційній основі відносин співробітництва з особами, які добровільно дали на це згоду.

По-п'яте, для співробітників, що проходять службу в цих правоохоронних органах (а абсолютна їх більшість має військові або спеціальні звання, на відміну від всіх інших категорій державних службовців), встановлюється особливий порядок проходження служби і службових відносин, регламентований спеціальним законодавством і відмінний від служби в інших органах держави. Саме тому у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі стосовно поліцейських сил держави давно і міцно утвердився термін «силові структури», а також «спеціальні служби».

Залежно від історичних особливостей виникнення, становлення і розвитку конкретної держави в її сучасній поліцейській системі знаходяться різні за назвою, але схожі за цілями діяльності, методами, а також виконуваними завданнями і функціями державні правоохоронні інститути: органи поліції, жандармерії, виконання кримінального покарання (пенітенціарної системи), розвідки і контррозвідки, збройні сили країни. Всі вони в тій чи іншій мірі здійснюють поліцейську діяльність – охороняють правопорядок, тобто реалізують практично регулятивну і охоронну функції держави.

Однак необхідно відзначити одну дуже важливу обставину: ступінь участі різних елементів поліцейської системи в охороні громадського порядку і забезпечення громадської безпеки істотно відрізняється.

На відміну від поліції, жандармерії і пенітенціарних органів (саме ці державні правоохоронні інститути складають ядро поліцейської системи будь-якої сучасної держави), збройні сили країни та органи державної безпеки (розвідка і контррозвідка в залежності від структури органів виконавчої влади конкретної держави можуть організаційно входити в обидва перерахованих вище елементи поліцейської системи), будучи важливою частиною системи забезпечення внутрішньої безпеки країни і поліцейської системи як її складової частини, все ж більшу частину своєї діяльності щодо забезпечення національної безпеки держави здійснюють у рамках системи забезпечення зовнішньої безпеки країни. Їх головна мета діяльності (особливо збройних сил) – захист суверенітету держави та її безпеки від зовнішніх загроз.

Збройні сили демократичної держави в її повсякденному житті в охороні правопорядку практично не використовуються. Виняток з цього правила становлять країни, що мають у складі своїх поліцейських сил особливий їх вид – жандармерію: Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бразилія, Туреччина та ін.

Але при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони правопорядку всередині держави картина різко міняється. У кризових ситуаціях будь-яка найбільш демократична держава негайно використовує збройні сили для нормалізації обстановки в країні, але тільки робить це суворо в рамках чітко регламентованого законодавства, що виключає узурпацію влади з боку військових. Насправді, будь-яка сучасна держава, що має в своєму апараті збройні сили, в серйозних кризових ситуаціях всередині країни їх негайно застосовує.

Принципова різниця лише в тому, що на відміну від тоталітарної в демократичній державі застосування збройних сил, як елемента її поліцейської системи, при вирішенні внутрішньодержавних завдань носить надзвичайний характер і детально регламентовано в законах країни, що практично виключає можливість захоплення влади з боку військових чи інших політичних сил антиконституційним шляхом.

Будучи основою поліцейської системи сучасної держави, його ядром, органи поліції еволюціонували і безперервно вдосконалювалися в міру розвитку і прогресу людської цивілізації. Будучи невід'ємною частиною механізму будь-якої держави з найдавніших часів і до теперішнього часу, поліція, за зовсім точному визначенню Фрідріха Енгельса, «так само стара, як і держава» [6, с. 118].

У далекій давнині, з самого моменту створення держави, її охоронна функція, в тому числі і функція охорони правопорядку, здійснювалася в основному армією (роль давньоселянської громади була допоміжною). Саме армія була універсальним інструментом в арсеналі стародавньої держави при її захисті від зовнішніх і внутрішніх загроз. Але мірою розвитку людської цивілізації безперервно удосконалювалося й сама держава, як наслідок, ускладнювалася структура її апарату, безперервно зростала спеціалізація державних інститутів.

У цих умовах в структурі державного механізму з'являється спеціальний орган, відповідальний за виконання рішень центральних органів влади та забезпечення правопорядку в країні, – поліція. До речі, сам термін «поліція» походить з грецького слова «політейя» (поліс-місто) і спочатку означав міський (державний) устрій. Але з кінця XVI ст. його почали вживати у Франції в іншому значенні: під терміном «Police» французи, а пізніше німці під терміном «Polizei», стали розуміти урядову діяльність, спрямовану на забезпечення суспільного благополуччя та громадського порядку [7, с. 60-281].

Мав рацію професор В.М. Гессен, коли говорив, що «під поліцейської діяльністю ... ми розуміємо ... певний рід державної діяльності, спрямований на підтримання безпеки та порядку, пов'язаний із застосуванням примусової влади» [8, с. 21].

В юридичній літературі зазначається, що першим у сучасній науковій літературі звернув увагу на заслуги поліцейської держави в процесі становлення та розвитку держави правового професор К.С. Вельський. «Поліцейська держава в публіцистичній і історико-правовій літературі, насамперед у літературі ліберального напрямку, прийнято критикувати за самовладдя, свавілля і зловживання владою. Однак неупереджений погляд на поліцейську державу, під якою, як правило, розуміють абсолютну монархію XVII-XIX століть, що виникла в Західній Європі та Росії, показує, що без такої держави, без її функціонування на певному історичному етапі, так звана правова держава не могла б виникнути. Поліцейська держава за період свого існування підготувала правову та техніко-юридичну базу для правової держави. Одним з елементів цієї бази був техніко-юридич-

ний інструментарій, за допомогою якого поліцейська держава змогла забезпечити громадську та особисту безпеку своїх підданих, створити для кожного власника і підприємця умови легітимного користування своєю власністю» [9, с. 356-357].

Найважливішим результатом діяльності поліцейської держави було те, що вона, на відміну від феодальної, створила механізми влади, які забезпечували безпеку підданих (громадян), «всіх і кожного». Саме поліцейська держава при всіх своїх мінусах добре усвідомлювала основне призначення будь-якої держави: у першу чергу здійснювати охорону життя своїх підданих, їх власності, а також інших об'єктів, що мають важливе значення для суспільства і самої держави.

Інша важлива заслуга поліцейської держави полягала в тому, що вона, на відміну від феодальної, змогла, по-перше, за допомогою дозвільної системи з її техніко-юридичним інвентарем (державна реєстрація, ліцензування, видача патентів і т. і.) створити цивілізовану основу для використання кожним власником свого майна, а по-друге, створити умови для законного та безпечного користування цим майном. В умовах незахищеності прав власності підприємницька діяльність не може бути ефективною, а у володільців майна не буде стимулів до його ефективного використання [10, с. 31-32].

Висновки. Таким чином, вже в першій чверті XIX століття організаційно оформилися і надалі успішно розвивалися і удосконалювалися три основні моделі (причому жодна з них не є абсолютною) поліцейської системи держави.

1. Централізована (континентальна) – яскравими представниками якої на даний час є Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Норвегія, Данія, Китай та ін.
2. Децентралізована (фрагментарна) – її класичними представниками сьогодні є США, Канада, Австралія.
3. Інтегрована (змішана) – представниками даної моделі в даний час є Великобританія, Японія, ФРН, Австрія.

Процес еволюції різних моделей поліцейської системи невіддільний від процесу еволюції самої держави, яка, ставши правовою, як правило, зберегла незмінними принципи організації, але наповнила діяльність різних елементів поліцейської системи новим змістом – згідно зі своїми новими принципами: верховенства закону в усіх сферах суспільного життя, взаємної відповідальності перед законом органів держави і громадянина, особливого захисту невідчужуваних прав і свобод людини, незалежності судової системи, рівності всіх громадян перед законом, свободи совісті, слова, маніфестацій, мітингів і зібрань.

Ми не випадково вище зазначили – «як правило». Справа в тому, що з усіх розглянутих провідних демократичних держав, лише Австрія, Німеччина і Японія після Другої світової війни змінили моделі національних поліцейських систем – перейшли від централізованої моделі на інтегровану (змішану).

Зміні моделей поліцейської системи в цих країнах передувала їх окупація військами союзників в 1945 р., демонтаж всієї тоталітарної політичної системи та прийняття нових демократичних конституцій [11,

с. 566-636]. Причому в своїх Основних законах Німеччина і Австрія досить детально регламентували норми надзвичайного законодавства.

Всі інші держави вдосконалювали свої поліцейські системи в рамках вже історично сформованих і організаційно оформилися до початку ХХ століття моделей.

Через існування індивідуальних відмінностей між демократичними країнами в світі, місце і роль їх поліцейських сил в системі органів виконавчої влади держави, а також їх структура відповідно варіюються. Те, що деякі країни уникають, боячись

стати «поліцейською державою», іншими розглядається як відповідність демократичним принципам; проте в основі побудови поліцейських систем багатьох держав лежать подібні точки зору, організаційно-правові принципи, однакові погляди на функції держструктур, а також характер їх застосування у разі загострення ситуації в країні.

Але для всім країнам без винятку властивий постійний, наполегливий і безперервний пошук оптимальної структури поліцейської системи, яка адекватно реагує на нові виклики, що постають перед демократичною державою в ХХІ столітті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Марченко М. И. Общая теория государства и права. Академический курс. 3-е изд. / М. И. Марченко, М. И. Байтин, Д. А. Керимов, Б.С. Крылов, Л. С. Мамут. – М., 2007. Т. 1. – С. 305.
2. Спиридонов Л. И. Теория права и государства / Л. И. Спиридонов. – СПб., 2004. – С. 212.
3. Волинець В. В. Система функцій сучасної держави: теоретико-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Волинець. – К., 2013. – 504 с.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV // Офіційний вісник України від 01.08.2003. – 2003 р., № 29, стор. 38, стаття 1433.
5. Быков А. В. Полицейская система современного демократического государства : монография / А. В. Быков, Т. В. Кикоть-Глуходедова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – С. 11-12.
6. Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений. 2-е изд. Т. 21. – С. 118.
7. Горожанин А. В. Государство и полиция / А. В. Горожанин. – СПб., 2001. – С. 60-281.
8. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. – СПб., 1902. – С. 21.
9. Вельский К. С. Полиция и правовое государство. Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию профессора А. П. Шергина. – М. : ВНИИ МВД России, 2005. – С. 356-357.
10. Быков А. В. Полицейская система современного демократического государства : монография / А. В. Быков, Т. В. Кикоть-Глуходедова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – С. 31-32.
11. Конституция Австрийской Республики. Конституции государств Европы. – М. : Норма, 2001. Т. 1. – С. 13–124; Основной закон Федеративной Республики Германия. Конституции государств Европы. – М. : Норма, 2001. – С. 566-636.

УДК 336.225.2

СИСТЕМА ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ У КОНТРОЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

THE SYSTEM OF THE TAX AUTHORITIES IN CONTROL LEGAL RELATIONS

Лучковська С.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії, політології та права
Хмельницького національного університету*

У статті аналізується проблема статусу податкових органів в складі контрольних правовідносин. На основі аналізу літератури і законодавства досліджуються зміни у системі контролюючих органів у сфері оподаткування. З врахуванням кращого зарубіжного досвіду вносяться пропозиції з удосконалення законодавства у сфері податкових контрольних правовідносин.

Ключові слова: податкові органи, контрольні правовідносини, податкові правовідносини, контролюючі органи, оподаткування.

В статье анализируется проблема статуса налоговых органов в составе контрольных правоотношений. На основе анализа литературы и законодательства исследуются изменения в системе контролирующих органов в сфере налогообложения. С учетом лучшего зарубежного опыта вносятся предложения по усовершенствованию законодательства в сфере налоговых контрольных правоотношений.

Ключевые слова: налоговые органы, контрольные правоотношения, налоговые правоотношения, контролирующие органы, налогообложение.

The problem of the tax authorities' status in the structure of control legal relations is analyzed in the article. On the basis of the literature and legislation analysis changes in the system of the control tax authorities are searched. Taking into account the best foreign experience the ways of improvement of the legislation in the sphere of tax legal relations are proposed.

Key words: tax authorities, control legal relations, tax legal relations, supervisory authorities, taxation.

Постановка проблеми. Стан контрольних правовідносин в державі прямо визначає ефективність державного управління у всіх сферах забезпечення життєдіяльності суспільства. Не винятком є й податкова сфера. Адже передусім за рахунок податкових платежів держава формує відповідні публічні фонди для забезпечення виконання своїх завдань та функцій. Важливість обраної теми дослідження також зумовлена подальшим проведенням адміністративної реформи, що відображається й на системі податкових органів, без успішної діяльності яких неможливе нормальне функціонування контрольних правовідносин у сфері оподаткування.

Стан дослідження. Дослідженням контрольних правовідносин присвячені праці науковців в галузі контролю, як-то: Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, О.В. Шоріної тощо, а стадіям утворення відповідних публічних фондів, де і реалізуються податкові контрольні правовідносини – наукові доробки вчених в галузі фінансового права: Л.К. Воронової, Е.О. Вознесенського, О.Ю. Грачової, Ю.О. Крохіної, Л.А. Савченко та ін., а також науковців, які безпосередньо досліджували податкові правовідносини, в тому числі правовий статус податкових органів, питання податкового контролю: М.П. Кучерявенка, Н.Ю. Пришви, О.А. Ногіної, Н.А. Маринів та ін.

Не зважаючи на проведені дослідження, аналіз чинного законодавства і наукової літератури свідчить, що існує недосконалість положень нормативно-правових актів щодо регулювання системи податкових органів, зокрема визначення сутності контрольної діяльності таких суб'єктів у сфері оподаткування. Саме тому **метою статті** є дослідження окремих проблем статусу податкових органів у контрольних правовідносинах, що пов'язане із визначенням здійснення ними контрольної функції у сфері оподаткування.

Новизна теми дослідження полягає в аналізі змін у системі податкових органів, що належать до контролюючих у сфері оподаткування, а також розроблення на підставі проведеного аналізу пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері оподаткування.

Виклад основного матеріалу. З метою з'ясування місця податкових органів у контрольних правовідносинах, передусім слід зазначити, що склад будь-яких правовідносин включає такі структурні елементи: суб'єкти, об'єкт, зміст, юридичні факти як підстави виникнення, зміни або припинення правовідносин. Аналогічний склад притаманний і контрольним правовідносинам у сфері оподаткування. Отже, одним з необхідних елементів будь-яких правовідносин, а отже, і контрольних, є суб'єкт, який сприяє реалізації контрольної норми [1, с. 254]. Всі інші складові мають похідний характер. Проте це не позбавляє їх пізнавального інтересу і практичного значення, бо дозволяє глибше вивчити контроль як суспільне явище [2, с. 43]. Обґрунтованим є підхід О.Ю. Грачової, яка запропонувала диференціацію суб'єктного складу контрольних правовідносин на лідируючих й ординарних учасників процесу, оскільки контрольне правовідношення має публічно-правовий характер,

передбачає взаємозв'язок учасників по вертикалі та характеризується відсутністю юридичної рівності сторін [3, с. 140]. Під суб'єктами контрольних правовідносин у сфері оподаткування слід розуміти сукупність відповідних органів й осіб, які беруть участь у процесі контролю. Щодо складу суб'єктів податкових правовідносин, де і реалізуються контрольні відносини у сфері оподаткування, то М.П. Кучерявенко серед таких суб'єктів доцільно розмежує три їх групи: державу (в особі органів влади, які встановлюють та регулюють оподаткування), податкові органи й платників податків [4, с. 90].

Стосовно поняття й системи податкових органів, то вони розглядаються в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні до їх складу входять органи державної податкової служби та інші органи влади, що володіють насамперед контрольними повноваженнями в галузі оподаткування (наприклад, митні органи). У вузькому розумінні податкові органи обмежуються виключно системою органів державної податкової служби [5, с. 107]. Саме такий підхід був відображений законодавцем при ухваленні Податкового кодексу України, де до контролюючих органів у сфері оподаткування були віднесені органи державної податкової служби та митні органи. Дійсно, до контролюючих органів у сфері оподаткування, окрім органів державної податкової служби, доцільно включати й митні органи у випадках контролю за справами мита, акцизного податку, ПДВ, інших податкових платежів, які справляються у випадку ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезення (пересилання) товарів й предметів з митної території України або території вільної митної зони.

Потрібно відмітити, що до ухвалення Податкового кодексу України, відповідно до ст. 20 Закону України «Про систему оподаткування» (втратив чинність), контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків й зборів (обов'язкових платежів) здійснювався державними податковими органами та іншими державними органами в межах повноважень, визначених законами [6]. Так, згідно із положеннями Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (втратив чинність) до інших державних органів належали: митні органи, органи Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [7]. Вилучення із системи контролюючих суб'єктів всіх фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до Податкового кодексу України, в тому числі Пенсійного фонду, пов'язано з тим, що відповідно до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» саме Пенсійному фонду України було надане повноваження щодо ведення обліку платників єдиного внеску на державне соціальне страхування, забезпечення збору й ведення обліку страхових коштів, контролю повноти та своєчасності їхньої сплати,

ведення Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Також положеннями п. 8.2 ст. 8 вказаного вище Закону закріплено, що єдиний внесок не входить до системи оподаткування, а податкове законодавство не регулює порядок нарахування, обчислення й сплати єдиного внеску [8].

Проте потрібно зазначити, що з метою подальшого здійснення реорганізації органів влади в умовах адміністративно-правової реформи Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012р. №726/2012 було утворено нове міністерство в системі центральних органів виконавчої влади – Міністерство доходів і зборів України (Міндоходів) – внаслідок реорганізації Державної митної служби та Державної податкової служби України [9]. Крім того, на Міністерство доходів і зборів України, було покладено функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що, як вже зазначалося, раніше належала до функцій Пенсійного фонду України.

Положення про вказаний центральний орган виконавчої влади було ухвалено 18 березня 2013 року, що визначає правовий статус органу, його завдання та функції. Основними завданнями Міндоходів України є: 1) забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів; 2) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; 3) забезпечення формування та реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску; 4) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [10]. Як впливає із вказаних положень, основними завданнями Міністерства доходів і зборів, які належать до податкової сфери є забезпечення формування єдиної державної податкової, в частині адміністрування податків й зборів, та реалізація єдиної державної податкової, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків й зборів та інших платежів. Пізніше положеннями Закону України

«Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [11] було внесено зміни до Податкового кодексу України, зокрема і до п. 1.ст. 41, відповідно до якої тепер контролюючими органами є органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування та реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, його територіальні органи [12].

До територіальних органів Міністерства доходів і зборів України належать його територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи (повноваження яких поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць), митниці, спеціалізовані департаменти та спеціалізовані органи Міндоходів України, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [10]. До прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів у складі Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів утворюються та діють підрозділи податкової міліції; за посадовими особами органів державної податкової та митної служб та особами рядового і начальницького складу податкової міліції, які переходять на службу до Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів, членами їх сімей зберігаються умови оплати праці та матеріального забезпечення, пільги та інші соціальні гарантії (у тому числі медичне обслуговування, санаторно-курортне та пенсійне забезпечення), встановлені відповідно до законодавства для посадових осіб органів державної податкової та митної служб та осіб рядового і начальницького складу податкової міліції та членів їх сімей.

Слід також наголосити, що до прийняття вказаних вище нормативно-правових актів Президента діяльність контролюючих органів у сфері оподаткування спрямовувалася й координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Міністерство фінансів було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики. Сьогодні функцію з формування та забезпечення реалізації державної податкової та митної політики покладено на Міністерство доходів і зборів, а не на Міністерство фінансів.

Вважаємо, що у зв'язку з проведеними змінами у системі податкових органів України, важливо звернути увагу на статус та структуру податкових органів зарубіжних країн з метою запозичення кращого

світового досвіду у цій сфері. Так, у Великобританії загальне регулювання податкової системи покладено на Казначейство, яке розробляє стратегію податкової політики в цілому. Безпосередньо розробкою методології та організацією оподаткування та митною сферою займається підрозділ Казначейства – Королівська податкова та митна служба [13]. Податкова служба Французької Республіки теж не є окремим органом державної виконавчої влади. Вона підпорядкована Міністерству економіки і фінансів та існує у формі Головного податкового управління. По всій території країни у підпорядкуванні Головного управління функціонують регіональні податкові дирекції і одне представництво (у центральному регіоні – Іль де Франс). Базовою (низовою) структурою є податкові управління департаментів [14]. У Німеччині податкова служба є частиною Міністерства фінансів. У складі цього органу виконавчої влади функціонує Федеральне податкове управління. У його підпорядкуванні створені підрозділи згідно адміністративно-територіального поділу Німеччини – податкові управління земель і т.д. [15].

Податкові органи Королівства Швеція також є структурою Міністерства фінансів. Центральному податковому відомству Міністерства фінансів підпорядковані регіональні податкові управління. До складу цих підрозділів входять місцеві податкові відділи. Директори регіональних управлінь мають у своєму підпорядкуванні також відділення по роботі з великими підприємствами. При цьому на національне податкове відомство покладено не лише питання

оподаткування, а й ведення актів цивільного стану, перепис населення [16]. У США функції адміністрування податків й платежів покладені на Службу внутрішніх доходів (СВД), яка також входить до складу Міністерства фінансів. Центральним апаратом СВД підпорядковано регіональні та окружні податкові управління [17]. Також структурними підрозділами Міністерства фінансів є податкові органи інших країн, як-то Польщі, Греції, Чехії тощо.

Висновки. Як свідчить досвід зарубіжних країн, у розвинених країнах податкові служби часто є структурними підрозділами Міністерства фінансів. Звичайно такий стан справ пов'язаний з оптимізацією управління та фінансування цих відомств. У зв'язку з цим, доцільним є застосування такого підходу для визначення правового становища податкових органів і в Україні. Окрім того, завдання податкових органів, що визначають обсяг їх компетенції мають визначатися на рівні закону (Податкового кодексу України), а не підзаконного нормативно-правового акту. Також в систему національного законодавства доцільно запровадити єдиний законодавчий акт, який би закріплював механізм здійснення контрольної діяльності у всіх сферах правового регулювання (функції, принципи, методи контролю тощо). Наведені висновки і пропозиції, на наш погляд, повинні сприяти вдосконаленню податкового законодавства в частині діяльності податкових органів як контролюючих суб'єктів в галузі оподаткування та подальшому розвитку наукових досліджень у зазначеній сфері правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Л.А. Савченко; Академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – 455 с.
2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
3. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.
4. Кучерявенко М.П. Податкове право України : академічний курс : підручник / М.П. Кучерявенко. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 701 с.
5. Лучковська С.І. Фінансове право: навч. посібник / С.І. Лучковська. – К.: КНТ, 2010. – 296 с.
6. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 №1251-ХІІ (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 511.
7. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 № 2181-ІІІ (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
8. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.
9. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 9998.
10. Про Міністерство доходів і зборів України: Положення, затверджене Указом Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – Ст. 739.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013р. № 404-VII // Офіційний Вісник України. – 2013. – № 60. – Ст. 2134.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. № 2755-VI (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.
13. Сайт Королівської податкової та митної служби Казначейства Великобританії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmrc.gov.uk/>.
14. Сайт Податкової служби Міністерства економіки та фінансів Французької Республіки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economie.gouv.fr/>.
15. Сайт Податкової служби Міністерства фінансів ФРН // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/node.html?_nnn=tr.
16. Сайт Податкової служби Міністерства фінансів Королівства Швеція // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.skatteverket.se/otherlanguages/inenglish.4.3a2a542410ab40a421c80006827.html>.
17. Адміністрування податків: проблеми реформування ефективної структури служб // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/>.

ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД

INTERPRETATION OF THE TERM «PUBLIC FINANCIAL CONTROL»: NATIONAL AND EUROPEAN APPROACH

Музика-Стефанчук О.А.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового регулювання економіки та правознавства
Тернопільського національного економічного університету*

Мазниця А.А.,
*здобувач
Київського міжнародного університету*

У статті розглядається публічний фінансовий контроль. Аналізується українська, зарубіжна та міжнародна термінологія. Акцентується увага на проблемах перекладу зарубіжного законодавства та наукових праць. Розглядається предмет, об'єкт, принципи публічного фінансового контролю. Досліджуються системи регіонального фінансового бюджетного контролю в зарубіжних країнах.

Ключові слова: публічний фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, публічний сектор.

В статье рассматривается публичный финансовый контроль. Анализируется украинская, зарубежная и международная терминология. Акцентируется внимание на проблемах перевода зарубежного законодательства и научных трудов. Рассматривается предмет, объект, принципы публичного финансового контроля. Исследуются системы регионального финансового бюджетного контроля в зарубежных странах.

Ключевые слова: публичный финансовый контроль, государственный финансовый контроль, публичный сектор.

Public financial control is examined in the article. Ukrainian, foreign and international terminology is analysed. Attention is accented on the problems of translation of foreign legislation and scientific works. An object, principles of public financial control are examined. The regional financial budgetary checking systems in foreign countries are probed.

Key words: public financial control, state financial control, public sector.

Постановка проблеми. Традиційно у межах системи фінансового права України виокремлюється розділ, присвячений питанням публічного (державного та місцевого) контролю. При цьому найчастіше висвітлюються основи правового регулювання державного фінансового контролю, місцеві чи регіональні аспекти публічного фінансового контролю здебільшого залишаються поза межами викладення.

Мета статті полягає висвітленні питань сучасного розуміння поняття «публічний фінансовий контроль» у контексті зарубіжного і міжнародного, зокрема європейського, досвіду.

Виклад основного матеріалу. Проблема тлумачення норм права була предметом дослідження багатьох теоретиків. Серед них варто відзначити праці таких науковців: С. Алексєєва, Ю. Васьковського, Ю. Власової, В. Євграфової, О. Зайчука, М. Кельмана, Л. Луць, А. Манукяна, О. Мурашина, П. Недбайла, Н. Оніщенко, О. Петришина, А. Піголкина, В. Погорілка, О. Скакун, М. Строговича, Ю. Тодики, В. Шаповала, Г. Шершеневича та інших. Проблеми публічного контролю досліджують, наприклад, О. Андрійко, В. Афанасьєв, М. Базась, Л. Воронова, В. Гаращук, Д. Зима, Л. Касьяненко, В. Кобринський, А. Коваленко, І. Лагутін, С. Ніщима, Л. Савченко, І. Стефанюк, І. Устинова, В. Шевчук, В. Шестақ, С. Шохін та інші.

Зазначимо, що необхідність тлумачення чи роз'яснення правової термінології, особливо тієї, що має нормативне закріплення, обумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами: осо-

бливістю форм виразу норм права, їх абстрактністю, системністю, специфікою юридичної термінології тощо. Діяльність щодо тлумачення правових норм має своєю метою адекватне розуміння правових приписів, їх однакове застосування. Цьому підпорядковане і тлумачення окремих фінансово-правових термінів. Однак відповідні питання залишають нерозробленими у теорії фінансового права, а тому породжують певні дискусії серед науковців і правозастосувачів.

Як приклад, розглянемо термін «публічний», який під час його перекладу трансформується в термін «державний». Так, словосполучення (термін) «Public Internal Financial Control» (PIFC) було запроваджено Європейською Комісією з метою запровадити структуровану модель для надання допомоги національним урядам в реорганізації їх внутрішнього контролю і, зокрема, для підвищення рівня управління публічними фінансами відповідно до міжнародних стандартів і передовою практикою ЄС. PIFC моделі отримало широку підтримку та використовується в багатьох країнах, у тому числі за межами ЄС.

У 2007 р. за ініціативи Європейської комісії було видано фундаментальну працю Роберта де Конінга «PIFC (Public Internal Financial Control)», яку перекладено, зокрема, румунською («Controlul financiar Public Intern»), сербською (Javna interna finansijska kontrola), російською мовами «Государственный внутренний финансовый контроль» [1]. Як бачимо, у наведених двох останніх перекладах при перекладі відбулася підміна термінів.

Для держав-учасниць СНД важливе значення має Модельний Закон «Про державний фінансовий контроль», прийнятий Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД 4 грудня 2004 р. (постанова № 24-11). Звичайно, значна частина його положень містить рекомендаційні вказівки і вони не є такими, що мають бути обов'язково враховані при прийнятті відповідного внутрішньодержавного закону. На наше переконання, навіть у модельному законодавстві варто використовувати термінологію, що відповідає світовій.

Публічний фінансовий контроль спрямований на дотримання законності, фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання публічних (централізованих і децентралізованих) грошових фондів для виконання завдань і функцій держави, соціально-економічного розвитку держави.

Об'єктом публічного фінансового контролю є фінансова діяльність підприємницьких структур, бюджетних установ і організацій, фінансово-кредитних установ тощо. **Предмет публічного фінансового контролю** – це інформація, документи, що місять результати діяльності вказаних суб'єктів.

Принципи публічного фінансового контролю – це керівні ідеї, засади, на яких має ґрунтуватися такий контроль. Частина принципів має законодавче закріплення, інша частина – це результати наукових досліджень, що не мають відповідного закріплення.

Що стосується принципів публічного фінансового контролю, то у підручниках з фінансового права найчастіше згадується Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 р., де закріплено, зокрема, такі принципи:

1) визнання та законодавче закріплення незалежності вищих органів фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елемента управління фінансовими ресурсами;

3) визначення необхідності здійснення попереднього контролю та контролю за фактичними результатами;

4) наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування публічного фінансового контролю;

5) гласність і відкритість органів контролю з обов'язковою вимогою дотримання комерційної чи іншої таємниці, що захищається законом.

Варто наголосити на тому, що: по-перше, у Декларації прямо не закріплені вказані принципи, вони виводяться з окремих статей і положень цього документа; по-друге, вказані принципи не є принципами контролю у чистому вигляді, а є засадами організації та діяльності вищого контрольного органу (навіть не всіх контролюючих органів, а лише найвищого). На наш погляд, не слід ототожнювати контроль із організацією та діяльністю конкретного органу, отже, помилково також зводити до єдиного переліку відповідні засади.

Також зупинимось на особливостях перекладу. Так, існують такі варіанти назв вказаної Декларації:

• англійською мовою – the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (у перекладі українською – Лімська Декларація рекомендацій відносно правил (вказівок, приписів) аудиту);

• на сайтах Верховної Ради України [2] та Рахункової палати Російської Федерації [3] – Лімська декларація керівних принципів контролю (викладена рос. мовою);

• на сайті Рахункової палати України [4] – Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів.

Виходячи із запропонованих назв, на наш погляд, все ж таки слід використовувати дослівний переклад, якщо йдеться про офіційний переклад. У виносці можна вказати варіанти перекладів, враховуючи особливості вітчизняного законодавства; можна вказати аналогічні терміни, що використовуються у внутрішньодержавному законодавстві.

На основі Лімської декларації в 2002 р. прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД. Серед принципів фінансового контролю названо ще такі: законність, незалежність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, дотримання професійної етики, об'єктивність.

Основні завдання публічного фінансового контролю:

1) підтримка фінансової дисципліни в державі;
2) перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою всіма суб'єктами фінансових правовідносин;

3) перевірка правильності використання підприємствами, установами й організаціями публічних матеріальних ресурсів, які є в їх розпорядженні;

4) перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і збереження коштів підприємствами, організаціями й установами;

5) попередження та усунення виявлених порушень фінансової дисципліни;

6) застосування заходів примусу за вчинення фінансових правопорушень;

7) виявлення внутрішніх резервів виробництва.

В зарубіжних державах часто під публічним фінансовим контролем розуміють публічний аудит. Виділяють різні типи публічного фінансового контролю чи аудиту. Наприклад, у Стандартах державного аудиту Головного контрольного управління США (Government Auditing Standards (United States General Accounting Office) наводяться такі типи аудиту: 1) фінансовий аудит (Financial audits); 2) аудит підтвердження (Attestation Engagements); 3) аудит діяльності (Performance Audits).

У Республіці Казахстан з 2002 р. встановлено такі типи контролю, що здійснюється державними органами фінансового контролю: 1) контроль на відповідність (оцінка відповідності діяльності об'єкта державного фінансового контролю вимогам законодавства); 2) контроль фінансової звітності – оцінка достовірності, обґрунтованості та своєчасності надання фінансової звітності підконтрольним суб'єктом; 3) контроль ефективності – перевірка та

оцінка економічності, результативності та продуктивності використання бюджетних коштів, активів держави, запозичень тощо [5].

Що стосується системи вищих органів фінансового контролю, то виділяють чотири основні типи їх організації:

- органи, побудовані за принципом судової колегії, а їх рішення мають юридичну силу (наприклад, у Бельгії, Греції, Іспанії, Італії, Португалії, Франції, Європейський суд аудиторів);
- колегіальні органи, які не мають права виносити судові рішення (наприклад, Німеччина, Люксембург, Нідерланди, Російська Федерація, Словаччина, Чехія);
- незалежні від уряду органи, які очолюють Генеральні аудитори або навіть глави держав (наприклад, Великобританія, Угорщина, Данія, Ірландія, Кіпр, Мальта, Польща, США, Швеція, Фінляндія, Естонія);
- органи аудиту, створені як централізована структура на чолі з Президентом або безпосередньому підпорядковані; мають право проводити аудит на всіх рівнях – центральному, регіональному, місцевому (наприклад, Австрія, Білорусь, Словенія) [6, с. 330-331].

У Раді Європи з 2010 р. підрозділ внутрішнього аудиту (Internal Auditor) змінено на Дирекцію внутрішнього нагляду (Internal Oversight), що займається питаннями оцінки ефективності програм, що здійснюються Радою Європи.

У 2010 р. Рада міністрів фінансів ЄС схвалила створення наднаціональних органів фінансового контролю. В європейську систему фінансового контролю входять три наднаціональних агентства, які займаються моніторингом та виявленням кризових тенденцій у банківському секторі, у сфері страхового та пенсійного забезпечення та на ринку цінних паперів. Наднаціональний фінансовий нагляд поширюється і на бюджетну діяльність країн-членів ЄС (шляхом надання стратегічних рекомендацій урядам щодо здійснення бюджетної політики) [6, с. 334].

З метою забезпечення єдиної системи банківського нагляду в Європі пропонується створити європейський Банківський союз, який очолюватиме Європейський центральний банк.

Як ми вже зазначали, публічний фінансовий контроль є державним та місцевим (комунальним, муніципальним, регіональним). У зарубіжних державах сформувалися такі **системи регіонального фінансового бюджетного контролю**:

- *централізована система бюджетного контролю* (у вигляді єдиної структури), коли регіональні фінансово-контрольні установи знаходяться в прямому організаційному підпорядкуванні у вищого органу фінансового (бюджетного) контролю держави. За такої моделі на всій території країни забезпечується проведення бюджетно-фінансового контролю за єдиним планом і на підставі єдиних критеріїв аналізу;

- *децентралізована система бюджетного контролю* – передбачає функціонування окремо існуючих регіональних контролюючих

органів. Ці органи створюються з метою здійснення контролю над бюджетними коштами держави в її адміністративно-територіальних утвореннях, включаючи муніципалітети. Регіональні контролюючі органи безпосередньо не підпорядковуються вищому фінансово-контрольному органу держави;

- *змішана система бюджетного контролю*, коли на окремих територіях паралельно існують відділення центральних контрольних органів і регіональні рахункові органи, створені органами влади адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 34-35].

В деяких державах регіональні контролюючі органи наділяються правом здійснення перевірок витрачання державних коштів над підвідомчій їм територій. Наприклад, у Швейцарії контрольні органи кантонів за дорученням органів федеральної влади можуть перевіряти витрачання загальнодержавних бюджетних коштів [8, с. 71].

Органи регіонального фінансового контролю створені в Німеччині (регіональні рахункові палати), Швейцарії, Канаді, США. Так, у США за Законом 1921 р. «Про бюджет та фінансовий контроль» створено Генеральне рахункове управління, яке має 14 філіалів у найбільших містах держав, а також європейське відділення у Франкфурті-на-Майні та далекосхідне – у Гонолулу [9, с. 73].

В Австрії Рахункова палата є органом федерального парламенту. Коли об'єктом контролю є фінансова діяльність земель (союзів громад), Рахункова палата виступає в якості органу відповідного Ландтагу (законодавчого органу землі)

Найвищим фінансово-контрольним органом Великобританії є Національне контрольюче-ревізійне управління. Також у державі діють такі контрольюче-ревізійні органи: 1) Аудиторська комісія Англії та Уельса; 2) Комісія державних рахунків Шотландії; 3) Управління Генерального аудитора Північної Ірландії; 4) Управління Генерального аудитора Шотландії; 5) Управління Генерального аудитора Уельса. До відання територіальних фінансово-контрольних служб Великобританії входить контроль над фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування та муніципальних установ [9, с. 76-78].

Основним принципом діяльності Національного контрольюче-ревізійного управління Великобританії є такий: витратити менше, витратити правильно, витратити мудро («Spending Less, Spending Well, Spending Wisely»).

У Російській Федерації на регіональному та місцевому рівні функції державного аудиту виконують відповідні контрольюче-рахункові органи.

У Китайській Народній Республіці система територіальних органів фінансового контролю побудована в єдину систему загальнодержавного фінансового контролю. При цьому регіональні органи контролю поділяються на муніципальні, аудиторські установи, аудиторські установи провінцій, аудиторські установи автономних регіонів [9, с. 74-78].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ми виступаємо за те, щоб у фінансовому праві та за-

конодавстві України використовувався термін «публічний фінансовий контроль», адже це відповідає сучасним реформам як відповідної доктрини, так і законодавства. Теоретикам, практикам, правозасто-

сувачам, інтерпретаторам і надалі необхідно приділяти увагу тлумаченню даного поняття, зважаючи на європейську практику його використання і закріплення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Public Internal Financial Control. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pifc.eu/?page_id=907.
2. Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
3. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/>.
4. Офіційний сайт Рахункової палати. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.
5. Кушнір І.В. Контроль и ревизия: Конспект лекций / И.В. Кушнір. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://be5.biz/ekonomika/k006/04.htm>.
6. Крохина Ю.А. Реформирование законодательства о государственном финансовом контроле: опыт России и зарубежных стран / Ю.А. Крохина // Публичные финансы и налоговое право: ежегодник. Вып. 2: Бюджетные и налоговые реформы в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – С. 327–338.
7. Лагутин И.Б. Финансово-правовые основы государственного регионального бюджетного контроля в российской федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / И.Б. Лагутин. – М., 2012. – 50 с.
8. Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель / А. Сумин // Президентский контроль. – 1997. – № 3. – С. 71.
9. Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации и правового регулирования / И.Б. Лагутин // Правоведение. – 2009. – № 5. – С. 70–80.

УДК 35.075

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PECULIARITIES OF THE FORMATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT OFFICIALS MORAL CULTURE

Нинюк М.А.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави та права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

Стаття присвячена висвітленню сутності конституційно-правових особливостей формування моральної культури посадових осіб місцевого самоврядування. В статті обґрунтовані фактори, які впливають на зміни морально-етичних пріоритетів у людей, які працюють в органах місцевого самоврядування. Розкрито роль моральної культури у розвитку ефективності врядування на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, мораль, етика, моральна культура, справедливість, лояльність.

В статье исследованы конституционно-правовые особенности формирования моральной культуры должностных лиц местного самоуправления. Конкретизированы факторы, которые влияют на морально-этические приоритеты в системе местного самоуправления. Раскрыта роль моральной культуры в повышении эффективности управления на местном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, мораль, этика, моральная культура, справедливость, лояльность.

The author of the article identifies and specifies constitutional and legal principles and needs in developing professional ethica norms public administrators.

The article deals with organizational and legal features of the moral culture formation of state employees. The role of state employees' ethic is defined.

Key words: municipal government, morals, ethics, ethica norms public administrators, justice, lojalty.

Постановка проблеми. Проголошення України незалежною державою та вибір демократичного шляху розвитку вимагає від суспільства відповідно великих інтелектуальних інвестицій в роботу щодо зміни морально-етичних пріоритетів у людей, які працюють в органах місцевого самоврядування.

Хоча дехто в Україні вважає, що не варто в країні

з нестабільною ситуацією та складним економічним станом витратити час та зусилля на такі дрібниці, як питання моральності управлінських кадрів, і, передусім, посадових осіб місцевого самоврядування. На наш погляд, це є наслідком нерозуміння складності, масштабності та глибини перетворень, що відбуваються на всіх рівнях управління.

Стан дослідження. Сучасний стан місцевого самоврядування наочно демонструє необхідність нагальної обговорення моральної культури посадових осіб, що знайшло своє відображення в наукових роботах І. Нинюк, Н. Нижник, В. Олуйка, О. Оболенського, Л. Пашко, І. Розпутенка.

На нашу думку, особливу увагу цій проблемі в своїх наукових дослідженнях приділяють Л. Гогіна, Н. Грицяк, Т. Василевська, М. Пірен, В. Ребало, М. Рудакевич та інші.

Незаперечним є факт, який свідчить про те, що, на відміну від монолітного сприйняття об'єктивної реальності попередніх часів, сьогоднішня палітра думок, поглядів та переконань в посадових осіб місцевого самоврядування дуже барвиста.

Особливістю соціальної ситуації є те, що роль морального регулювання в суспільстві зростає за відсутності пануючої моралі. Наше політичне життя позначене падінням моральності, толерантності, відсутністю культури незгод, прагненням прорватися до влади будь-якою ціною, а також доведеною до абсурду опозиційністю в разі незайняття владних крісел.

Сьогодні ринкові процеси сприяють становленню таких соціальних статусів, як «підприємець» та «менеджер», діяльність котрих спирається, передусім, на мораль власного інтересу. Виникає глибока соціальна поляризація, яка визначається, насамперед, реабілітацією в масовій свідомості таких категорій, як «власний прибуток», «комерція», «власність». У свідомості людей інтенсивно йде процес розмивання таких простих, але базових форм моральності, як доброта, милосердя, порядність, чесність, а у моралі зростає прагматизм.

Слід зазначити, що саме у цих умовах питання посадової особи місцевого самоврядування виходить на перше місце, моральний рівень стає визначальним, попри його професійні здібності.

Саме тому **метою даної статті** є подальший аналіз сутності місцевого самоврядування як самостійного соціально-політичного інституту, який володіє публічно-владними повноваженнями, розгляд загальноетичних норм та їх застосування в процесі служіння територіальній громаді, а також проблемних питань, що супроводжують діяльність посадової особи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, посадові особи місцевого самоврядування – це особлива по своїй важливості категорія кадрів, від яких вимагається професійна, на постійній основі діяльність, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Кожній посадовій особі повинно бути притаманним загострене почуття справедливості, воно може бути в двох аспектах: критичній оцінці поведінки оточуючих людей і критичній самооцінці власних дій по відношенню до громадян, які пов'язані з нею, залежать від неї і чекають відповідного задоволення своїх інтересів.

Почуття справедливості та законослухняність у посадової особи місцевого самоврядування має поєднуватися із співчуттям, співучастю в долі людей. На наш погляд, саме тут і закладений коефіцієнт

корисної дії професіоналізму, громадянськості і милосердя. І нарешті, посадова особа місцевого самоврядування, додержуючись букви і духу закону, тієї чи іншої інструкції або нормативного документу, в своїй діяльності має турбуватися про повагу до громадян, їх соціально-правову захищеність, ефективний розвиток територіальної громади.

На посадових осіб місцевого самоврядування покладається значна доля відповідальності за збереження стабільності і принципів правової держави, за забезпечення пріоритету прав свобод людини і громадянина, тобто цілей, закріплених Конституцією держави. Адже Конституція України продекларувала, що людина, її права та свободи становлять в українській державі найвищу соціальну цінність, і на їхнє забезпечення та гарантовану реалізацію має бути спрямована вся державна діяльність і, передусім, у сфері місцевого самоврядування [1, с. 10].

Проте характерним явищем сьогодення у суспільстві є втрата соціальної совісті й скромності як найточнішого індикатора соціальної відповідальності особи, маємо на увазі непомірну комфортність, самопочуття певного прошарку удачливих суб'єктів на тлі масового знедолення населення. І, звичайно, характерний процес знецінення соціально-побутової моралі, втрата цінностей і норм, що віками відточувала народна мораль як передумова гармонійного співжиття людей у суспільстві. Втрачається розуміння моральної культури як системи плідних для людської еволюції заборон і стримувань. І це особливо видно на рівні місцевого самоврядування.

Як зазначає М. Пірен, найбільш вражає те, що на збідніння людської душі, на примітивізацію людської поведінки, тобто на створення суспільства душевної убогості й регрес людини як біологічного виду взагалі працює потужна індустрія мас-медіа, принаймні та їхня частина, метою якої є лише вигода. Постійний страх втратити роботу і водночас здоров'я посилюють невпевненість в завтрашньому дні [7].

Незаперечним є факт, що для більшості людей свобода від злиднів і голоду важливіша за інші свободи, а право на працю важливіше за інші права. Невідповідність між трудовим чи інтелектуальним внеском і винагородою породжують та стають основою соціально-етичної деградації не лише в містах, а, передусім, у сільській місцевості, тобто на рівні територіальної громади.

На основі вищевикладеного ми приходимо до висновку, що сучасне місцеве самоврядування характеризується багатоманітністю завдань та функцій, і саме від посадової особи, її совісті, моральної культури залежить ефективність існування цієї особливої системи управління.

На нашу думку, діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб має бути зосереджена на таких напрямках:

- утвердження в масовій свідомості громадян історично притаманних українському народові високих моральних цінностей, спрямованих на засвоєння кращих зразків вітчизняної і світової духовної спадщини;
- сприяння ствердженню соціального оптимізму у світоглядних настановах населення;

- забезпечення духовно-морального розвитку населення, виховання патріотизму, високої політичної культури й трудової моралі, використання енергії і зусиль громадян у суспільно корисних справах;

- запобігання негативному впливу на свідомість громадян інформації, що містить елементи жорстокості, насильства, пропагує алкоголізм і наркоманію, випадкам девіантної і антисоціальної поведінки;

- упровадження в суспільну свідомість переваг здорового способу життя, формування національного культу соціально активної, фізично здорової і духовно багатой особистості [7].

Як вважає В. Цветков, кризовий стан українського суспільства вимагає морального і інтелектуального напруження усіх груп населення для того, щоб з'явилися позитивні зрушення, а визначальним чинником внутрішньої політики став би баланс інтересів усіх соціальних верств суспільства [9, с. 148].

Сьогодні, як ніколи раніше, ефективність праці апарату місцевого самоврядування, депутатів, посадових осіб залежить від їх особистих моральних якостей, морального стану суспільних відносин, професійної етичної культури, загалом, досконалого володіння культурою незгод.

Не є таємницею, що проблеми моралі та моральності завжди викликали підвищений інтерес у суспільстві, і це зрозуміло, тому що від рівня моральної культури значною мірою залежить успіх чи невдача тих чи інших соціальних перетворень, їх спрямованість та ефективність.

Оскільки праця будь-якої посадової особи носить специфічну форму і здійснюється у сфері місцевого самоврядування, де до цієї особи ставляться особливі моральні вимоги, тому нам слід говорити і про специфічну професійну етику місцевого самоврядування в цілому. Правове регулювання відносин щодо етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, здійснюється на підставі Конституції України, міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про правила етичної поведінки» та інших нормативно-правових актів, виданих на їх основі.

Слід зазначити, що існує багато визначень етики посадової особи місцевого самоврядування та підходів до її вивчення. На наш погляд, професійна етика – це процес, під час якого посадова особа місцевого самоврядування визначає етичні стандарти стосовно проблем, що виникають на території територіальної громади, організації її життєдіяльності, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту відповідальність за прийняття рішень [8].

Висновки. А тому, на основі вищевикладеного, вважаємо, що до одних з основних завдань професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести формування довіри і впевненості суспільства в їх моральних діях, в етичній культурі місцевого самоврядування [8].

Це має на меті, в системі місцевого самоврядування, насамперед:

- узаконити накладання санкцій за неетичну поведінку;

- унеможливити неетичні вчинки шляхом осудження та покарання їх;

- виховати чуйність і підготовленість посадових осіб до більш етичних варіантів рішень;

- усунути невпевненість щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою;

- розвинути аналітичні здібності щодо етичного і ціннісного результату;

- допомогти посадовим особам місцевого самоврядування вирішувати дилеми стосовно етики вчинку і власного інтересу;

- підвищувати моральний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування.

Вважаємо, що основні складові реалістичного кодексу етики повинні поєднувати в собі чітко виділену мету, перелік позитивних цінностей, на які необхідно орієнтуватись, понятійні стандарти, сутність яких полягає в тому, що можна робити, а що заборонено, та систему процедурних гарантій.

Проте, на наш погляд, навіть найкращий етичний кодекс – це лише відправний пункт постійної роботи з поліпшення морального клімату у відомствах і установах.

Виходячи з цього, стає зрозумілим, що проблеми етичних стандартів, моральних цінностей мають займати особливе місце в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, в служінні, передусім, територіальній громаді. Слід зазначити, що це стосується всіх аспектів нашого суспільно-політичного і соціально-економічного життя. Формування культури взаємовідносин, правил етики, моральної культури є актуальним для кожного колективу будь-якої сфери людської діяльності.

У нашому суспільстві, яке тільки робить спроби приєднатися до сучасної цивілізації, з усіма її плюсами та мінусами, без надання проблемам етики належного статусу, без формування моральної культури неможливо створити позитивного іміджу посадової особи місцевого самоврядування та досягти ефективності в її діяльності.

Незаперечним є факт, який свідчить про те, що людством постійно вівся пошук своєрідних стандартів суспільної поведінки, кодексів етики, норм, правил тощо для того, щоб якимсь чином узагальнити і систематизувати весь арсенал засобів і прийомів для встановлення оптимальної атмосфери взаємовідносин і взаєморозуміння поміж посадовою особою, яка виконує від імені держави управлінські функції і згідно Конституції України (стаття 3), утворює та захищає права та свободи людини, та їх гарантії, і громадянами, які користуються послугами органів управління та місцевого самоврядування. Сучасне українське суспільство характеризується багатьма суперечностями й конфліктами, що концентруються на діяльності управлінських кадрів і, передусім, на посадовій особі місцевого самоврядування.

Реалії сьогодення свідчать про те, що водночас і політичні свободи, і свобода слова в масовій практиці нерідко втрачають свій творчий конструктивний характер і набувають деструктивної спрямованості, оскільки не мають своїм орієнтиром соціальні, культурні, етичні цінності, а зводяться до примітивної уседозволеності, що стимулює формування конфлікту інтересів [4]. За

українських обставин це, зокрема, обертається зневажанням і паплюженням історичних традицій народу, його культурних здобутків, його видатних представників, що починає набирати систематичного і цілеспрямованого характеру, стаючи частиною політичної боротьби проти державного майбуття української нації.

Вважаємо, що моральна культура посадової особи місцевого самоврядування є важливою складовою забезпечення соціальної стабільності в суспільстві, виступаючи тим самим гарантом соціальної ефективності місцевого самоврядування.

Без ефективної реалізації прав і обов'язків громадян, в основі яких лежать не тільки правові, але й морально-етичні норми, неможливий розвиток українського суспільства.

Отже, щоб забезпечити соціальну справедливість, а також уникнути додаткових конфліктних ситуацій та сприяти досягненню бажаного, позитивного результату, посадовим особам місцевого самоврядування необхідно володіти високою культурою ділового спілкування, створити систему засобів, які б забезпечили формування оптимальної атмосфери взаємовідносин посадової особи місцевого самоврядування та громадянина.

На нашу думку, сьогодні, коли підірвана довіра народу не лише до органів виконавчої влади, але й місцевого самоврядування, особливої уваги потребує професійно сформований стиль роботи керівника – сільського, селищного, міського голови, в основі діяльності якого має бути людина – як основна цінність суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280 від 21.05.97 р.: із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280>.
3. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625 від 11.07.07 р.: із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
4. Про правила етичної поведінки: Закон України № 4722 від 17.05.12 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493 від 07.06.01 р.: із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
6. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України № 214 від 04.08.10 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
7. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: наукові праці / За заг. ред. В. А. Ребкала. – К., Житомир : «Полісся», 2002. – 244 с.
8. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
9. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

УДК 347.73

ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

GENERAL LEGAL PRINCIPLES IN THE FINANCIAL LAW

Ніщимна С.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету*

Чернігівського державного інституту економіки і управління

У статті досліджуються загально-правові принципи публічної фінансової діяльності. Розглядаються доктринальні погляди щодо сутності таких принципів. Аргументується положення про те, що не всі загальноправові принципи мають певне (особливе) розкриття у фінансовому праві.

Ключові слова: принцип, правило, загальноправові принципи, публічна фінансова діяльність, фінансове право.

В статье исследуются общие правовые принципы публичной финансовой деятельности. Рассматриваются доктринальные взгляды в отношении сущности таких принципов. Аргументируется положение о том, что не все общеправовые принципы имеют определенное раскрытие в финансовом праве.

Ключевые слова: принцип, правило, общие правовые принципы, публичная финансовая деятельность, финансовое право.

The general legal principles of public finance activities are examined in the papers. We consider the doctrinal views of the nature of such principles. Argues position that not all general legal principles have some disclosure in financial law.

Key words: principle, rule, general principles, public finance activities, financial law.

У правовому регулюванні публічної фінансової діяльності та її реалізації важливе значення мають правові принципи, зокрема загальноправові принципи.

Питанням публічної фінансової діяльності (тобто діяльності держави та органів місцевого самоврядування) присвячено чимало робіт, наприклад, таких українських вчених, як Л. Воронова, М. Кучерявенко, О. Лукашев, А. Музика-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, П. Пацурківський, Н. Пришва, Л. Савченко, О. Солдатенко, В. Чернадчук, Н. Якимчук та інших.

Метою нашої статті є визначення та з'ясування сутності загальних правових принципів у фінансовому праві.

Отже, з'ясуємо сутність названих принципів.

Як зазначає С.Д. Дмитрієв, «досліджувати принципи права в цілому, а загальноправові принципи зокрема – не просто. З одного боку, проблема постає як цілком традиційна, ґрунтовно розроблена... Може здатися, що, повертаючи до себе таку пильну увагу правознавців, тема втратила свою актуальність. Але така думка оманлива і відображає лише перший погляд на предмет» [1, с. 3]. М.І. Матузов слушно наголошує на тому, що «насправді принцип державно-правових явищ, як, загалом, й інших соціальних феноменів, – питання не «прохідне» і не другорядне, а суттєве, ключове, теоретично значуще, яке дозволяє розкрити справжнє «кредо» об'єктів, що вивчаються» [2, с. 11].

Під загальноправовими принципами розуміють принципи, які є загальними для права у міжнародному, всесвітньому і загальнолюдському його розумінні; загальними для всіх правових систем одного історичного типу; для правових підсистем (сторін) певної правової системи одного суспільства; для всіх галузей правової системи певного суспільства і держави [3, с. 108-109].

В адміністративному праві загально-правові принципи інколи називають соціально-політичними та включають в себе: демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність, гласність і врахування громадської думки; об'єктивність [4, с. 19].

Загальна теорія права, як зазначає П.С. Пацурківський, до основних (головних) принципів права відносить: повновладдя народу; розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову; відповідальність держави перед людиною і суспільством і навпаки, людини перед державою; верховенство права і Конституції над усіма законами і підзаконними нормативними актами; принцип законності; принцип демократизму; принцип справедливості; принцип гуманізму; принцип «дозволено все, що не заборонено законом» для громадян і «дозволено лише те, що визначено законом» для держави [6, с. 47].

На наш погляд, такі принципи не обов'язково є породженням практичної діяльності. Частина із них має моральний зміст, бо колись виникли завдяки людській думці. Для фінансового права породженням практичної діяльності є переважно загальні фінансово-правові принципи та галузеві принципи.

Розглянемо предметніше впровадження загальноправових принципів і їх реалізацію у фінансовому праві.

Принцип законності.

Дотримання та зміцнення законності у публічній фінансовій діяльності залежить від рівня фінансової дисципліни в державі та наявності реальних (дієвих) механізмів відповідальності суб'єктів такої діяльності у разі вчинення ними фінансових й інших правопорушень. Очевидно, що у цьому процесі неабияке значення має дієвість та реалізація такого загальноправового принципу, як законність.

Підтримуючи позицію всезагальності вимоги дотримання принципу законності, вважаємо, що його дія розповсюджується на всіх без винятку. Цілком погоджуємося із тезою про те, що посадові особи є представниками держави, працюють в державному апараті на професійній основі, тому на них, у першу чергу, лягає обов'язок слідкувати за здійсненням законності та самим виконувати закон [7, с. 349]. При цьому слід керуватися принципом рівності всіх перед законом, а отже, і дія принципу законності розповсюджується однаковою мірою на всіх суб'єктів фінансового права.

Вважаємо, що у фінансовому праві і фінансовому процесі вся публічна фінансова діяльність має відповідати принципу законності. Законність дій (тобто коли діяльність суб'єктів фінансових правовідносин відповідає принципу законності) не слід плутати із підзаконністю. Остання, у свою чергу, стосується, наприклад, нормативно-правових актів, положення яких мають відповідати фінансовим законам та/або нормативно-правовим актам органів виконавчої влади вищого рівня. Принцип законності як загальноправовий принцип у фінансовому праві має всеохоплююче застосування, поширюється на всю публічну фінансову діяльність, на дії всіх суб'єктів фінансового права.

Принцип соціальної справедливості.

Із принципом законності тісно пов'язаний *принцип соціальної справедливості*, хоча інколи він розглядається як складова законності. Даний принцип належить до морально-правових принципів, і його не слід ототожнювати із таким принципом публічної фінансової діяльності, як *соціальне спрямування публічної фінансової діяльності*.

О.П. Гетманець, розглядаючи даний принцип на прикладі бюджетних правовідносин, зазначає, що «справедливість може втілюватися тільки через законні дії уповноважених суб'єктів у бюджетному процесі й полягає в тому, що, з одного боку, усі учасники бюджетного процесу при виконанні своїх повноважень повинні неухильно дотримуватися положень законодавчих актів, не зловживати наданими повноваженнями, а з іншого – бути впевненими в доцільності розподілу суспільних доходів і мати гарантії щодо реалізації своїх бюджетних повноважень» [8, с. 45].

Про принцип соціальної справедливості йдеться, зокрема, у ч. 1 ст. 95 Конституції України. Попри це, вважаємо, що цей загальноправовий принцип у фі-

нансовому праві не має чітко вираженого загального значення, оскільки досить-таки важко простежити його реалізацію у відносинах, що мають подвійну правову природу (приватну та публічну). Йдеться, наприклад, про банківські, страхові, грошово-кредитні відносини. Натомість у бюджетних та податкових правовідносинах застосування даного принципу є очевидним і законодавчо підкріпленим.

Соціальна справедливість є передумовою існування іншого принципу – *соціальної свободи*. Принцип соціальної свободи у фінансовому праві знаходить свій вияв, наприклад у: праві громадян (це право реалізується через представницькі органи влади) і територіальних громад брати участь у розподілі суспільного багатства; праві отримати компенсацію за рахунок публічних грошових фондів (зокрема, фондів державного соціального страхування) у випадку настання відповідних страхових випадків; праві фізичних та юридичних осіб самостійно розпоряджатися своїми доходами після сплати всіх необхідних податків і зборів.

Принцип верховенства права передбачений у ст. 8 Конституції України і належить до загальноправових, отже, природно, що він застосовується і у фінансовому праві. У Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [1, с. 9] зазначається, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Принцип верховенства права у правовій державі, як пише А.М. Колодій, «визначає умови життєдіяльності усього соціального організму, тобто порядок створення, існування і функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, відношення до них, а також між собою окремих громадян, а тому є базовим, найбільш значущим. Саме завдяки цьому він модифікується у різних сферах функціонування держави і права, наприклад, у правоутворенні, правореалізації, правоохороні. Він також означає, що не держава створює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів і посадових осіб, інших організацій. А звідси випливає і твердження про те, що не держава надає права і свободи людині, а народ створює право, щоб, насамперед, обмежити ним державну владу» [10, с. 33].

Д.Г. Морозов ототожнює верховенство і панування права: «Верховенство (панування) права передбачає, перш за все, наявність законів з правовим змістом (правових законів), а також зв'язок державної влади з правовими законами, тобто правом. Головне

в ідеї правової держави – зв'язаність держави правом. Верховенство права – це, у першу чергу, верховенство закону. Воно виражається у тому, що головні, ключові, основоположні суспільні відносини регулюються (нормуються) законами» [11, с. 33].

Отже, для фінансового права принцип верховенства права означає, що вся публічна фінансова діяльність регламентується правовими нормами, які встановлюють не лише фінансові повноваження державно-власних суб'єктів, а й межі та обмеження здійснення публічної влади.

Принцип демократизму. Конституція України проголошує, що наша держава є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України).

Взагалі, демократія – це форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальній участі в управлінні справами держави та суспільства [12, с. 61].

На наш погляд, особливе (специфічне) застосування даного принципу у фінансовому праві не простежується.

Принцип гуманізму. Даний загальноправовий принцип у фінансовому праві досить опосередковано знаходить свій прояв, переважно у міжгалузевих відносинах. Так, будь-яка особа – суб'єкт фінансових правовідносин, що не має владних повноважень – має право на захист її порушених фінансових прав, на справедливий розгляд її справи неупередженим судом.

Про принцип гуманізму найчастіше говорять, коли йдеться про виконання покарань, тобто його застосування притаманне здебільшого карним кримінально-правовим відносинам, ніж фінансово-правовим.

Рівноправ'я або рівність усіх перед законом означає, що для всіх суб'єктів фінансових правовідносин існує єдине законодавство. Відомий давньоримський політичний діяч, видатний оратор, філософ та літератор Марк Туллій Цицерон стверджував, що під дію закону повинні підпадати всі. Пізніше ця думка трансформувалася у принцип рівності усіх перед законом. Підґрунтям цього принципу є норма Конституції України про рівність: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (ст. 21 Конституції України).

Відповідальність за вину. Сутність цього загальноправового принципу полягає у тому, що заходи фінансової (фінансово-правової) відповідальності накладаються лише на ту особу, яка винна у порушенні відповідних правових норм – тобто на винну особу. У фінансовому праві за одне правопорушення до відповідальності може притягатися юридична та фізична особа, яка діяла в інтересах юридичної особи. Спірними є питання відповідальності без вини існування презумпції невинуватості у фінансових правовідносинах.

Похідним від цього принципу є галузевий *принцип взаємної відповідальності учасників відповід-*

них правовідносин. Справедливою є теза про те, що «одним із основних принципів існування правової держави є існування юридичної відповідальності держави в особі її органів перед людиною та громадянином. Держава, встановлюючи в законодавчій формі права та свободи громадян, сама ж не звільняється від обмежень у власних рішеннях та діях, вона повинна забезпечувати справедливість у своїх відносинах з людиною за допомогою закону і таким чином брати на себе певні зобов'язання та визначити чіткі правові принципи відповідальності своїх представників за їх дії, що чиняться від імені держави та її органів» [13, с. 543]. Безперечно, даний принцип «є важливим конституційним принципом легітимності державної влади. Цей принцип засвідчує, передусім, відповідальність держави перед особою, яка сприяє зміцненню довіри людини до публічної влади» [13, с. 543].

Теоретико-правовий аспект даного принципу ґрунтовно розглядає Н.В. Іванчук [14], а конституційно-правовий аспект висвітлено в роботі А.В. Зимовець [15]. Крім того, у вітчизняному фінансовому праві є дисертаційне дослідження Л.В. Міщенко на тему «Принцип взаємної відповідальності держави та інших учасників публічних фінансових правовідносин» [16], де обґрунтовується положення про те, що «зазначений принцип є одним з базових принципів публічного права, проте він може та повинен знаходити своє застосування в кожній з галузей публічного права з урахуванням особливостей та специфіки суспільних відносин, які регулюються нормами останніх». До обставин, які «гальмують» процес реалізації принципу взаємної відповідальності держави та інших учасників публічних фінансових правовідносин, названим автором віднесено, зокрема, такі: «...панування адміністративно-бюрократичної системи, представники якої не зацікавлені у поширенні дії зазначеного принципу; відсутність віри громадян у проголошені Конституцією України

положення щодо можливості реалізації своїх прав; недовіра до суду». На наш погляд, така позиція автора роботи є дещо спірною. Так, Л.В. Міщенко зазначає, що «загальний принцип взаємної відповідальності держави та особи базується в податкових правовідносинах на таких правових інститутах як верховенство права, законність, справедливість оподаткування, рівноправність суб'єктів оподаткування, співрозмірність та відповідність податку доходам» [17, с. 546]. З викладеного видно, що автор ототожнює загальноправові принципи з правовими інститутами, що суперечить змісту загальнотеоретичних положень щодо суті правових понять «інститут» та «принцип». Загальноправові принципи на те і є загальними, оскільки стосуються всіх правовідносин, тому стверджувати про якісь інститути некоректно, передусім з погляду теорії права.

Принцип рівності всіх форм власності є ще одним загальноправовим принципом. Одразу зазначимо, що для фінансового права це відносно «молодий» принцип, зважаючи на те, що власність на публічні фінансові ресурси, зокрема в нашій державі, тривалий час була виключно державною. Стрімкий розвиток права комунальної (муніципальної) власності спонукав до виділення та закріплення даного принципу в межах системи загальноправових принципів. У фінансовому праві даний принцип означає те, що публічні фінансові ресурси можуть знаходитися в державній чи комунальній власності. При цьому втручання державно-владних органів в управління фінансами на місцевому рівні не допускається. Державою також гарантується рівний захист як права державної, так і права комунальної власності на такі ресурси (кошти, фонди коштів тощо).

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що не всі загальноправові принципи мають певне (особливе) розкриття у фінансовому праві. Але всі названі принципи є базовими для правових, зокрема фінансово-правових, відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дмитриев С.Д. Общеправовые принципы: теоретические проблемы конкретизации и реализации. автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Д. Дмитриев. – Волгоград, 2012. – 27 с.
2. Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) / Н.И. Матузов // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / (Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь) под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010 – С. 11–28.
3. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Скаун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скаун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
6. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці, ЧДУ, 1997. – 244 с.
7. Морозова Л.А. Теория государства и права / Л.А. Морозова. – М. : Юристъ, 2003. – 414 с.
8. Гетманець О.П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу / О.П. Гетманець // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – № 1. – С. 44–47.
9. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Стор. 41. – Ст. 2975.
10. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис... докт. юрид. наук: 12.00.01 ; 12.00.02 / Колодій Анатолій Миколайович ; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – 391 с.
11. Морозов Д.Г. // Ученые записки юридического факультета. Вып. 23 (33) / Под ред. А.А. Ливеровского. – Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. – 108 с.
12. Мурашин Г.О. Демократія / Г.О. Мурашин // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т.2. – 1999. – С. 61–62.
13. Міщенко Л.В. Місце та значення принципу взаємної відповідальності держави та учасників фінансових відносин в системі принципів права / Л. В. Міщенко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 543–547. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11/mlvcpp.pdf>.

14. Іванчук Н.В. Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Іванчук ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 185 с.

15. Зимовець А.В. Правове регулювання взаємної відповідальності держави та людини (конституційно-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Зимовець. – Х., 2009. – 18 с.

16. Міщенко Л.В. Принцип взаємної відповідальності держави та інших учасників публічних фінансових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.В. Міщенко. – Харків, 2012. – 192 с.

17. Міщенко Л.В. Місце та значення принципу взаємної відповідальності держави та учасників фінансових відносин в системі принципів права / Л.В. Міщенко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 543–547. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11mlvcpp.pdf>.

УДК 342.951

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УЧАСНИКАМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

GUARANTEES OF THE IMPLEMENTATION OBLIGATIONS BY PARTICIPANTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Огій О.С.,

*викладач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена аналізу гарантій реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства. У статті досліджено нормативні гарантії закріплені у законодавстві у сфері державно-приватного партнерства. Особливу увагу приділено саме відповідальності держави у цій сфері як основній гарантії реалізації зобов'язань, окреслено загальні напрями реформування положень законодавства у сфері державно-приватного партнерства, спрямовані на підвищення рівня гарантування реалізації зобов'язань його учасниками.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, правові гарантії реалізації, відповідальність держави, учасники державно-приватного партнерства.

Статья посвящена анализу гарантий реализации обязательств участниками государственно-частного партнерства. В статье исследованы нормативные гарантии, закрепленные в законодательстве, регулирующем государственно-частное партнерство. Особое внимание уделяется ответственности государства в данной сфере как основной гарантии реализации обязательств, определены общие направления реформирования положений законодательства в сфере государственно-частного партнерства, направленные на улучшение уровня гарантирования реализации обязательств его участниками.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, правовое гарантии реализации, ответственность государства, участники государственно-частного партнерства.

The article deals with guarantees of obligations of the participants of public-private partnerships. This paper investigates the regulatory safeguards enshrined in law in a public-private partnership. Particular attention is paid to it the state's responsibility in this area, as the basic guarantees of the obligations outlined the general directions of reform of legislation in the field of public-private partnership aimed at improving the implementation of commitments to guarantee its members.

Key words: public- private partnerships, legal safeguards implementation responsibilities by the members in the public-private partnership.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, держава в особі органів публічної влади повинна забезпечити гідне людське існування, яке виявляється у створенні сприятливих умов щодо реалізації основних критеріїв її життєзабезпечення. Тому на сьогодні здійснення суспільно значущих проєктів є пріоритетними завданнями органів публічної влади, спрямованими на дотримання положень Конституції. Проте однією з проблем виконання подібних проєктів є значний дефіцит джерел фінансування. Які не завжди є в наявності державі. У світовій практиці варіантом вирішення цієї проблеми є впровадження механізму державно-приватного партнерства. Започатковане в 2010 році на рівні спеціального закону державно-приватне партнерство сьогодні не знайшло свого масштабного втілення у економічне життя суспільства. Це зумовлено рядом обставин, однією з яких є недосконалість забезпечення з боку держави захисту прав та інтересів учас-

ників державного приватного партнерства, забезпечення виконання ними своїх зобов'язань.

Стан дослідження. Аналіз сучасної наукової літератури показав, що нині лише окремі автори вивчають на сторінках своїх наукових доробок питання гарантій реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства (О.М. Вінник, Н. Доценко-Білоус, Р.С. Мельник). Однак подібний стан справ не можна визнати задовільним, хоча б з огляду на те, що гарантії реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства є одним з найважливіших аспектів його ефективного здійснення.

Як правило, в юридичній науці питання гарантій (зокрема, юридичних) досліджується в аспекті вивчення правового статусу суб'єктів права або в аспекті здійснення певного виду діяльності (господарської, правоохоронної тощо). Так, наприклад, теоретиками права окреслюються загальні гарантії правового статусу суб'єкта права – (об'єктивні

умови реалізації прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів права), до них відносяться: економічні, політичні, соціальні [1, с. 150]. Разом з тим, як зазначається в теорії права, правовий статус суб'єктів права забезпечується не тільки загальними, але й юридичними гарантіями. Юридичні гарантії численні і різноманітні. Їх об'єднує одна притаманна всім загальна властивість – усі вони виражені, закріплені в законодавстві [2, с. 152].

Єдиної моделі визначення юридичних гарантій в науці немає. Так, наприклад, В.А. Патюлін, вважає, що юридичні гарантії – це правові норми, визначальні умови і порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони і захисту у разі порушення [3, с. 231]. На думку М.А. Бояринцевої, юридичні гарантії забезпечення прав та обов'язків – це комплекс взаємодіючих складових, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод, виконання обов'язків в межах визначених законом [4, с. 112]. При цьому, на думку вченої, систему юридичних гарантій прав та обов'язків громадянина складає сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів їх забезпечення. Нормативно-правовими гарантіями забезпечення прав та обов'язків громадянина, як вказує М.А. Борисенко, є передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та обов'язків. Особливим нормативно-правовим засобом забезпечення прав особи виступає юридична відповідальність – засіб забезпечення охорони і захисту прав та обов'язків [4, с. 111]. У свою чергу, М.В. Вітрук указує на те, що юридичні гарантії – це закріплені в законодавстві засоби, які безпосередньо забезпечують правомірну реалізацію, охорону і захист прав [5, с. 200]. Ця думка притаманна і І.С. Окуневу [6, с. 152]. На підставі вищевикладеного та аналізу існуючої нормативно закріпленої системи можемо визначити гарантії реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства як систему взаємозв'язаних правових та інституційних способів і засобів, що забезпечують належне визнання, реалізацію прав і обов'язків сторін державно-приватного партнерства та їх правовий захист.

У зв'язку з викладеним **метою статті** є визначення основних напрямів покращення правової основи гарантій реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства, що, у свою чергу, обумовлює необхідність вирішення наступних завдань: з'ясувати сутність, призначення та види юридичних гарантій; запропонувати шляхи для вирішення окреслених проблем.

Виклад основного матеріалу. Відповідно, у площині проблемного питання, що розглядається, варто вести мову про правові гарантії, що закріплені в Законі України «Про державно-приватне партнерство» та підзаконних нормативно-правових актах у цій сфері. Так, зокрема у ст. 20 вказаного Закону зазначається, що держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяль-

ності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, додержанням прав і законних інтересів приватних партнерів. Частина 2 цієї ж статті передбачає, що державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану із здійсненням державно-приватного партнерства, крім випадків, встановлених законом [7]. Це положення впливає із змісту ст. 19 Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8], а також закріпленого у ст. 6 ГК України загального принципу господарювання – заборони незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини [9].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» передбачає певні гарантії щодо встановлення цін та тарифів під час здійснення державно-приватного партнерства. Зокрема, у разі, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, встановлені в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у порядку, встановленому законодавством. У разі якщо ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом строку дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій [7].

Що стосується гарантій відносно реалізації закріплених у договорі про партнерство прав та обов'язків, то закон передбачає, що до таких прав і обов'язків сторін, протягом строку його дії договору застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів) [7].

У цьому контексті варто зробити кілька суттєвих уточнень, що стосуються непоширення цих гарантій на зміну, у першу чергу, податкового, валютного, митного законодавства та законодавства з питань ліцензування. На нашу думку, це негативно впливає на зацікавленість приватних інвесторів до участі в

державо-приватному партнерстві. Враховуючи нестабільність вітчизняної системи законодавства, особливо це стосується вищезазначених сфер; інвестори, в тому числі іноземні, не можуть розраховувати свої ризики в короткотермінових та довготермінових періодах, що, звісно, є серйозною перешкодою до укладання договорів в рамках такого співробітництва та перспектив розвитку державно-приватного партнерства зокрема. Окрім того, недосконалість цієї законодавчої норми заходить свій прояв і у її викладенні, а саме наявність так званого відкритого переліку «...та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів)», що не дає змоги власне приватному інвестору також визначитись із потенційними ризиками. На наш погляд, в сфері державно-приватного партнерства, особливо тих, що стосуються визначення умов реалізації проєктів в рамках такого співробітництва, мають бути викладені максимально конкретно і унікальні, по можливості, відкритих переліків.

Іншими словами, положення ч. 4 ст. 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство» вимагає свого уточнення. Зокрема, пропонуємо її викласти в такій редакції: «До прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення, окрім змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку та охорони довкілля».

Наступна нормативно закріплена гарантія стосується саме відповідальності держави у цій сфері. Зокрема, законом передбачено, що у разі прийняття державними органами або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм внаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі. Крім того, приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм внаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України.

На цій гарантії здійснення державно-приватного партнерства варто зупинитись більш детально, оскільки це нормативне положення варто розвивати, тому що механізми реалізації вказаних норм, як показує практика, на жаль, є неефективними. У цьому сенсі справедливим є зауваження Р.С. Мельника, що в адміністративно-правовій літературі належним чином не коментуються та не роз'яснюються положення ч. 2 ст. 3 Конституції України, а саме: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а також зміст ст. 56 Конституції України, яка гарантує кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Абсолютно ствердними є його слова про те, що значимість цих положень для сфери взаємовідносин приватної особи із суб'єктами публічної адміністрації важко переоцінити, особливо з огляду на рівень порушень прав людини посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування [10, с. 96]. Саме тому варто підтримати Р.С. Мельника у констатації ним факту необхідності існування у Загальному адміністративному праві норм, об'єднаних у правовий інститут, які визначали б порядок реалізації закріплених у ч. 2 ст. 3 та ст. 56 Конституції України положень про матеріальну відповідальність публічної адміністрації за свої неправомірні дії або рішення щодо приватних осіб [10, с. 218]. Зокрема, якщо говорити про правовідносини у сфері державно-приватного партнерства та галузь адміністративного права в цілому, то на рівні Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачені певні процесуальні механізми відшкодування шкоди публічною адміністрацією у випадках, передбачених законом. Так, п. 4 ч. 3 ст. 105 КАС України встановлює, що адміністративний позов може містити вимоги про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю [11].

Принагідно відзначимо, що у європейській практиці державно-приватного партнерства інтереси приватного партнера, в першу чергу, захищаються саме у судовому порядку, як на рівні національних судових систем, так і на рівні Європейського суду з прав людини. Особливо показовим для розгляду нашого питання є Рішення Європейського суду з прав людини від 24 червня 2003 р. «Стретч проти Об'єднаного Королівства Великої Британії і Північної Ірландії» (*Stretch vs. United Kingdom*, 44277/98) [12]. Суть рішення Суду в тому, що між позивачем і органом місцевого самоврядування було укладено договір оренди з правом його пролонгації. Після закінчення встановленого строку оренди позивач спробував скористатися своїм правом на продовження оренди, однак орган місцевого самоврядування повідомив, що попереднє рішення було прийнято з перевищенням повноважень і не надав можливості заявникові реалізувати передбачене у договорі оренди земельної ділянки його право на продовження цього договору. При розгляді справи «Стретч проти Об'єднаного Королівства» Європейський суд з прав людини виходив з того, що передбачене договором оренди право орендаря на продовження цього договору має економічну цінність і юридично належить орендарю (тобто, укладаючи договір оренди, орендар обгрунтовано розраховував на продовження договору оренди). У зв'язку з цим Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що майнове право орендаря, передбачене договором оренди, є «власністю» в розумінні статті 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і підлягає застосуванню при здійсненні захисту цих майнових прав [12].

Вказане рішення вже сьогодні застосовується українськими судами при вирішенні спорів між суб'єктами господарювання та органами публічної влади. Показовим прикладом є постанова Вищого господарського суду України від 23 січня 2007 року за результатами розгляду касаційного подання прокурора м. Севастополя та касаційної скарги Севастопольської міської ради на постанову Київського апеляційного господарського суду від 19.09.2006 року у справі № 47/83 господарського суду м. Києва за позовом прокурора м. Севастополя в інтересах держави, в особі Севастопольської міської ради до ТОВ «Реал Істейт АГ», Севастопольської міської державної адміністрації про визнання недійсним договору оренди землі. В цій справі Вищий господарський суд України (далі також за текстом – ВГСУ) визнав за необхідне застосувати судову практику Європейського суду з прав людини у національному законодавстві як інструмент функціонування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що є частиною національного законодавства України. Зокрема, ВГСУ послався на рішення Європейського суду з прав людини від 24.06.2003 року «Стретч проти Об'єднаного Королівства Великої Британії і Північної Ірландії» (*Stretch v. United Kingdom*, 44277/98). Суть рішення Суду, на думку суддів ВГСУ, в тому, що визнання недійсним договору, згідно якого покупець отримав майно від держави, та подальше позбавлення його цього майна (на підставі того, що державний орган порушив закон при укладенні договору) є неприпустимим [13].

У цьому контексті слід відмітити також практику застосування вказаного рішення й Київським апеляційним господарським судом. Так, наприклад, розглядаючи справу за позовом заступника прокурора м. Києва в інтересах держави в особі Київської міської ради та Київської міської ради (КМДА) до Головного управління комунальної власності м. Києва виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), ТОВ «ХХХ» про визнання угоди недійсною та повернення майна суд виніс рішення, яке ґрунтувалось саме на вищевказаному рішенні Європейського суду з захисту прав людини. Суть справи полягала в тому, що Господарський суд м. Києва у своєму рішенні частково задовольнив позов, визнав недійсним договір купівлі-продажу, укладений між Головним управлінням комунальної власності м. Києва виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) та ТОВ «ХХХ», оскільки порушене право Київської міської ради, в розумінні відчуження майна територіальної громади, погодження на приватизацію якого не надало Головне управління охорони та медичного забезпечення (КМДА). Не погодившись із вказаним рішенням, ТОВ «ХХХ» звернулось із апеляційною скаргою, обґрунтовуючи свою позицію тим, що суд першої інстанції дійшов помилкових висновків щодо укладення відповідачами спірної угоди з порушенням вимог чинного законодавства, адже не було враховано, що оспорюваний договір було виконано

сторонами тощо. Тут особливо слід зауважити, що позивачами не заперечувався той факт, що приватизація спірного об'єкту була проведена у відповідності до вимог чинного законодавства.

Київський апеляційний господарський суд, задовольняючи апеляційну скаргу ТОВ «ХХХ», обґрунтовано послався на пункти 32-35 рішення Європейського суду з прав людини «Стретч проти Об'єднаного королівства» від 24 червня 2003 року, в якому вказано, що в значенні статті 1 Протоколу 1 до Конвенції вважається законне та обґрунтоване очікування набути майно або майнове право за договором, укладеним з органом публічної влади. Враховуючи це, згідно пункту 30 вказаного рішення Суду вилучення у заявника права володіння, раніше наданого державною установою, є порушенням Конвенції, навіть якщо державна установа не мала повноважень надавати заявнику право володіння майном згідно національного законодавства [14].

Висновки. При існуючій недосконалому правового регулювання державно-приватного партнерства саме дієвий судовий захист прав та інтересів його учасників та притягнення до відповідальності держави, у разі порушення останньою прав та законних інтересів приватного партнера, повинні стати головною гарантією реалізації зобов'язань державно-приватного партнерства.

На нашу думку, доповнення цієї гарантії буде вдосконалення державною механізмом виконання рішень суду. Оскільки багато питань, власне, виникає на цій стадії. Саме тому змін та доповнень вимагає законодавство про виконавче провадження, які будуть спрямовані на забезпечення дієвого виконання рішення суду про відшкодування шкоди органами публічної адміністрації за їх незаконні дії або бездіяльність та прийняті ними акти.

Враховуючи вищевикладене, варто окреслити загальні напрями реформування положень законодавства у цій сфері, спрямовані на підвищення рівня гарантування реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства:

- оптимізувати систему державних гарантій здійснення співробітництва для приватних партнерів шляхом внесення змін до ст. 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство»;
- розробити механізм справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору про співробітництво за ініціативою державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера;
- розробити механізми матеріальної відповідальності органів публічної адміністрації за прийняті ними незаконні рішення, вчинені дії чи бездіяльність;
- доповнити законодавство про виконавче провадження для забезпечення дієвого виконання рішення суду про відшкодування шкоди органами публічної адміністрації за їх незаконні дії або бездіяльність та прийняті ними акти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 800 с.
3. Патулин В.А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). – М. : Наука, 1974. – 246 с.
4. Бояринцева М.А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України / Бояринцева М.А. // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М. : Наука, 1979. – 229 с.
6. Окунів І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / Окунів Ігор Сергійович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 222 с.
7. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної ради України. – 2010. – № 40. – С. 524.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – № 19–20. – № 21–22. – Ст. 144.
10. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
11. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://forum.liga.net/Messages.asp?did=169460>.
13. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/388013>.
14. Гончарук М. Як забезпечити виконання рішень Європейського суду з прав людини. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.online-agro.com/ua/publications/item_217/.

УДК 321.1

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ

ISSUES OF CREATING LOCAL POLICE

Павленко Н.Г.,

кандидат юридичних наук,

*старший науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ*

Здійснено аналіз змін законодавства у сфері створення місцевої міліції. Розглянуто проблеми практичного створення підрозділів місцевої міліції органами місцевого самоврядування. Також в даній статті підготовлені пропозиції та висновки щодо проблемних питань створення місцевої міліції.

Ключові слова: місцева міліція, контроль органів місцевої влади за діяльністю місцевої поліції, функції місцевої міліції, бюджетна політика, поліцейська функція.

Осуществлен анализ законодательных изменений в сфере создания местной милиции. Рассмотрены проблемы практического создания подразделений местной милиции органами местного самоуправления. Также в данной статье подготовлены предложения и выводы по проблемным вопросам создания местной милиции.

Ключевые слова: местная милиция, контроль органов местной власти за деятельностью местной полиции, функции местной милиции, бюджетная политика, полицейская функция.

The analysis of changes of legislation in the field of creation of local militia is carried out. The problems of practical creation of local militia bodies by the organs of local-authority are considered. Also in this paper, the proposals and conclusions regarding the problem of creation of local police.

Key words: local police, local authorities control over the activities of local police, local police functions, fiscal policy, a police function.

Актуальність теми. В 2004 році в Законі України «Про міліцію» були прийняті зміни, що передбачали механізм створення місцевої міліції та перелік підрозділів, що мають її складати. Втім, діяти закон так і не почав: законодавець щороку зупиняв його дію начебто через відсутність бюджетних коштів, поки врешті-решт в 2008 році остаточно не скасував.

Виклад основного матеріалу. Певного роду згадка про місцеву міліцію залишилася лише у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 38 якого передбачає право виконавчих органів

сільських, селищних, міських рад вносити та розгляд відповідної ради пропозиції щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов.

Проаналізувавши зміст виключеної з Закону України «Про міліцію» статті 7 «Місцева міліція», можна зробити висновок, що фактично законодав-

цем був створений механізм формування місцево-бюджетної міліції, а не муніципальної міліції в тому значенні, в якому вона існує в багатьох європейських країнах. Єдиною відмінною ознакою таких структур мало би бути фінансування з місцевих бюджетів.

Керівник місцевої міліції лише мав звітувати перед відповідною радою про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки без будь-яких можливих наслідків. Таким чином, ні місцеві органи самоврядування, ні територіальна громада не мали відповідно до цієї норми дієвих засобів контролю чи впливу на місцеву міліцію.

На даний час питання створення місцевої міліції знову набуло актуальності. Голова Київської міської державної адміністрації О. Попов виголосив плани проведення «першого київського референдуму», на який зокрема було винесено й наступне питання: чи схвалюєте Ви створення в Києві підлеглої міській громаді муніципальної міліції, що має забезпечувати порядок у місті та безпеку жителів?

За його словами, саме столична муніципальна міліція може стати пілотним проектом, який згодом може поширитися всіма великими містами України.

«Проект на етапі розробки концепції. Ми плануємо детально обговорити її з Міністерством внутрішніх справ та з Кабінетом Міністрів. Безумовно, нам спільно із правоохоронцями потрібно буде чітко визначити перелік тих функцій, які виконуватиме майбутня муніципальна міліція. Світова практика демонструє ефективність розподілу функцій правоохоронців на загальнодержавні та місцеві», – сказав О. Попов.

Серед повноважень, якими планується наділити муніципальну міліцію, голова КМДА назвав: патрулювання, охорону зон відпочинку, наведення ладу з паркуванням у столиці, контроль за дотриманням правил дорожнього руху та інші [1].

Після описаних вище змін у законодавстві проведення самого лише місцевого референдуму недостатньо для формування в Києві чи будь-якому іншому місті підрозділів місцевої міліції. Більше того, майбутня місцева міліція повинна бути дієво підзвітною і відповідальною перед територіальною громадою.

Розглянемо закордонні приклади контролю територіальної громади за діяльністю місцевої поліції.

У кожному графстві Британії створена поліцейська адміністрація і рада, що є колегіальним органом управління й одночасно частиною структури місцевого органу влади. Рада, що складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів, правомочна визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрямки діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шерифа-констебля. Одночасно з радами діють громадські консультативні комітети, утворені з представників різних прошарків суспільства і різних професійних груп, їх основне завдання: визначення потреб суспільства у сфері охорони громадського порядку і внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності міліції [2, с. 35].

В США контроль за діяльністю місцевої поліції здійснюється поліцейськими комітетами, до складу

яких входять представники органів місцевого самоврядування.

В деяких країнах проводяться вибори керівників муніципальної міліції, вони звітують перед населенням тієї громади, де вони працюють [3, с. 14].

У Литві створено муніципальну поліцію, яка структурно входить до департаменту поліції, проте підпорядкована органам місцевого самоврядування [4, с. 206].

У кожній поліцейській адміністративній дільниці Швеції є комітет зі співробітництва. Він складається з трьох осіб: спеціальний уповноважений поліції (голова комітету) і дві посадові особи місцевого органу влади, призначені адміністрацією місцевої влади. До його функцій входить внесення пропозицій з удосконалення питань дотримання закону та інформування громадськості про діяльність поліції [5, с. 109].

Вітчизняному законодавцю теж потрібно передбачити відповідні можливості контролю місцевої громади та органів місцевого самоврядування за діяльністю місцевої міліції.

Вважаємо правильним принцип призначення керівника місцевої міліції керівниками територіальних підрозділів МВС України за погодженням з відповідним органом місцевого самоврядування.

Очевидно, що до сфери повноважень місцевої міліції можуть входити не лише функції, що безпосередньо пов'язані з охороною громадського порядку, а й так звані «комунальні» функції (організація паркування автомобілів, нагляд за дотриманням санітарного стану, припинення діяльності нелегально встановлених малих архітектурних форм, контроль за станом покриття автодоріг тощо).

Також зрозуміло, що без зміни бюджетної політики в Україні, відповідно до якої значна частка надходжень місцевих бюджетів вилучається до всеукраїнського бюджету, створення підрозділів місцевої міліції вкрай ускладнено.

Незважаючи на розглянуті перешкоди, в Україні вже є досвід створення місцевої міліції.

У Луцьку рішенням міської ради створено муніципальну поліцію як демілітаризоване цивільне формування, наділене статусом виконавчого органу Луцької міської ради та фінансоване за рахунок коштів міського бюджету. Своєрідність «житомирської моделі» полягає у створенні на підставі договору між Житомирською міською радою та відділом державної служби охорони при УМВС України в Житомирській області спеціалізованого підрозділу муніципальної міліції з охорони об'єктів комунальної власності у складі Житомирського МРВ ДСО відділу Державної служби охорони при обласному УМВС, що комплектується як працівниками міліції, так і вільнонайнятими охоронниками [6, с. 425].

Вінницька міська рада 29 березня 2013 року створила комунальне підприємство «Муніципальна поліція» з метою захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, фізичних осіб, органів влади та місцевого самоврядування. До функцій муніципальної поліції будуть відноситися зокрема наведення ладу з паркуванням,

прибирання вулиць, вивезення сміття та інші локальні питання у сфері поліпшення життя в місті.

Висновки. Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що для внесення відповідних зако-

нодавчих змін потрібна рішуча політична воля, щоб не повторилася вищезгадана історія з затримкою введення в дію норм закону та їх подальшим вилученням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепцію муніципальної міліції влада готує представити у квітні. – [Електроний ресурс]. Режим доступу: <http://kiev.unian.net/ukr/detail/4971>.
2. Копотун І.М. Закордонний досвід здійснення охорони громадського порядку муніципальною (місцевою) поліцією і можливості його використання в Україні // Актуальні проблеми профілактики правопорушень підрозділами міліції громадської безпеки. – Івано-Франківськ, 2008. – С. 31–40.
3. Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Академія управління МВС України. – К., 2010. – 20 с.
4. Когут Я.М. Місцева міліція в Україні: минуле, сьогодення // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – Львів, 2003. – Вип. 1. – С. 202–210.
5. Ганчев Д.Д. Конституційні основи реалізації поліцейських функцій у Швеції // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід: Зб. науков. праць / Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2006. – С. 10–112.
6. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. – Харків, 2011. – 509 с.

УДК 340.111.5:316.774

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF LEGAL RELATIONS INFORMATIONAL

Перов Д.О.,
здобувач

Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

У статті автором проводиться аналіз існуючих дефініцій поняття «інформаційні правовідносини» і, виходячи з цього, сформульовано авторське визначення «інформаційних правовідносин», здійснено загальну характеристику поняття інформаційних правовідносин. Охарактеризовано риси інформаційних правовідносин, виходячи з їх приналежності до суспільних відносин. Зроблено акцент на визначенні інформації як об'єкта інформаційних правовідносин.

Ключові слова: інформаційні правовідносини, риси інформаційних правовідносин, об'єкт інформаційних правовідносин, інформація, характеристика інформації.

В статье автором проводится анализ существующих дефиниций понятия «информационные правоотношения» и, исходя из этого, сформулировано авторское определение «информационных правоотношений», осуществлена общая характеристика понятия информационных правоотношений. Охарактеризованы черты информационных правоотношений, исходя из их принадлежности к общественным отношениям. Сделан акцент на определении информации как объекта информационных правоотношений.

Ключевые слова: информационные правоотношения, черты информационных правоотношений, объект информационных правоотношений, информация, характеристика информации.

The article deals with the notion and different features of the informational relations and problems of the establishment of the uniform definitions are defined. Generalizing offered approaches to understanding of the informational relations we have come to next conclusion: informational relations are public relations between individuals, legal persons, associations of citizens, public authorities, concerning free gathering, use, distribution, and storage of information that is necessary for execution of their rights, freedoms and legitimate interests, execution of tasks and functions, as well as they are regulated by different branches of law.

Key words: informational legal relations, features of the informational legal relations, object of the legal informational relations, information, characteristic of the information.

Нині інформацію визначаємо як основний об'єкт інформаційного суспільства, яке почало формуватися з ХХ століття та активно розвивається в наш час, і її роль сьогодні важко повністю визначити. Широкий обіг інформації в суспільстві дає підстави резюмувати про появу нового виду суспільних відносин – інформаційних, що є об'єктом правового регулювання.

Незважаючи на певну кількість розвідок, при-

свячених інформаційному праву в цілому та інформаційним відносинам безпосередньо, найбільш дискусійними залишаються ті, що спрямовані на формування категорійно-понятійного апарату, що і визначає **актуальність** даної наукової статті

Застосування нами історіографічного, логіко-семантичного, діахронного та синхронного, історичного методів дослідження уможливили дійти висновку,

що в науковій літературі недостатньо опрацьовано питання інформаційних відносин, через що воно ще й досі не є концептуалізованими в рамках інформаційного права. Також слід відзначити, що відсутність уніфікованого визначення інформаційних правовідносин на національному та універсальному рівнях, а також необхідність формування консенсуального категорійно-понятійного апарату і обумовило **мету даної статті**.

Виходячи з розуміння загальної проблеми даної наукової роботи, автором поставлені такі **завдання**:

- дослідити існуючі дефініції та сформулювати авторське визначення «інформаційних правовідносин»;
- проаналізувати поняття та визначити основні ознаки інформаційних правовідносин.

Останнім часом питання інформаційних відносин стало доволі популярним предметом розгляду науковців, але й донині воно не стало парадигмальним. У цьому ракурсі слід відмітити наукові праці В. Ліпкана, В. Залізняка [1], В. Цимбалюка, М. Швеця [2], Л. Капінус [3], Д. Перова [4], О. Золотар [5], Ю. Максименко [6] та інших.

Здебільшого, в працях з проблематики інформаційного права подається підхід, за якого зазначається, що воно як окрема галузь права має своїм завданням регулювання особливої однорідної групи суспільних відносин, які називаються інформаційними правовідносинами. Основним предметом дослідження інформаційного права як науки, що екстраполюється на теорію кодифікації законодавства щодо інформації, пропонується вважати правовідносини щодо інформації, що знаходять об'єктивізацію через засоби, способи, методи її створення, відтворення, обробки, поширення (передаванням, транспортування, доставку), пошуку, одержання (доступу, отримання), перетворення (копіювання, реміксування), зберігання (архівування), документування, знищення (утилізація) у всіх сферах життєдіяльності людей, на певних носіях фіксації (паперових, електронних тощо), у конкретному вигляді (формі), застосуванні відповідних технологій комунікації (спілкування) [2, с. 14].

На сьогоднішній день можна акцентувати увагу на тому, що однією з ознак сучасного світового прогресу є зростання значущості інформації в суспільних відносинах та перехід від індустріального до інформаційного суспільства, а також до інформаційних технологій. Широке розповсюдження та використання інформації в суспільстві є підтвердженням прояву нового виду суспільних відносин – інформаційних, які, незважаючи на свою «новизну», потребують законодавчого визначення, регламентації та чіткого зазначення кола суб'єктів з відповідними повноваженнями, об'єкта, та змісту. Слід зазначити, що в Законі України «Про інформацію» міститься визначення *інформаційних відносин*, яке сформульоване шляхом переліку основних правомочностей їх суб'єктів.

Незважаючи на вищезазначений Закон та інші нормативно-правові акти (Закон «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та ін.), деякі автори зазначають, і ми з цим пого-

джуємося, що суспільні відносини в інформаційній сфері є слабо врегульованими з точки зору права, рівень інформаційної грамотності населення України недостатній, а темпи інформатизації нерівномірні в різних сферах суспільного життя і, порівняно з розвиненими країнами світу, надто повільні. Згідно з оцінками експертів у світовому рейтингу країн за розвитком інформаційних технологій і телекомунікацій Україна посідає 51-е місце [5, с. 8].

Варто зазначити, що юристи-науковці, пропонуючи своє авторське визначення інформаційних правовідносин, акцентують увагу, тією чи іншою мірою, на правомочностях, які становлять сутність права на доступ до інформації.

Здійснивши контент-аналіз декількох доктринальних дефініцій, ми дійшли цілком обґрунтованого висновку, що під *інформаційними правовідносинами* слід розуміти різновид правових та інформаційних відносин, які виникають між фізичними особами, юридичними особами, об'єднаннями громадян та суб'єктами владних повноважень, стосовно вільного отримання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, а також врегульовані нормами інформаційного, адміністративного та інших галузей права.

На підставі проведеного аналізу визначень інформаційних правовідносин із залученням концептуальних положень інформаційного права, зважаючи на семантичні особливості (тлумачення) слів (понять) «інформаційні правовідносини», можна виокремити основні їх ознаки.

Характеризуючи ознаки інформаційних правовідносин, необхідно приймати до уваги те, що вони, виступаючи різновидом правовідносин взагалі, володіють і всіма притаманними їм ознаками. Перш за все, правовідносини виникають, змінюються і припиняються на певних підставах.

Виділяють два види підстав виникнення правовідносин:

- матеріальні (загальні): а) наявність суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин; б) наявність об'єкта правовідносин – матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких (володіння ними, їх охорона та захист) суб'єкти права вступають у взаємовідносини;
- юридичні (спеціальні): а) норма права; б) правосуб'єктність учасників правовідносин: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність; в) юридичний факт (підстава виникнення, зміни і припинення правовідносин) [7, с. 56].

Екстраполяція цих та інших аналогічних положень до нашого дослідження уможливила резюмувати наступне. Щодо виникнення інформаційних правовідносин та названих підстав, можна зазначити, що вони виникають між суб'єктами, перелік яких, як було зазначено вище, при формулюванні авторського визначення, вичерпний і закріплений в Законі України «Про інформацію», хоча, на нашу думку, його слід доповнити таким учасником, як держава, оскільки вона приймає безпосередню участь у да-

ному виді відносин, на неї покладено визначення та здійснення напрямів інформаційної політики, саме держава, в особі її уповноважених органів, створює нормативні бази для інформаційних відносин, забезпечення інформаційної безпеки та ін.

Стосовно об'єкта інформаційних правовідносин як матеріального блага розуміємо, що деякі вчені під ним визначають не саму інформацію, як законодавче закріплено, а інформаційні ресурси, інформаційні системи, технології та засоби їх забезпечення. У той же час інші наголошують, що саме інформація є ключовою правовою категорією та основним об'єктом правовідносин в інформаційній сфері. На думку Л.П. Коваленко, і ми з цим погоджуємося, інформаційні ресурси, інформаційні системи, аудіовізуальні матеріали, рекламні продукти, тиражі періодичних видань, персональні дані відіграють роль об'єкта інформаційно-правових відносин, але вони є категоріями, похідними від інформації, і мають незаперечну інформаційну природу [8, с. 78], а також, як ми зауважимо, і є «носіями», «передавачами», «розповсюджувачами», «зберігачами» та ін. інформації. Стосовно даного об'єкта, а саме – інформації, суб'єкти і вступають в правовідносини та вчиняють певні дії, в межах своїх повноважень та приписів або відсутності заборон в законі. Специфіка інформації як об'єкта інформаційних правовідносин проявляється також і в тому, що вона може «втрачати» свою значимість чи «переходити» з одного режиму в інший (закінчення терміну, на який було встановлено гриф таємності та ін.), а також її існування у документованій чи публічно оголошеній формі, транснаціональність. Остання характеристика свідчить і про неможливість існування ізольованого національного нормативно-правового регулювання інформаційних правовідносин, а передбачається співпраця всього світового співтовариства в цілому. Вона повинна бути спрямована на встановлення відносин та прийняття універсального чи, хоча б, регіонального акту, який би уніфікував існуючі розбіжності. Інформація також має унікальні якості, невичерпність ресурсів, являє собою складовий компонент усіх суспільних відносин (не лише інформаційних, а також цивільних, наприклад, договір купівлі-продажу ноу-хау; конституційного, при здійсненні різного виду відносин владарювання та ін. – авт.), обумовлює право власності на інформацію – державне, корпоративне, індивідуальне [1, с. 63].

Стосовно другої підстави, то можемо зазначити, що інформаційні правовідносини регулюються нормами не лише, хоча й зокрема, інформаційного права, але також і нормами цивільного, кримінального та інших галузей права.

Правосуб'єктність учасників інформаційних правовідносин в деякій мірі залежить від їх правового статусу. Наприклад, громадяни України мають право вільного, безперешкодного та безкоштовного (можлива лише плата за друк чи ксерокопіювання, але не всі види інформації) доступу до екологічної та правової інформації, також вони мають право, на підставі подачі інформаційного запиту до осіб, які во-

лодіють на законних підставах даною інформацією, отримувати й іншу інформацію, доступ до якої не є обмеженим, згідно з чинним законодавством.

Суб'єкти повинні володіти інформаційною правосуб'єктністю, яка складається з правосдатності та дієздатності. На нашу думку, правосуб'єктність необхідно доповнити таким елементом, як інформаційна деліктоздатність, оскільки сфера інформаційних відносин в нинішній час має досить значну кількість порушень, за які винні особи повинні бути притягнутими до відповідальності (кримінальної чи адміністративної).

Як слушно зауважує В.А. Залізник, то слід також визначити, що суспільні відносини в інформаційній сфері урегульовані нормами права, виступають правовідносинами в інформаційній сфері. Натомість не будь-які правовідносини виступають інформаційними правовідносинами. Відтак постає проблема у виділенні тих ознак, які саме і характеризують інформаційні правовідносини:

- є ідеологічними відносинами, а саме: результатом свідомої діяльності людей, спрямованої на формування необхідного суб'єкту управління інформаційного впливу. Відносно свідомої діяльності, або, іншими словами, цілеспрямованості, ми вважаємо, що інформаційні відносини можуть виникати як спонтанно, так і планово, наприклад, право на доступ до інформації як одне з прав, якими володіють суб'єкти інформаційних правовідносин, може мати як активний так і пасивний аспекти, зокрема, щоб отримати доступ до інформації з обмеженим доступом, необхідно мати певні повноваження чи звернутися з інформаційним запитом до відповідних органів, а в деяких випадках немає умови активної поведінки учасників, вони автоматично стають суб'єктами, як приклад – реклама по телебаченню, «спливаючі вікна в Інтернеті», розсилка спаму та ін., тобто особа не давала згоду на отримання певного виду інформації, але стає її користувачем, тобто може її поширювати чи просто зберігати, або вчиняти інші законні дії;

- виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права. Дана ознака є спільною для всіх правовідносин;

- мають, як правило, багатосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між невизначеним колом суб'єктів (соціальні мережі) через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність;

- гарантуються державою через механізми реалізації державної інформаційної політики, у тому числі через реалізацію державної політики інформаційної безпеки;

- носять вольовий характер [1, с. 117], тобто, знову ж таки, вчинення певних дій, вираження своєї волі чи інтересів.

Специфічні ознаки інформаційних правовідносин обумовлені безпосередньо предметом і методом регулювання. Передусім, це стосується сфери регулювання інформаційної системи держави, визначення меж інформаційної діяльності держави. Крім цього, інформаційні правовідносини є публічно-правовими

відносинами, що походять від влади та виступають формою реалізації публічних інтересів. Реалізуючи імперативний припис, інформаційно-правові норми, засновані на підкоренні зобов'язаної сторони інформаційних правовідносин владній, держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти інформаційних правовідносин. До того ж, інформаційні правовідносини є похідними правовідносинами та виступають як публічні відносини, які мають правову форму та виражають публічний характер [9, с. 475].

В.С. Цимбалюк звертає увагу, що головною особливістю інформаційних правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою вираження та закріплення інформаційних відносин, які, у свою чергу, є формою певних публічних відносин [2, с. 50]. В.А. Копилов зазначає, що особливості інформаційних правовідносин зводяться до того, що вони:

- виникають, розвиваються і припиняються в інформаційній сфері при зверненні інформації (дане положення являється підтвердженням того, що інформація – об'єкт інформаційних правовідносин – авт.);

- опосередковують державну політику визнання, дотримання та захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері. До цього положення також слід зазначити наше твердження про необхідність включення держави до кола суб'єктів інформаційних правовідносин;

- відображають особливості застосування публічно-правових та цивільно-правових методів правового регулювання при здійсненні інформаційних прав і свобод з урахуванням специфічних особливостей і юридичних властивостей інформації та інформаційних об'єктів [10, с. 37].

Правове регулювання інформаційних правовідносин у суспільстві поширюється і на ті інформаційні відносини, які ще не врегульовані чинним законодавством. Особливо це стосується використання кіберпростору через Інтернет, впровадження мультимедійних технологій, без провідникового зв'язку для поширення інформації [1, с. 63].

Правове регулювання інформаційних відносин у Європі дає змогу виокремити й такі їхні особливості та специфіку:

- у системі інформаційного права функціонують нові терміни та поняття (інформація, інформаційні ресурси, бази даних, офіційне юридичне повідомлення, інформаційна безпека, електронний підпис, інформаційна інтелектуальна власність, домен тощо), які відображають трансформацію права в умовах становлення інформаційного суспільства, а існування нових термінів в інформаційних правовідносинах потребує їх чітко сформульованого визначення та правового врегулювання;

- інформація має унікальні якості, про які було зазначено вище;

- інформаційно-правова діяльність країн, юридичних і фізичних осіб здійснюється виключно в інтересах держави й особи з перевагою інтересів держави. З даним положенням ми категорично не

згодні, адже, за Конституцією України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність (права, свободи – авт.) і безпека (інформаційна, зокрема) визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Також слід зазначити, що юридичні особи, які зареєстровані і діють на території України, здійснюють свою діяльність, частіше за все, з метою отримання прибутку, та вони повинні діяти в межах закону, тобто не завдавати шкоди державі, фізичним та іншим юридичним особам, але жодним нормативно-правовим актом не передбачається обов'язок юридичних осіб діяти в інтересах держави;

- використання масивів даних чи інші види інформаційної діяльності реалізуються через юридичних і фізичних осіб, які несуть відповідальність за правопорушення відповідно до конституційного, інформаційного, цивільного, адміністративного та кримінального законодавства [11].

Проблема правового регулювання сфери інформації та комунікації в Європі не раз ставала предметом дискусій як науковців, законотворців, політиків, так і споживачів інформації. Тому сьогодні особливо актуальним є вдосконалення європейського законодавства в галузі інформаційних відносин.

Таким чином, на підставі здійсненого аналізу інформаційних правовідносин, їх поняття та ознак, ми дійшли наступних висновків:

- інформаційні правовідносини визначаються авторами по різному, але спільним є об'єкт виникнення – інформація;

- інформаційні правовідносини мають ознаки, які притаманні всім видам правовідносин, але вони також мають низку специфічних властивостей, що пояснюється особливістю їх об'єкту – інформації; як було зазначено, вона може «втрачати» свою значимість чи «переходити» з одного режиму в інший, існувати у документованій чи публічно оголошеній формі, транснаціональність;

- інформаційні правовідносини – відносини між суб'єктами, коло яких законодавчо визначене, з приводу вчинення певних дій щодо інформації (отримання, пошук, зберігання та ін.);

- питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу інформації, є актуальним. Це пов'язане зі змінами в державі в сфері інформаційного простору, також із активністю вітчизняних і зарубіжних громадсько-політичних інституцій у дослідженні зазначеної проблематики, і особливо з наявністю прогалів в національному законодавстві.

Перспективними дослідженнями в цьому напрямі вважаємо вдосконалення правового регулювання інформаційних правовідносин.

Враховуючи, що більшість існуючих матеріальних норм у сфері інформаційних відносин відповідає міжнародним вимогам, то необхідність вдосконалення національного законодавства, перш за все, повинно концентруватися на прийнятті дієвих положень щодо механізмів та гарантій існування інформаційних правовідносин і забезпечення захисту та інформаційної безпеки людини, суспільства і держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ліпкан В.А. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В.А. Ліпкан, В.А. Залізник ; за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : О.С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
2. Цимбалюк В.С. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / О-72 В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко та ін. ; За ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калужного та П.В. Мельника. – К. : Знання, 2004. – 274 с. ; Цимбалюк В.С. Кодифікація інформаційного законодавства України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Віталій Степанович Цимбалюк. – Х., 2013. – 40 с.
3. Капінус Л.І. Проблеми визначення права на доступ до інформації / Л.І. Капінус // Правові та політичні системи сучасності : матеріали наук.-практ. конференції (Луцьк, 22 квітня, 2012 р.) – К. : ФОРМ Ліпкан О.С., 2012. – 96 с.
4. Перов Д.О. Передумови формування інформаційних відносин / Д.О. Перов // Правові проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конференції (Київ, 15 липня, 2012 р.) – К. : ФОРМ Ліпкан О.С., 2012. – 76 с.
5. Золотар О.О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки цивільної авіації : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Олексіївна Золотар. – К., 2010. – 22 с.
6. Ліпкан В.А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [Навчальний посібник] / В.А. Ліпкан, Ю.С. Максименко, В.М. Желіховський. – К. : КНТ, 2006. – 280 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
8. Коваленко Л.П. Об'єкт інформаційних правовідносин / Л.П. Коваленко // Право і безпека, 2012. – № 5(47). – С. 78–83.
9. Коваленко Л.П. Особливості інформаційно-правових норм і відносин. // Л.П. Коваленко. / Форум права. – 2012. – № 4. – С. 475.
10. Копылов В.А. Информационное право. 2-е изд., перераб. и доп. / В.А. Копылов. – М. : Юристъ, 2002. – 512 с.
11. Ошитко О. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин у Європі / О. Ошитко // Віче, 2011. – № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2565/>.

УДК 342.9.03(094)

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ
З ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

**THE PROBLEM QUESTIONS AT DECISION OF COGNIZANCE OF BUSINESSES
ON CHALLENGING OF NORMATIVE-LEGAL ACTS**

Рябченко Я.С.,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті охарактеризовано категорію справ із приводу оскарження нормативно-правових актів та визначено їх підсудність. Наголошено на особливостях такої категорії справ і виділено підстави визначення підсудності під час їх розгляду і вирішення. Звернено увагу на предметну, територіальну, інстанційну підсудність та підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.

Ключові слова: адміністративний суд, нормативно-правовий акт, підсудність, виключна підсудність, територіальна підсудність, інстанційна підсудність, предметна підсудність, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.

В статье охарактеризована категория дел по поводу обжалования нормативно-правовых актов и определена их подсудность. Сделано упор на особенности такой категории дел и выделены основания определения подсудности во время ее рассмотрения и решения. Обращено внимание на предметную, территориальную, инстанционную подсудность и подсудность нескольких связанных между собой требований.

Ключевые слова: административный суд, нормативно-правовой акт, подсудность, исключительная подсудность, территориальная подсудность, инстанционная подсудность, предметная подсудность, подсудность нескольких связанных между собой требований.

In the article the category of case is described concerning the appeal of normative-legal acts and their cognizance is certain. An accent on the features of such category of case is done and the grounds of decision of cognizance during its consideration and decision are selected. Paid regard to subject, territorial, instance cognizance and cognizance of a few requirements between itself requirements.

Key words: administrative court, normative-legal act, cognizance, exceptional cognizance, territorial cognizance, instance cognizance, subject cognizance, cognizance of a few requirements between itself requirements.

Постановка проблеми. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначає завдання адміністративного судочинства, яке спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері

публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому

числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Разом із цим, загальним предметом юрисдикції адміністративного суду є розгляд справ адміністративної юрисдикції або адміністративних справ. У свою чергу юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, де однією зі сторін є фізична чи юридична особа, щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [1].

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями КАСУ підсудність адміністративних справ визначається за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ, а саме: предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної) [2, с. 10]. Узагалі, предметна підсудність встановлює кореляцію справ і судів за такою ознакою як предмет спору або позову, територіальна підсудність – за місцем розгляду справи, а інстанційна підсудність – за місцем суду в компетенційній ієрархії [3, с. 32, 39, 45]. Щодо предметної підсудності справ з оскарження нормативно-правових актів можна зазначити, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ встановлено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, а за ч. 2 ст. 18 КАСУ окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, однією зі сторін у яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. Виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що у справах з оскарження нормативно-правових актів, де однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, судом першої інстанції є місцевий загальний адміністративний суд і частково окружний адміністративний. Зокрема, Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Щодо територіальної підсудності, то за загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ. Однак справи із приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю те-

риторію України, крім випадків, передбачених КАСУ, адміністративні справи із приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. На підставі викладеного можна зазначити, що ч. 3 ст. 19 КАСУ закріплює правила виняткової територіальної підсудності, тобто особа може звернутися лише до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Це свідчить про те, що територіальна підсудність окремих категорій адміністративних справ спеціально визначена за окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [4, с. 53]. У даному випадку законодавець визначив територіальну підсудність таких справ більшою мірою за місцем перебування суб'єкта владних повноважень, що ухвалив такий нормативний правовий акт. Зазначена норма КАСУ певною мірою зачіпає права, свободи та законні інтереси особи, що звертається за захистом до суду, і, навпаки, є дуже зручною для органів, які видали оскаржуваний акт. Деякі автори пропонують установити альтернативну підсудність для даних справ: або за місцем перебування органу чи посадової особи, яка ухвалила акт, або за місцем проживання заявника. Дане положення закону надало б змогу громадянам з обмеженими фінансовими можливостями звертатися до суду і не позбавляло б їх права на судовий захист. Удосконалення законодавства про підсудність зазначених справ дозволить реально забезпечити повне відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян [5, с. 123-126].

У випадку не визначеності Кодексом адміністративного судочинства України територіальної підсудності адміністративної справи, такі справи розглядаються місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Варто відзначити, що судам необхідно розрізняти правові наслідки недотримання правил предметної і територіальної підсудності. Так, під час відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу, якщо відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАСУ). Порушення ж правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій із направленням справи на новий розгляд до належного суду. У випадку недотримання правил територіальної підсудності адміністративну справу також необхідно передати до належного суду, але за умови, якщо це було виявлено після відкриття провадження у справі (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАСУ).

Щодо інстанційної підсудності, то можна зазначити наступне: місцеві адміністративні суди (місцеві

загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАСУ, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції; апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться в межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції; Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАСУ, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду; Верховний Суд України у випадках, установлених КАСУ, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. Але є певні винятки. Так, рішення Вишого адміністративного суду України щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку. На підтвердження викладеного можна навести положення рішення Конституційного суду України, де зазначено, що норми КАСУ, на предмет їх відповідності ч. 2 ст. 125 Конституції України, не суперечать Основному закону, а встановлення законодавцем окремих категорій адміністративних справ, у яких апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не передбачено, не позбавляє Верховний Суд України статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції [6].

Поряд із вищезазначеним слід додати, що положення КАСУ регламентують такий вид підсудності як підсудність кількох пов'язаних між собою вимог. Так, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо

справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача, а якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо ж справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги – іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Поряд із цим, у справах з оскарження нормативно-правових актів вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, в іншому випадку – вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що феномен підсудності справ з оскарження нормативно-правових актів полягає в тому, що судами першої інстанції у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути не лише місцеві загальні суди як адміністративні, а й окружні адміністративні суди, тобто справи з оскарження нормативно-правових актів мають змішану предметну підсудність, певні особливості під час визначення територіальної підсудності (виключна територіальна підсудність), інстанційної підсудності (неможливість перегляду деяких справ в апеляційному та касаційному порядку), підсудності кількох пов'язаних вимог, на які потрібно зважати під час розгляду і вирішення відповідних справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 9–21.
3. Колпаков В.К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія : в 2 кн. / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Х. : Харків юрид., 2011. – Кн. 2. – 352 с.
4. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; ред. В.К. Матвійчук. – Вид 2-е, змін. і допов. – К. : Алерта, КНТ, 2007. – Т. 1. – 787 с.
5. Попельнюх Р.О. Правовий статус місцевих загальних судів при вирішенні справ адміністративної юрисдикції / Р.О. Попельнюх // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 7. – С. 123–126.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29.08.2012 № 16-рп/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.
7. Швенько М. Роль прес-служби Вишого спеціалізованого суду в забезпеченні прозорості та гласності вітчизняного судочинства (на прикладі Вишого адміністративного суду України) / М. Швенько // Право України. – 2011. – № 4. – С. 110–115.

8. Адміністративне право України : академ. курс : підручник : у 2 т. / голова редкол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

9. Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : монографія / Я.С. Рябченко ; за заг. ред. В.В. Зуй. – Х. : ФІНН, 2011. – 136 с.

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

CONCEPT AND NATURE OF SUBJECTS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF EDUCATIONAL ACTIVITY IN UKRAINE

Сіماشкевич Ю.М.,
юрисст ІІІ «М'ясні традиції»

Розглянуто поняття «суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності в Україні», проаналізовано сутність даного поняття і розкрито його сутність. Названо їх у відповідності до чинного національного законодавства. Також підготовлено відповідні висновки щодо даної проблематики.

Ключові слова: суб'єкт, організаційно-правове забезпечення, освітня діяльність, освіта.

Рассмотрено понятие «субъекты организационно-правового обеспечения образовательной деятельности в Украине», проанализирована сущность данного понятия и раскрыта его сущность. Названы они в соответствии с действующим национальным законодательством. Также подготовлены соответствующие выводы по данной проблематике.

Ключевые слова: субъект, организационно-правовое обеспечение, образовательная деятельность, образование.

Considered the notion «subjects of organizational and legal support of educational activity in Ukraine», analyzed the essence of this concept and revealed its identity. Named them in accordance with applicable national legislation. Also prepared the corresponding conclusions regarding this issue.

Key words: an, organizational and legal support, educational activities, education, subject.

Організаційно-правове забезпечення освітньої діяльності не можливе, як і правовідносини у будь-якій сфері, без суб'єктів. Система даних суб'єктів повинна бути чітко структурована, розташована ієрархічно, і на кожного із суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності мають бути покладені окремі повноваження, щоб цілісно це сприяло розвитку освіти в Україні. З'ясування термінологічного значення поняття суб'єкта організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності, розкриття його сутності дозволить краще зрозуміти правову природу і сутність таких суб'єктів у суспільстві та державі, що в подальшому сприятиме виявленню недоліків як у теорії, так і на практиці, а також пошуку напрямів їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності досліджували у своїх працях такі вчені, як В. Авер'янов, В. Андрущенко, І. Бех, М. Бурда, В. Кремень, В. Луговий, В. Мадзігон, О. Савченко. Тим не менш, незважаючи на внесок цих учених, дана тематика більшою мірою є малодослідженою, тому потребує глибокого наукового аналізу.

Метою статті є вивчення та аналіз сутності поняття «суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності в Україні». Задля до-

сягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: провести наукове дослідження значення терміна «суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності в Україні»; розкрити сутність цього поняття.

Основні результати дослідження. Беззаперечною є правова істина, котру висловив М. Гредескул, що суб'єкт права є центральним і ключовим пунктом у всіх юридичних відносинах [1, с. 11]. Суб'єкт права, на думку С. Архипова, є не просто носієм прав і обов'язків, але й основним чинником правового життя, від якого безпосередньо залежать зміст права, його функціонування взагалі та процес розвитку [2, с. 213]. Крім того, автор зауважує, що суб'єкт права, що виступає у ролі комплексу його юридичних зв'язків, є правовою особистістю, інтересами, намаганнями, що об'єктивовані ззовні [3, с. 13].

Загальнофілософське розуміння поняття «суб'єкт» розглядається в таких напрямках:

- 1) носій субстанціальних властивостей і характеристик, які визначають якісні особливості об'єкта;
- 2) наділена волею і свідомістю людина (тобто лише як фізична особа), котра активно діє і пізнає світ;
- 3) носій предметно-практичної діяльності і пізнання як джерело активності, що направлена на об'єкт;
- 4) індивід у якості будь-яких властивостей [4, с. 661].

Суб'єкт права загалом вважається особою чи організацією, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. У сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» частіше за все використовується як синонім термінів «суб'єкт» чи «учасник правовідносин» [5, с. 438].

Поняття суб'єкт правовідносин і суб'єкт права не завжди збігаються. Адже правовідносини – не єдина форма реалізації норм права. Окрім того, малолітні діти, душевнохворі люди, які є суб'єктами права, можуть і не мати змоги бути суб'єктами правовідносин. Конкретний суб'єкт, особа завжди є суб'єктом права, але не завжди є учасником правовідносин [6, с. 338].

Є позиція, що термін «суб'єкти права» ототожнюється з терміном «суб'єкти правовідносин» і означає індивідуальних або колективних осіб, що використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [7, с. 355].

Під суб'єктом права тлумачать також певних осіб або ж організації, за якими законом визнана специфічна юридична властивість правосуб'єктності, яка дає можливість брати участь у різних правовідносинах з іншими такими організаціями чи особами [8, с. 132]. Правосуб'єктність розглядається в аспекті того, що є юридичною властивістю, якісним показником особи, правовим становищем, що обумовлює належність її до правової системи, входження до неї. Такий правовий стан особи (фізичної і юридичної) формується не стихійно сам по собі, оскільки його витоком являється діючий правопорядок, система юридичних норм. Між особою і правопорядком у такому разі виникає певний правосуб'єктний зв'язок, наділений загальним родовим характером, який визначає належність особи до правового суспільства, до кола суб'єктів права. Такий зв'язок характеризується динамічністю, постійною змінюваністю, відсутністю статичності [9, с. 36].

Науковий інтерес, зокрема, становить дослідження Ю. Тихомирова, котрий говорить про суб'єкта компетенції, під яким розуміє уповноважені структури та осіб, які мають право та зобов'язання діяти у межах певної сфери на підставі встановлених повноважень [10, с. 58].

На основі цього можемо резюмувати, що покликанням суб'єкта є присутність у праві, а зміст останнього, у свою чергу, розкривається за допомогою нього.

Аналізуючи наукову юридичну літературу у сфері адміністративного права, ми дійшли висновку, що досі не було надано спроб визначити поняття суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності, а тим паче – їх ознаки. У переважній кількості джерел йдеться лише про правове регулювання суб'єктів адміністративного права, суб'єктів адміністративно-правового регулювання, суб'єктів публічної адміністрації у сфері освіти, суб'єктів державного управління освітою.

Беручи до уваги визначення суб'єкта адміністративно-правового регулювання (у нашому випадку

організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності) як джерело впливу того, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт із метою проведення його у новий стан [11, с. 9], можемо зауважити, що раціональне зерно полягає в тому, що суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності, на нашу думку, також здійснюють прямий вплив на розвиток відносин у сфері освіти, виконуючи керівницьку природу і повноваження, що на них покладені. Більше того, ми вважаємо, що у них також є мета, тобто вони характеризуються цілеспрямованістю.

Тим не менш, суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності спрямовані не лише на проведення системи освіти у новий стан (тобто мають у чистому вигляді реформаторське призначення), а й на вдосконалений новий стан. Маємо на увазі, що суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності повинні функціонувати так, щоб наслідки їх діяльності відображалися на збільшенні ефективності системи освіти і недопустимості переходу у новий негативний стан, що відобразатиметься на зниженні рівня якості освіти України.

Ведучи мову про суб'єктів адміністративного права, можна навести позицію вченого Ю. Старилова, котрий зазначає, що під ними необхідно розуміти реальних учасників адміністративно-правових відносин, які беруть участь в організації публічного права, у самій управлінській діяльності, а також у процесі управління [12, с. 419]. Ми переконані, що правову природу суб'єктів організаційно-правового забезпечення освіти також можна окреслити у контексті реальних учасників відносин організаційно-правового характеру у сфері освіти. Це означає, що вони дійсно впливають на розвиток відносин, управляють ситуацією у державі та суспільстві, відіграють організаційну та правову роль у забезпеченні продуктивного функціонування системи освіти в Україні.

Отож, на основі проведеного аналізу, резюмуємо, що суб'єктами організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності є сукупність ієрархічно структурованих органів владних повноважень, що за допомогою різноманітних методів, заходів, засобів і нормативно-правових актів регулюють, організовують діяльність освітньої сфери, визначають та створюють правила щодо навчальних програм для закладів освіти всіх рівнів, визначають ліцензійні умови для акредитації навчальних закладів тощо.

Суб'єктами державного регулювання освіти необхідно виділити Верховну Раду України, яка визначає державну політику в галузі вищої освіти, Президента України, Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого і громадського самоврядування [13]. Однак говорячи про суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності, більш повно їх висвітлює на практиці наступна класифікація: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Міністерство освіти і науки України; інші центральні органи виконавчої влади;

Державна інспекція навчальних закладів України; Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм органи управління освітою [14, с. 350]. Цей перелік представників влади і місцевого самоврядування вичерпно пояснює роль держави у сфері освіти і повною мірою показує належність даних суб'єктів до суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності.

Владна сутність суб'єктів організаційно-правового забезпечення розкривається через те, що вони є тими суб'єктами, які від імені держави уповноважені здійснювати покладені на них обов'язки і користуватися правами у сфері управління освітою за допомогою різних засобів та способів організаційно-правової природи. Крім того, процес реалізації

державної влади має матеріалізоване зовнішнє вираження [15, с. 8].

Висновки. Отже, на основі вищенаведеного можемо резюмувати, що з'ясування загальнотеоретичної сутності, зокрема понятійного апарату, окреслення характеристики особливостей та вихідних начал (принципів) суб'єктів організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності сприяє розумінню місця і значення останніх у суспільстві та державі, визначає їх роль і вплив на освіту в Україні. Суб'єкти організаційно-правового забезпечення освітньої діяльності є надзвичайно важливими в суспільстві і державі органами, оскільки завдяки їх ефективному функціонуванню залежить організаційна та правова складова усєї системи освіти в Україні. Саме на них покладено реалізацію максимально досконалої системи освіти в Україні на всіх рівнях по всій території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гредескул Н.А. Общая теория права: лекции, читанные в С.-Петербур. Политех. ин-те / Н.А. Гредескул. – СПб, 1909. – 317 с.
2. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб., 2004. – 469 с.
3. Архипов С.И. Субъект права в центре правовой системы / С.И. Архипов // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 13–23.
4. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Сов. энцикл., 1983. – 840 с.
5. Зайчук О.В., Онщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н. М. Онщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х., 2009. – 584 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
8. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства / В.С. Нерсесянц. – М., 2004. – 832 с.
9. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3 (58). – С. 29–38.
10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2004. – 355 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
12. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2002. – 728 с.
13. Кобець А.С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» від 13.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=308>.
14. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.
15. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.

УДК 351.74

КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

CLASSIFICATION OF INFORMATION RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

Собків Я.М.,
здобувач

Національного університету біоресурсів і природокористування України

Визначено наукові підходи щодо класифікації прав і свобод людини та громадянина. Окреслено співвідношення понять «права на інформацію» та «інформаційні права і свободи людини та громадянина». Визначено місце інформаційних прав і свобод у системі інших прав і свобод людини та громадянина. Виділено основні інформаційні права і свободи людини та громадянина.

Ключові слова: право на інформацію, класифікація інформаційних прав і свобод людини та громадянина, інформаційні права і свободи людини та громадянина.

Определены научные подходы к классификации прав и свобод человека и гражданина. Определены соотношения понятий «права на информацию» и «информационные права и свободы человека и гражданина». Определено

место информационных прав и свобод в системе других прав и свобод человека и гражданина. Выделены основные информационные права и свободы человека и гражданина.

Ключевые слова: право на информацию, классификация информационных прав и свобод человека и гражданина, информационные права и свободы человека и гражданина.

Definitely scientific approaches to classification of rights and freedoms of man and citizen. Determined the ratio of the concepts of "right to information" and "information rights and freedoms of man and citizen". The place of information rights and freedoms of some other rights and freedoms of man and citizen identified key information rights and freedoms of man and citizen.

Key words: right to information, classification of information rights and freedoms of man and citizen, information rights and freedoms of man and citizen.

Актуальність теми дослідження. Інститут прав і свобод людини та громадянина не є сталим, оскільки на його становлення, розвиток і трансформацію впливають різні фактори. На кожному історичному етапі становлення держави та громадянського суспільства ці фактори різні. Нині найбільш вагомими чинниками, що детермінують перегляд усталених поглядів на цей інститут, є інформатизація та глобалізація. Завдяки ним з'явилися нові права та свободи – інформаційні права і свободи, а ті права та свободи, що є давно відомими, набули яскраво вираженого інформаційного характеру.

Водночас інформаційні права і свободи як новий малодосліджений правовий феномен не знайшли адекватного наукового дослідження в юридичній доктрині. У зв'язку з чим обрання теми цієї наукової статті має надзвичайно актуальне значення.

Метою даної статті є дослідження видів інформаційних прав і свобод людини та громадянина. Виходячи з розуміння загальної проблеми, автором поставлено такі завдання: 1) визначити наукові підходи щодо класифікації прав і свобод людини та громадянина; 2) окреслити співвідношення понять «права на інформацію» та «інформаційні права і свободи людини та громадянина»; 3) окреслити види інформаційних прав і свобод людини та громадянина тощо.

Виклад основного матеріалу. Науково-теоретичні дослідження у цій сфері представлені роботами вітчизняних та зарубіжних фахівців конституційного, інформаційного, адміністративного, міжнародного, кримінального та інших видів права: І. Арістової, О. Баранова, І. Бачило, В. Гавловського, В. Демиденка, М. Дімчогло, В. Залізняка, Л. Капінуса, А. Колодія, В. Копейчикова, В. Ліпкана, В. Логінова, Ю. Максименко, Ф. Рудінського, К. Татарнікової, Ю. Тодики, А. Туніка, К. Череповського, О. Чуприни та інших.

З метою розкриття плюралізму інформаційних прав і свобод людини та громадянина вважаємо за необхідне окреслити ряд концептуальних засад, на яких базується авторська концепція розуміння змісту предмета розгляду.

1. Поняття «право на інформацію» та «інформаційні права» нетотожні. Поняття «інформаційні права і свободи людини та громадянина» є більш широким, оскільки охоплює не лише можливість «вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким способом, на свій вибір», а навіть «можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів», а це всі права і свободи людини і гро-

мадянина, що мають інформаційний характер.

2. Інформаційні права і свободи людини та громадянина становлять цілісний екзистенціальний феномен, який можна пізнати винятково крізь призму їх системних властивостей, що знаходить свій прояв у наявності прав і свобод інформаційного характеру в різних сферах життєдіяльності суспільства. Відтак доцільно говорити про інформаційні права і свободи людини та громадянина в екологічній сфері, економічній сфері, політичній сфері, управлінській сфері тощо, які корелятивно поєднані й у своїй інтегративній сукупності складають систему інформаційних прав і свобод. Адже поява інших сфер життєдіяльності суспільства не змінює сутності цього феномена. Нині будь-які суспільні відносини знаходять свій прояв через інформацію, інформаційну сферу. Можна стверджувати, що інформаційні права і свободи є в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства.

3. Правові норми, визначаючи конкретний зміст прав і свобод людини та громадянина, не дають їхнього вичерпного переліку. Розвиток міжнародного та національного законодавства, юридичної доктрини сприяє перманентному розширенню спектру прав і свобод людини та громадянина.

Загалом в історичному розвитку прав і свобод виокремлюються три покоління. На першому етапі (кінець XVIII – початок XIX ст.) у конституційних актах фіксуються, як правило, дві групи прав і свобод – особисті (тобто цивільні) свободи та політичні права. У межах особистих прав виокремлюються деякі інформаційні права, зокрема свобода думки й слова, свобода світогляду й віросповідання, право на звернення до державних органів тощо. Політичні права забезпечують можливість брати участь в управлінні державою, серед яких виділяють таке інформаційне право як свобода друку.

«До другого покоління можна віднести соціально-економічні права і свободи, що гарантують інтереси людини в суспільстві й державі (право на власність, право на працю, право на сприятливі умови праці, право на відпочинок, право на охорону здоров'я й медичну допомогу, право на освіту, право на вільний вибір сфери діяльності), а також права соціально-культурного характеру. Останні забезпечують можливість особи користуватися досягненнями вітчизняної і світової культури для особистого розвитку і творчості. Ця група прав була зафіксована в різних національних і міжнародних документах протягом XX ст.» [1, с. 154].

«До третього покоління належать права і свободи, що забезпечують якість життя. Маються на увазі

право на сприятливе навколишнє середовище і свобода інформації (можливість збирати, зберігати й поширювати будь-яким доступним способом будь-яку інформацію, що не становить таємниці). Ці права стали одним із правових інструментів боротьби людства із глобальними проблемами – екологічною небезпекою й інформатизацією життя – у період переходу до постіндустріального суспільства» [1, с. 154].

У Розділі II чинної Конституції України вміщено перелік основних прав і свобод людини і громадянина в Україні, але немає їх чіткого розмежування чи офіційної класифікації, тобто кожен в Україні має права на:

- вільний розвиток своєї особистості (ст. 23);
- життя (ст. 27);
- свободу та особисту недоторканність (ст. 29);
- недоторканність житла (ст. 30);
- таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31);
- невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32);
- свободу пересування та вибору місця проживання (ст. 33);
- свободу думки і слова, інформацію (ст. 34);
- свободу світогляду і віросповідання (ст. 35);
- свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36);
- участь в управлінні державними справами (ст. 38);
- мирні збори (ст. 39);
- письмові звернення до органів державної влади (ст. 40);
- власність та результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41);
- підприємницьку діяльність (ст. 42);
- свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав (ст. 54) тощо.

Крім того, нині ряд прав і свобод людини та громадянина також мають інформаційний характер, зокрема без права на інформацію неможливо наповнити реальним змістом такі конституційно закріплені права, як:

- право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23);
- право на повагу гідності (ст. 28);
- невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32);
- право на свободу світогляду (ст. 35);
- право на свободу об'єднання (ст. 36);
- право брати участь в управлінні державними справами, виборчі права (ст. 38);
- право на збори, демонстрації, мітинги (ст. 39);
- право на звернення до органів влади, місцевого самоврядування (ст. 40);
- свобода літературної, художньої, наукової творчості (ст. 54);
- право знати свої права та обов'язки (ст. 57) тощо.

Узагальнивши основні положення позицій різних фахівців юридичної науки, можна виділити кілька критеріїв класифікації прав і свобод людини і громадянина.

1. За роллю держави в реалізації прав людини і громадянина:

а) негативні – права, що охороняють особу від впливу влади (зловживання нею) шляхом її обмеження (свобода слова, преси, релігії, пересування, вибору професії, право на недоторканність приватної власності, таємниця і недоторканність листування, право на недоторканність житла тощо);

б) позитивні – права, що вимагають від держави захисту особи, забезпечуються державою, передбачають «позитивне втручання» з боку держави у їх здійснення (право на освіту, свобода будь-якої творчої діяльності, право на інтелектуальну власність, право на вільне використання своїх здібностей і майна, право на соціальну безпеку і захист в умовах безробіття, право на сприятливе навколишнє середовище, право на охорону здоров'я і медичну допомогу, право на гідне життя тощо).

2. За часом проголошення:

- а) першого покоління;
- б) другого покоління;
- в) третього покоління.

3. Залежно від належності особи до певної держави:

- а) громадян;
- б) іноземців;
- в) осіб без громадянства;
- г) осіб із подвійним громадянством.

4. За ступенем розповсюдження:

а) загальні – розповсюджуються на всіх громадян;

б) спеціальні – розповсюджуються на окрему категорію громадян, що залежить від соціального, службового положення, статі, віку тощо.

5. За кількістю суб'єктів, що реалізують права і свободи:

- а) індивідуальні (право на життя, труд);
- б) колективні (право на мітинги, страйки).

У юридичній науці найбільшого поширення набула класифікація прав і свобод людини та громадянина *за сферами діяльності держави і громадян (за сферами реалізації в суспільному житті)*. Зокрема за цим критерієм виокремлюють такі види прав і свобод людини та громадянина:

1) громадянські або особисті права й свободи – це природні, основні, невід'ємні права людини, що необхідні їй для забезпечення фізичного і духовного розвитку (право на життя, особисту недоторканність, свободу пересування, вибір місця проживання, безпечне навколишнє середовище, житло, на ім'я, честь і гідність, на справедливий, незалежний і публічний суд;

2) політичні права і свободи – можливості (свободи) громадянина брати участь в управлінні державою й у суспільному житті, впливати на діяльність різних державних органів, а також громадських організацій (право обирати і бути обраним у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування, право створювати громадські об'єднання і брати участь у їхній діяльності, свобода демонстрацій і зборів, свобода слова, думок, у тому числі свобода друку, радіо, телебачення тощо);

3) економічні права і свободи – можливості (свободи) людини і громадянина розпоряджатися предметами споживання й засобами виробництва (право

на приватну власність, право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом);

4) соціальні права і свободи – можливості (свободи) особи вільно розпоряджатися своєю робочою силою, використовувати її самостійно чи за трудовим договором (право на вільну працю, право на соціальне забезпечення, відпочинок, освіту, гідний рівень життя тощо);

5) культурні права та свободи – можливості (свободи) збереження і розвитку національної самобутності людини, доступу до духовних досягнень людства, їх засвоєння, використання й участі надалі у їхньому розвитку (право на освіту, навчання рідною мовою, право на використання вітчизняних і світових досягнень культури і мистецтва, право на вільну наукову, технічну і художню творчість тощо).

Відсутність нормативно закріпленої класифікації прав і свобод людини та громадянина, а також їх невичерпність та постійний розвиток сприяє плюралізму наукових підходів у даному контексті.

Екстраполюючи вищезазначені погляди на предмет розгляду (інформаційні права і свободи) слід зауважити, що на думку одних вчених, ці права належать до громадянських прав і свобод, на думку ж інших – до політичних, треті вказують, що вони є культурними тощо.

Наприклад, у праці колективу авторів «Права людини як фактор стратегії стійкого розвитку», згадуючи про конституційні права і свободи (слова, думки, інформації тощо), автор глави про політичні права розглядає їх як «побічні» та напрямки, не зв'язані із проблемою стійкого розвитку [2, с. 12].

В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика до особистих (громадянських) прав і свобод людини відносять, насамперед, право на життя, на повагу її гідності, свободу та особисту недоторканість, свободу думки і слова, світогляду і віросповідання, свободу пересування тощо [3, с. 126-137]. Але визначаючи політичні права і свободи громадян України, вчені відносять до них право на свободу друку та інформацію, тобто розподіляють ч. 1 і ч. 2 ст. 34 на два різні права.

У цьому контексті ми підтримуємо Н.В. Кушакову,

яка зазначила: «Конституційні права на свободу думки і слова та інформацію в будь-якій формі, закріплені відповідно у ч. 1 і ч. 2 ст. 34 Конституції, – це перш за все особисті права кожної людини, але в певних аспектах і політичні права громадян України (наприклад, у разі отримання чи поширення певної інформації під час виборів тощо). Право на інформацію можна також віднести і до культурних прав, бо його можна розглядати в контексті реалізації свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54), реалізації права на освіту (ст. 53) тощо. Виникає також питання, чи можна ототожнювати право на свободу думки і слова, тобто право на вільне самовираження, та право на інформацію, чи треба розглядати їх як окремі права. Виходячи зі змісту ст. 34 Конституції України, ст. 10 («Свобода вираження поглядів») Конвенції про захист прав та основних свобод людини (в редакції протоколу № 11 від 1 листопада 1998 р.), де говориться, що право на свободу вираження своїх думок включає свободу отримувати та поширювати інформацію, та із сучасного розуміння поняття інформації, можна зробити висновок, що право на інформацію – це складова права на самовираження, а отже, особисте право кожного» [4, с. 78-79].

Висновки. Отже, ще раз стверджуємо, що інформаційні права і свободи людини та громадянина становлять цілісний екзистенціальний феномен, який сприяє наявності прав і свобод інформаційного характеру у різних сферах життєдіяльності суспільства. Відтак доцільно говорити про інформаційні права і свободи людини та громадянина в екологічній сфері, економічній сфері, політичній сфері, управлінській сфері тощо, які в інтегративній сукупності складають систему інформаційних прав і свобод. Адже поява інших сфер життєдіяльності суспільства не змінює сутності цього феномена. Нині будь-які суспільні відносини знаходять свій прояв через інформацію, інформаційну сферу.

Щодо класифікації інформаційних прав і свобод людини та громадянина, то вона може здійснюватися за різноманітними критеріями та не є усталеною, оскільки вони є невичерпними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бесчастний В.М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : [підручник] . – К. : Українська правнича фундація, 2008. – 378 с.
2. Бачило И.Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации / И.Л. Бачило // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 5–14.
3. Конституційне право України : [підручник] / [Академія правових наук України; за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики]. – К. : Українська правнича фундація, 1999. – 678 с.
4. Кушакова Н.В. Конституційне право на інформацію в Україні (порівняльний аналіз) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Наталія Вадимівна Кушакова. – К., 2003. – 243 с.

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

CONCEPTION OF DEVELOPMENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS IN UKRAINE

Солошкіна І.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

У статті автор розглядає концепцію розвитку фінансових установ в Україні на основі інтеграції ключових підсистем принципів, цілей та завдань діяльності фінансових установ. В роботі досліджується градація фінансових установ за рівнями розвитку; аналізуються та взаємно узгоджуються ключові принципи, цілі та завдання діяльності фінансових установ в Україні.

Ключові слова: фінансові установи, принципи діяльності фінансових установ, концепція розвитку фінансових установ.

В статье автор рассматривает концепцию развития финансовых учреждений в Украине на основе интеграции ключевых подсистем принципов, целей и заданий деятельности финансовых учреждений. В работе исследуется градация финансовых учреждений по уровням развития; проводится анализ и согласование ключевых принципов, целей и заданий деятельности финансовых учреждений в Украине.

Ключевые слова: финансовые учреждения, принципы деятельности финансовых учреждений, концепция развития финансовых учреждений.

In the article an author examines conception of development of financial institutions in Ukraine on the basis of integration of key subsystems of principles, aims and tasks activity of financial institutions. Gradation of financial institutions is in-process probed on the levels of development; an analysis and concordance of key principles is conducted, aims and tasks activity of financial institutions in Ukraine.

Key words: financial institutions, principles of activity of financial institutions, conception of development of financial institutions.

В умовах сучасного розвитку України для підтримання стабільності економічної ситуації в державі надзвичайно важливо зберегти довіру населення до роботи фінансових установ. Менеджменту фінансових установ необхідно звернути увагу на пріоритетність нарощування потенціалу розвитку, а не на отримання короткострокового прибутку в максимальному обсязі та без впровадження інноваційних процесів.

Наближенню українських фінансових установ до міжнародних стандартів перешкоджають такі ключові фактори, як: низький рівень інформаційної прозорості; недостатня інвестиційна привабливість; дуже низький рівень захисту споживачів фінансових послуг. Вітчизняний фінансовий ринок недостатнього інтегрований в економічну систему України, зокрема, в соціальному аспекті. Враховуючи вище наведене, розробка концепції розвитку фінансових установ є надзвичайно актуальним, своєчасним та терміновим проблемним питанням.

Значний вклад в дослідження наукових проблем функціонування та розвитку фінансових установ внесли вітчизняні вчені-економісти: Ф. Бутинець, О. Василик, О. Васюренко, Ю. Власенко, В. Зимовець, С. Зубик, В. Корнєєв, В. Кремень, М. Крупка, І. Лютий, С. Львовичкін, В. Опарін, М. Туган-Барановський, С. Черкасов, В. Шелудько, І. Школьник, М. Яснопольський [3; 6; 8; 9]. На сучасному етапі розвитку економічної думки не розроблено концепцію розвитку фінансових установ, яка дозволила б здійснити градацію рівнів їх розвитку, та декомпозицію цілей їх діяльності.

Метою написання наукової статті є розробка концепції розвитку фінансових установ на основі інтеграції ключових підсистем принципів, цілей та завдань діяльності фінансових установ.

Завданнями дослідження статті є: дати визначення поняттю «концепція розвитку фінансових установ»; здійснити градацію фінансових установ за рівнями розвитку; визначити, науково обґрунтувати та взаємно узгодити ключові принципи, цілі та завдання діяльності фінансових установ; побудувати «дерево цілей» функціонування та розвитку фінансових установ; побудувати структурну концептуальну модель розвитку фінансових установ.

Для проведення фундаментального дослідження діяльності фінансових установ надзвичайно важливо представити концептуальний опис фінансових процесів і явищ.

У великому економічному словнику приведене поняття концепції як системи поглядів. Концепція представлена як те чи інше розуміння явищ, процесів, чи єдиний, визначений задум [1].

Концепція (лат. *conception* – розуміння, єдиний задум, думка, що веде) – система поглядів, що виражає певний спосіб бачення («точку зору»), розуміння, трактування яких-небудь предметів, явищ, процесів, що презентує провідну ідею або конструктивний принцип, що реалізують певний задум у тій або іншій теоретичній практиці щодо знань [4, с. 505].

Також поняття «концепція» пропонується розглядати як систему поглядів на ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення яких-небудь явищ, подій; основна ідея якої-небудь теорії [7]. Термін

«концепція» використовується також для позначення основного задуму в наукових, художніх, політичних та інших видах діяльності людини.

У неокласичній науці поняття концепції стали редукувати до фундаментальної теоретичної схеми (що включає в себе вихідні принципи, універсальні для даної теорії закони, основні змістоутворюючі категорії й поняття), або (і) до ідеалізованої (концептуальної) схеми, описуваної області (що вводить, як правило, структурно-організаційний зріз предметного поля, на яке проектується інтерпретації всіх затверджень теорії) [5].

На підставі вищесказаного можна визначити концепцію розвитку фінансових установ як систему теоретико-методологічних поглядів, яка відображує розуміння і трактовку фінансових бізнес-процесів та визначає взаємно інтегровані підсистеми принципів, цілей та завдань діяльності фінансових установ.

Підсистему принципів пропонується розглядати в розрізі принципів розвитку та діяльності фінансових установ. Підсистему цілей також пропонується структурувати на: стратегічні, тактичні та оперативні.

Залежно від цілого комплексу факторів кожна фінансова установа знаходиться на різному рівні розвитку (рис. 1). Якщо фінансова установа підтримує функціонування на поточному рівні та не намагається адаптуватися та розвиватись, такий шлях розвитку вважається інерційним. Такій фінансовій установі необхідно керуватись принципами діяльності та достатньо досягати оперативних цілей.

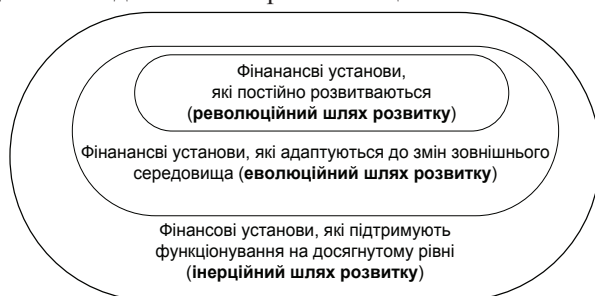


Рис. 1. Ієрархічна схема фінансових установ за рівнями розвитку

Якщо фінансова установа вдало адаптується до змін зовнішнього середовища, але не розвивається та не нарощує потенціал, пропонується вважати такий шлях розвитку еволюційним. Такій фінансовій установі пропонується обрати для досягнення підсистеми оперативних і тактичних цілей та керуватись принципами діяльності та для подальшого розвитку намагатись використовувати принципи розвитку фінансових установ.

Революційним шляхом розвитку, найвищим та найбільш складним рівнем вважаємо рівень, на якому знаходяться фінансові установи, які постійно розвиваються. Такий рівень є найбільш ризикованим та таким, який найбільш складно досягти. В діяльності таких фінансових установ необхідно керуватись в повній мірі принципами діяльності та розвитку. Фінансовим установам цього рівня необхідно намагатись досягати всіх цілей, які структуровано в

дослідженні як підсистеми оперативних, тактичних та стратегічних цілей фінансових установ.

Принципи – це основні положення діяльності фінансових установ, які забезпечують реалізацію їх основних функцій. Принципи розвитку фінансових установ відображають ті закономірності, які визначаються стратегічними цілями. Принципи діяльності фінансових установ відображають ті закономірності, які визначаються тактичними та оперативними цілями. Систему принципів розвитку фінансових установ подано на рис. 2.

Одним із ключових принципів розвитку фінансової установи автор вважає принцип адаптивності, який допомагає досягати стратегічних цілей, тому що є визначальною властивістю стратегічного управління фінансовою установою, яка дозволяє керувати стратегічними змінами, а не тільки використовувати можливості цих змін.

Стратегічний розвиток фінансової системи не можливий без постійного удосконалення рівня професійної майстерності персоналу фінансових установ. Принцип когнітивності полягає в розробці стратегічних програм постійного підвищення кваліфікації. Досягнення стратегічних цілей фінансовими установами можливе лише при виробленні у персоналу стратегічного бачення фінансових бізнес-процесів. Фінансові установи повинні створити всебічної бази організаційних знань та підтримувати найвищий рівень навчання персоналу відповідно до міжнародних стандартів, розвивати у персоналу креативне мислення. Тільки при виконанні цих умов можна буде використовувати наявні можливості та здатності в повному обсязі.

Застосування принципу синергії дозволить підсилити ефект від досягнення стратегічних цілей фінансовими установами за рахунок вдалого комбінування й сполучення фінансових бізнес-процесів.

Принцип інтеграції проявляється при органічному поєднанні та взаємному підпорядкуванні, узгодженні підсистем стратегічних, тактичних, оперативних цілей фінансових установ, завдань їх діяльності та убудованості їх в систему стратегічного управління фінансовою установою.

Ситуація на фінансовому ринку характеризується значною мірою ентропії та динамічних змін, крім того, фінансові ресурси є обмеженими, тому фінансові установи повинні бути готовими таким чином перегрупувати наявні активи та фінансові ресурси, створити їх комбінації з унікальними властивостями, щоб досягати своїх стратегічних цілей в найкоротші терміни. Сприятим таким позитивним змінам допоможе запровадження принципу стратегічної гнучкості.

Фінансові установи повинні бути стратегічно-орієнтованими, тобто їх менеджмент повинен займатись не тільки поточними питаннями отримання прибутку, а й проблемами постійного удосконалення діяльності фінансової установи, її якісним розвитком, тобто реалізовувати процеси нарощування потенціалу.

Принцип системності дозволяє фінансовій установі визначити своє місце в фінансовій системі України та світу. Пропонується саму фінансову установу розгляда-

ти як складну динамічну систему, яка має свої елементи, які взаємопов'язані певним чином. Кількість структурних елементів системи залежить від необхідного рівня деталізації. Крім того, доцільно структурувати з точки зору принципу системності підсистеми завдань, стратегічних, тактичних та оперативних цілей.

Без запровадження принципу інноваційності досягнення стратегічних цілей взагалі неможливе. Фінансові установи, які працюють в умовах динамічного глобального фінансового ринку, для стратегічного розвитку повинні впроваджувати інновації в систему управління, удосконалювати фінансові послуги, які вони надають та продумувати комплекс нових фінансових послуг.

Система принципів діяльності фінансових установ включає в себе такі принципи: принцип законності [3]; принцип економічної ефективності; принцип матеріальної відповідальності [8]; принцип фінансового контролю [3]; принцип перманентного внутрішнього моніторингу діяльності; принцип забезпеченості фінансовими резервами; принцип фінансового планування; принцип господарської самостійності [9]; принцип добровільності при виборі спеціалізації за окремими видами діяльності, фінансовими послугами або фінансовими операціями; принцип диверсифікації фінансових послуг; принцип адекватності організаційної структури й корпоративної культури оперативним і тактичним цілям фінансової установи; принцип холізму (сполучення принципу координації й інтеграції) [5], що визначає вимогу високого рівня погодженості між стратегічним, тактичним та оперативним управлінням; принцип мотивації поведінки колективу; принцип цільової направленості; принцип єдності оперативних і тактичних цілей та ефективності інтенціональності функціонування [2] – фінансовій установі властива розвинена сфера цілей, намірів і планів.

Відповідно до принципів інтенціональності функціонування, цільової направленості та принципу єдності оперативних і тактичних цілей та ефективності автор вважає за доцільне побудувати «дерево цілей». «Дерево цілей» в даному випадку визначаємо як «цільовий каркас» фінансової установи для розкриття структури системи цілей методом їх декомпозиції на стратегічні,

тактичні та оперативні. «Дерево цілей» пропонується будувати на основі повної редукції цілей фінансових установ з їх градацією за рівнями розвитку фінансових установ. Побудову «дерева цілей» функціонування та розвитку фінансових установ представлено на рис. 3.



Рис. 2. Система принципів розвитку фінансових установ

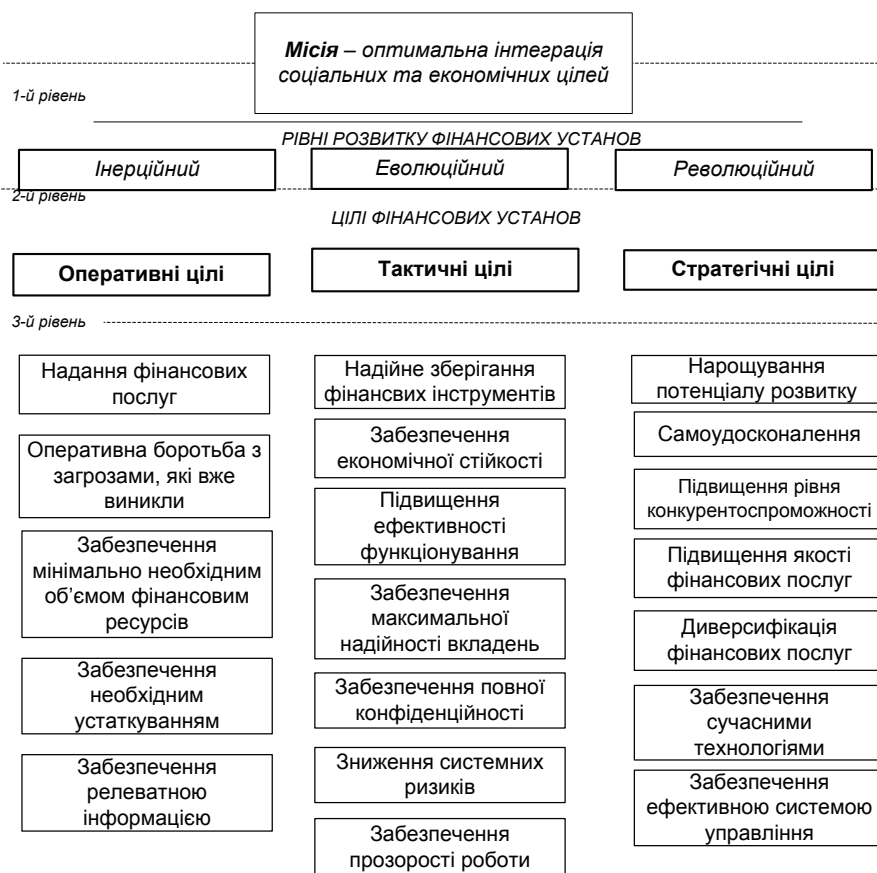


Рис. 3. Побудова «дерева цілей» функціонування та розвитку фінансових установ

Місія визначається з урахуванням необхідності гармонізації інтересів фінансових установ, клієнтів та держави. Місію встановлено в зв'язку з недостатнім рівнем соціальної направленості діяльності учасників фінансового ринку.

В рамках кожної підсистеми цілей необхідно здійснювати їх градацію за інерційним, еволюційним та революційним рівнями. Фінансові установи інерційного рівня досягають тільки операційних цілей; фінансові установи еволюційного рівня досягають операційних і тактичних цілей; фінансові установи революційного рівня досягають всіх цілей: оперативних, тактичних та стратегічних.

Декомпозицію цілей фінансових установ в рамках кожної підсистеми необхідно здійснювати з урахуванням їх ранжування. Ранги кожній цілі пропонується присвоювати на основі використання евристичного методу апріорного ранжування. Експертів при використанні методу апріорного ранжування необхідно обирати з провідних спеціалістів фінансової установи. При присвоєнні рангів оперативним, тактичним та стратегічним цілям необхідно враховувати ситуацію на фінансовому ринку.

Ключовими завданнями діяльності фінансових установ є: прискорення здійснення платежів; залучення максимально можливого обсягу фінансування з різних джерел; побудувати взаємовигідну систему розрахунків з партнерами; пріоритетність розрахунків в національній валюті; максимально спростити систему взаємних розрахунків з партнерами та клієнтами [3]; зростання рівня електронних платежів.

Розроблена структурна концептуальна модель розвитку (рис. 4) дозволить фінансовим установам підвищити рівень ефективності діяльності за рахунок інтеграції підсистем завдань, цілей та принципів в загальну концепцію розвитку фінансових установ. Концептуальна модель базується на системному підході.



Рис. 4. Структурна концептуальна модель розвитку фінансових установ

Основними перевагами та результатами розробленої концепції розвитку фінансових установ є:

- побудоване «дерево цілей» дозволить фінансовим установам більш зважено підходити до процесів цілепокладання та цілереалізації через декомпозицію своїх оперативних, тактичних та стратегічних цілей;
- здійснена градація рівнів діяльності фінансових установ дозволить їм визначитися з їх роллю в фінансовій системі України та на міжнародному фінансовому ринку;
- виділення принципів розвитку фінансових установ дозволить їм стати стратегічно-орієнтованим та постійно удосконалювати свою діяльність.

В подальших дослідженнях необхідно розкрити взаємозв'язок розробленої концепції розвитку фінансових установ з їх основними функціями та дослідити повноваження фінансових установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – 5-е изд., доп. и перераб. – М. : Институт новой экономики, 2002. – 1280 с.
2. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и теория предприятия // Вопросы экономики. – 2002. – № 10. – С. 47–69.
3. Міщенко В. Особливості посткризового реформування фінансового сектору України / В. Міщенко // Фінанси України. – 2010. – № 10. – С. 3–15.
4. Новый философский словарь: 2-е изд., переработ. и дополн. – Мн. : Интерпрессервис ; Книжный Дом, 2001. – 1280 с.
5. Отенко И.П. Методологические основы управления потенциалом предприятия: Монография. – Харьков : ХНЭУ, 2004. – 216 с.
6. Рибак С. Інституційні інвестори фінансової системи: сучасний стан та перспективи розвитку / С. Рибак, О. Коваль // Фінанси України. – 2010. – № 10. – С. 60–64.
7. Философский словарь под ред. В.И. Шинкарука. – К. : Главная редакция Украинской Советской Энциклопедии, 1986. – 796 с.
8. Школьник І. Фінансовий ринок України: сучасний стан і стратегія розвитку: монографія / І. Школьник. – Суми : Мрія-1, УАБС НБУ, 2008. – 348 с.
9. Юрій С. Ринок фінансових послуг як інституційна основа ринкової економіки / С. Юрій, О. Луцишин // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 48–59.

ІНФОРМАЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ НЕОПАРАДИГМИ**INFORMATIONAL IDENTITY: BASIS OF FORMATION OF NEOPARADIGM**

Сопілко І.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
директор Юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

У роботі досліджуються особливості формування розуміння ідентичності як важливого концепту державної інформаційної політики. Підкреслюється, що інформаційна ідентичність закладає методологічну основу не лише для формування, а й вирішення багатьох завдань. Надається власний погляд на розвиток інформаційного суспільства, визначення змістовних складових державної інформаційної політики, формування нового мислення і розуміння щодо необхідності розроблення концепції інформаційної ідентичності.

Ключові слова: ідентичність, інформаційна ідентичність, державна інформаційна політика, самоідентифікація, інформаційний простір, інформаційна сфера, правове регулювання інформаційної політики, інформація.

В работе исследуются особенности формирования понимания идентичности как важного концепта государственной информационной политики. Подчеркивается, что информационная идентичность закладывает методологическую основу не только для формирования, но и решение многих задач. Предоставляется собственный взгляд на развитие информационного общества, определение содержательных составляющих государственной информационной политики, формирование нового мышления и понимание необходимости разработки концепции информационной идентичности.

Ключевые слова: идентичность, информационная идентичность, государственная информационная политика, самоидентификация, информационное поле, информационная сфера, информационное пространство, правовое регулирование информационной политики, информация.

In the article author searched a basis to undermining of identity as core concept of state information policy. It is emphasized that informational identity laying the methodological basis not only for the formation but also the solution of many problems. Is proved author's view on the development of the information society, the definition of meaningful components of the state information policy & the formation of new thinking and understanding of the need to develop the concept of informational identity.

Key words: identity, information identity, state information policy, self-identification, information space, information sphere, information field, law regulation of information policy, information.

Інтегративні процеси в інформаційній сфері ставлять перед дослідниками нові завдання і потребують розроблення нових підходів до питань розвитку інформаційного суспільства, визначення змістовних складових державної інформаційної політики, формування нового мислення і розуміння щодо необхідності розроблення концепції інформаційної ідентичності.

Потребують свого усвідомлення тенденції щодо урізноманітнення видової картини ідентичностей, а також її самоорганізаційної природи, що відбивається у відповідній рефлексії в різних галузях наук. Так природно відбувається певне дискурсивне нагромадження концептів «ідентичність». Натомість, переконана, що такий шлях не є невиразним, а навпаки – слугує об'єднанню дослідників у рамках контекстуалізації теорії ідентичності та операціоналізації її здобутків для власних потреб та емпіричної даності.

Звичайно, що кожна наукова дисципліна прагне надати власне визначення даному терміну, що обумовлено предметом і методом правового регулювання, або цілями чи завданнями дослідженнями. Тому природним є виявлення не тільки витоків формування інформаційної ідентичності, а також розроблення засад неопарадигми.

У інформаційно-правових дослідженнях паростки формування неопарадигми було закладено думкою про людиномірність правових систем, набули поши-

рення розвідки різних дослідників щодо розвитку антропології права як посткласичного дослідницького напрямку, впровадження людиноцентристської ідеології в галузеві науки; критичного ставлення до лібертарних підходів в праві, а також взагалі до ліберальних концепцій, особливо в інформаційній сфері, звернення до здобутків соціологічних шкіл.

Важливою підмогою для імплементації даної парадигми стали роботи провідних наукових шкіл із інформаційного права, основними модераторами яких виступають: І.В. Арістова [1], В.А. Ліпкан [2–4], І.М. Сопілко [5; 6], В.С. Цимбалюк [7, с. 8], Р.А. Калюжний та М.Я. Швець [9].

Важливим джерелом для формування даного поняття слугує робота В.А. Ліпкана та М.І. Дімчогло «Консолідація інформаційного законодавства України», в якому автори вперше в українській інформаційно-правовій науці уводять в науковий обіг категорію «інформаційна ідентичність» [2].

Натомість жоден із українських дослідників не запропонував розгорнутої концепції «інформаційної ідентичності», не дослідив витоків формування неопарадигми інформаційної ідентичності.

Мета статті – визначити витоків формування неопарадигми інформаційної ідентичності.

Нині слід визнати факт кризи ідентичності, підґрунтям чому стали такі явища, як: глобалізація [10];

11], космополітизм [12; 13], ойкуменізм [14], мультикультуралізм [15; 16], імміграція та регіоналізм [17]. Розробляються нові підходи до ідентичностей через формування нових видів ідентичностей: расові, кровні, гендерні, гештальтні.

І у даному контексті доцільно звернутись до думки Степико М.Т., який звертає свою увагу на *обмеженість геополітики*, що виявляється не тільки в тому, що вона «одновимірно, схематично представляє суспільний розвиток, а й у тому, що, використовуючи арсенал особливостей життєдіяльності регіону, вона рідко звертається до свого антиподу – **хронополітики**, тобто до «людини часової, людини часу», і до **культурополітики** як сфери самосвідомості певної держави, яка цілеспрямовано здійснює певну довгострокову стратегію співвідносно з цивілізаційними викликами та власним баченням свого місця у світі» [18, с. 196].

За таких умов можемо підтримати думку даного дослідника і визнати арсенал засобів культурополітики визначальним щодо ідентифікаційних перспектив України, зокрема і формування інформаційної ідентичності. Зі зміною типу цивілізації роль географічних чинників значно знизилася, все більшої ваги набувають характеристики та критерії, за якими оцінюється інформаційний потенціал держави, її інформаційна здатність до ефективного розвитку в умовах інформаційної глобалізації. Інформаційна ідентичність дасть відповідь на питання Степико М.Т.: «державна живе інтересами і потребами регіонів чи цивілізаційною перспективою?» [18, с. 197].

Інформаційна ідентичність уявляється як суворона необхідність розрізнення прагнення щодо побудови сильної держави і євроінтеграції, яку помилково окремі дослідники та політики сприймають за мету розвитку інформаційного суспільства.

Насамперед слід зазначити, що європейські стандарти включають в себе систему певних цінностей, володіння і досягнення яких слугує ознакою добробуту і належності до «європейської родини». Такий підхід було закладено в основу функціонування ЄС, натомість, від того, що Україна, наприклад, не досягла певного рівня проголошених в ЄС цінностей, вона не перестає географічно бути Європою. Інша річ – сприйняття України членом «європейської родини». Можу навести алегорію: від того, визнаєте ви свого супутника біологічним батьком вашої дитини чи ні, він не перестає бути її батьком.

До основних європейських цінностей належать: індивідуальне підприємництво, професіоналізм, корпоратизація, правова держава та права, динамічна етика й культура, процедури мирного досягнення та підтримки громадянської злагоди тощо. Концептуальний посыл до осмислення суттєвостей розрізнення західного і національного мислення полягає у тому, що захід формувалася під впливом поодиноких цінностей, а в нашій країні формування відбувалося під впливом ідеології.

Цінності – західний термін, що означає наявні дискусійні та постійно оновлювані якості, які людина у своєму житті вільно обирає, з яких кон-

струє зміст свого життя. Головні характеристики цінностей – рухливість і раціональний характер, можливість несистемного об'єднання. На думку М.Т. Степико, *цінності* є основними для атлантичної цивілізації, геополітичний простір якої розгортається довкола Атлантичного океану (США, Західна Європа). *Ідеї та ідеології* – це пріоритети євразійської цивілізації, геополітичний простір якої пов'язується з Росією, Білоруссю, Україною та Східною Європою [18, с. 196].

Інформаційна ідентичність певним чином дозволяє наблизитися до розуміння різності західних цінностей і цінностей українського соціуму. Інформаційна ідентичність не може бути побудована на індивідуалістичних цінностях, тому домінування концепції людиноцентризму в науковій парадигмі початку ХХІ століття є штучним, оскільки воно не може прижитися в культурі країн посткомуністичного та постколоніального просторів [19–21].

Нехтування такими речами призводить і до невірного тлумачення європейської ідентичності, приписування Україні тих цінностей, які не є такими за своєю суттю. Позитивом, який може бути інтегровано до інформаційної ідентичності, є сприйняття приватних мотивів та інтересів не лише на індивідуальному, а й на колективному рівнях [23]. Таким чином, із певними відхиленнями, але в Україні формується певний тип кіберкультури.

Інформаційна ідентичність створює умови для конкуренції цінностей, які у постійній боротьбі утворюють систему інформаційного балансу, а згодом і інформаційної симетрії, закладаючи ознаки системної цілісності в рамках єдиного інформаційного простору.

Також доцільно зважати на той факт, що М. Вебер, Е. Дюркгейм, К. Ясперс та інші осмислювали та систематизували цінності лише потім, коли вони стали плоттю і кров'ю багатьох індивідуальних життів. Натомість інакше відбувається у кризовий час у євразійській цивілізації: там обов'язково постає питання про нову ідеологію, нову месіанську ідею, що об'єднала б усіх; про збирання земель, про обов'язковий вплив і підпорядкування інших народів. Відтак проблема інформаційної ідентичності – передусім проблема об'єднання різних типів не лише ментального, а типів наукової рефлексії цих процесів.

У рамках інформаційної ідентичності мають знайти своє додаткове ствердження саме європейські цінності, які розділяє Україна, на противагу тоталітарній ідеології і месіанській ідеї, успадкованій Росією від СРСР. Тому, підтримуючи Степико М.Т. у тому, що європейський ідентифікаційний вибір України – це культурополітичний вибір, а не геополітичний [18, с. 200], вважаю, що одним із завдань інформаційної ідентичності, особливо в розрізі правового регулювання, є створення умов для впровадження ефективного розвитку тих цінностей, що відповідають українській ментальності і співвідносяться з її національними інтересами.

Довгострокова стратегія розвитку нашої держави пов'язана з вибором не геополітичних союзників, а

соціокультурологічних типів, у зв'язку із чим і потрібно конструювати інформаційну ідентичність, будувати її на вірних засадах. Теорії простору і часу (А. Грюнбаума и Г. Рейхенбаха), в рамках яких досліджуються топологічні і метричні властивості простору і часу, психологічні проблеми уявної демонстрації неевклідових структур, просторово-часова конгруентність, альтернативна метизація часу – згодом мають віднайти інтерпретацію і операціоналізацію в рамках інформаційно-правової науки, в той час як прямий контекст сьогочасних подій свідчить про необхідність найшвидшого переконання необхідності позбавлення від оманливого ставлення до оперативних завдань як до головних, зосередити власну увагу на стратегічних пріоритетах розвитку нашої країни.

Екстраполюючи положення роботи Степико М.Т. [18, с. 201] до контексту даної статті, зазначу, що **інформаційна ідентичність** закладає методологічну основу не лише для формування, а й вирішення таких завдань:

- формування культурно-політичних орієнтирів розвитку країни, напрямів їх реалізації і забезпечення;
- мінімізація архетипових розходжень з європейськими цінностями з метою більшого наближення їх до української ментальності;
- формування механізму ефективної взаємодії між проєвропейською і проросійською культурами в українському інформаційному просторі, у тому числі через забезпечення прав мовно-культурних потреб різних культурних ідентичностей в рамках українського інформаційного простору;
- формування проукраїнської культури як системи відношень, що встановлює координацію ціннісно-сміслових форм, фіксує норми українського способу буття. Вона охоплює всю вертикаль свідомості – від елементарних способів відображення до його найскладніших конструкцій;
- сприяння у виробленні **національної ідентичності** як тріади історичного міфу, сучасного на-

ціонального інтересу та спрямованого в майбутнє національного ідеалу, що в Україні характеризується різновекторністю спрямувань, відмінністю, а часом і несумісністю культурних засад, суспільних цінностей, оцінок минулого, бачення майбутнього України;

- унеможливлення маніпулювання регіональною свідомістю з метою захисту власних інтересів, які не входять до системи ані національних, ані інформаційних;
- подолання інерції соціокультурного самовизначення з одночасною презентацією матриці нових, відповідно до сучасних трансформаційних змін, типів ідентичностей, які мають бути узгодженими із національними інформаційними інтересами і з європейськими цінностями;
- формування інформаційної еліти;
- розвиток детермінантного ідентифікаційного відношення на основі дискурсійних практик;
- формування концептуально оновленої інформаційної політики, спрямованої на мінімізацію виявів упередженого ставлення різних етносів один до одного, попередження етнічних конфліктів, сприяння громадянській консолідації нації на основі збереження та розвитку традиційного для України культурного середовища.

Успішне формування інформаційної ідентичності в Україні неможливе без розуміння того, що українці становлять не тільки значну частку в європейській спільноті, але й спільно з європейцями творять нову історію інформаційної цивілізації, нову модерну інформаційну європейську спільноту, об'єднану спільними символами (е-демократія, е-урядування, е-освіта, е-медицина тощо), повагою до інформаційних прав і свобод, інформаційно-правової культури, до інформаційної політики, держави в цілому як впливового суб'єкта інформаційних відносин, її інституцій та законів, напрямів спільного бачення розвитку інформаційного суспільства і його діалогу із громадським суспільством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: Монографія / І.В. Арістова / За загальною редакцією О.М. Бандурки. – Харків : Ун-т внутрішніх справ, 2000. – 368 с.
2. Ліпкан В.А. Консолідація інформаційного законодавства України : [монографія] / В.А. Ліпкан, М.І. Дімчогло / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2014. – 444 с.
3. Ліпкан В.А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : [монографія] / В.А. Ліпкан, В.Ю. Баскаков / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. – 344 с.
4. Ліпкан В.А. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В.А. Ліпкан, В.А. Залізняк / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
5. Сопілко І.М. Інформаційні правовідносини за участю органів державної влади України : [монографія] / І.М. Сопілко. – К. : «МП Леся», 2013. – 212 с.
6. Сопілко І.М. Захист авторського права в мережі Інтернет: проблеми теорії та практики : [монографія] / І.М. Сопілко, А.В. Пономаренко. – К. : «МП Леся», 2013. – 116 с.
7. Цимбалюк В.С. Інформаційне права (основи теорії і практики) : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К. : «Освіта України», 2010. – 388 с.
8. Цимбалюк В.С. Інформаційне право : концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства / В.С. Цимбалюк. – К. : «Освіта України», 2011. – 426 с.
9. Основи інформаційного права України : [навч. посіб.] ; за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калужного та П.В. Мельника. – К. : Знання, 2009.
10. Білорус О. Глобалізація і національна стратегія України / О.Білорус. – К. : ВО «Батьківщина», 2001. – 300 с.
11. Глобалізація і безпека розвитку / [О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко, М.О. Гончаренко та ін.] ; наук. ред. О.Г. Білорус. – К. : НАН України; Інститут світової економіки і міжнародних відносин; Київський національний економічний ун-т, 2001. – 734 с.
12. Потресов А.Н. Интернационализм и космополитизм : две линии демократической политики. – М. : Книжный дом «Либроком», 2011. – 88 с.

13. Бек У. Космополитическое мировоззрение / Ульрих Бек. – М. : Центр исследований постиндустриального общества, 2008. – 336 с.
14. Ванд Л.Э. Культурная антропология и духовная природа русской ойкумены / Л.Э. Ванд, А.С. Муратова. – М. : Лександ, 2010. – 312 с.
15. Липкан В. Мультикультурализм и толерантность: грани соотношения / Владимир Липкан // Формирование толерантного сознания в обществе: Материалы VII международного антитеррористического форума. – К. : Издательство «Киевская правда». – 2011. – С. 92–100.
16. Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики : под ред. М.Б. Погребинского, А.К. Топлыго. – М. : Весь мир, 2013. – 400 с.
17. Середа В. Регіональні особливості історичних ідентичностей та їх вплив на формування сучасних політичних орієнтацій в Україні : автореф. дис. ... канд. соц. н. : 22.00.04. – К., 2006. – 20 с.
18. Степико М.Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : [монографія] / М.Т. Степико. – К. : НІСД, 2011. – 336 с.
19. Рябчук М. Постколониальный синдром. Спостереження / М. Рябчук. – К. : «К.І.С.», 2011.
20. Требст С. Культура пам'яті у посткомуністичних суспільствах Східної Європи, спроба загального опису та категоризації / С. Требст // Ab Imperio, 2004. – № 4.
21. Нагорняк М.М. Національно-державницька концепція Томаша Масарика: автореф. дис... д. політ. н.: 23.00.05 / М.М. Нагорняк. – К., 2009.
22. Хесле В. Кризис индивидуальной и коллективной идентичности / В. Хесле // Вопросы философии. – 1994. – № 10. – С. 110–112.

УДК 342.951

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ДО УХВАЛЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ПОДАТКОВИХ СПОРАХ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

THEORETICAL AND PRACTICAL GOING NEAR ACCEPTANCE OF COURT DECISIONS IN TAX SPORES IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING OF UKRAINE

Степашко О.І.,

суддя Вищого адміністративного суду України

Стаття присвячена висвітленню проблемних питань ухвалення судових рішень у податкових спорах в адміністративному судочинстві. З урахуванням судової практики зроблено акцент на нормативно-правовому закріпленні порядку ухвалення судових рішень та правозастосовчих реаліях здійснення такої діяльності суду. Висвітлені особливості проголошення судових рішень у податкових спорах. Запропоновані напрямки удосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судові рішення, податковий спір, ухвалення судового рішення, проголошення судового рішення.

В статье раскрываются проблемные вопросы принятия судебных решений по налоговым спорам в административном судопроизводстве. С учетом судебной практики акцентировано внимание на нормативно-правовом урегулировании порядка принятия решений административным судом и правоприменительных реаліях осуществления такой деятельности. Показаны особенности провозглашения судебных решений по налоговым спорам. Предложены направления усовершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: административное судопроизводство, судебное решение, налоговый спор, принятие судебного решения, провозглашение судебного решения.

The article is devoted illumination of problem questions of acceptance of court decisions in tax spores in the administrative legal proceeding. Taking into account judicial practice an accent is done on to normatively legal fixing of order of acceptance of court decisions and real legal application of realization of such activity of court. The lighted up features of proclamation of court decisions are in tax spores. The offered directions of improvement of legislation are in this sphere.

Key words: administrative legal proceeding, court decision, tax dispute, acceptance of court decision, proclamation of court decision.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформаційних перетворень в судочинстві України, пов'язаних з оновленням процесуального законодавства, при визначенні концептуальних засад здійснення провадження у тих чи інших юрисдикційних справах, особливої актуальності набувають його окремі інститути і категорії, що підтверджують

розуміння такого провадження як цілісного системного утворення. Одним із інститутів будь-якого судочинства є судові рішення, що виступають складовою процесуальної діяльності суду і відображають її результат.

Судові рішення у податкових спорах мають, на нашу думку, особливе значення, оскільки в них по-

винна відображатись позиція держави щодо справедливого розв'язання суспільно-правового конфлікту у сфері оподаткування, яка забезпечує життєдіяльність держави. Конституційно визначена можливість платника податків звернутись за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів до суду (ст. 55 Конституції України) свідчить про демократичний шлях суспільства і вирішення виникаючих конфліктів за допомогою права. Судові рішення впливають на довіру народу до правосуддя і подальше виконання обов'язків по сплаті податків, розвиток підприємництва, сприйняття української держави на міжнародній арені як рівноправного партнера. Окрім того, такі рішення є стабілізуючим і організуючим фактором в роботі податкових органів. Тому проблеми інституту судових рішень, пов'язані з їх змістом, якістю, порядком ухвалення тощо, у такій важливій сфері державної діяльності, як оподаткування, визнаються вкрай актуальними.

Стан дослідження. На рівні вітчизняних дисертаційних досліджень інституту судового рішення приділено увагу в юридичній науці: у більшій мірі – в цивільному процесі (Андронов І.В., Гаврік Р.О., Фазикош Г.В). В адміністративному судочинстві комплексне дослідження процесуальних актів-документів здійснене в 2009 році Е.Ю. Шведом, а також зустрічаються окремі наукові публікації з названої тематики [2]. Податкові ж спори визнаються чи не найбільш дослідженою категорією в праві, однак це не виключає теоретико-правових і прикладних проблем, пов'язаних з ними. Протягом останніх трьох років саме судовому захисту податкових правовідносин, окремим питанням судового розгляду податкових спорів приділена значна увага (роботи: Головенка О.Д., Журавського О.А., Тильчика В.В., Усенка Є.А., Яковенка Є.О. та ін.). Разом з тим, порядок ухвалення судових рішень у вказаній категорії адміністративних справ, їх особливості, наслідки та виконання залишились недостатньо дослідженими, що актуалізує обрану тематику, спонукає до досягнення нових наукових результатів у напрямку комплексного (всебічного) розуміння ефективних шляхів розв'язання публічно-правових конфліктів у сфері оподаткування. **Метою даної статті** є висвітлення проблемних питань, пов'язаних з ухваленням судових рішень у податкових спорах, та шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Ухваленням і проголошенням судових рішень традиційно закінчується будь-який судовий розгляд. Такі дії, зазвичай, визнаються окремим етапом судового розгляду, а не самостійною процесуальною стадією, хоча їм приділяється значна увага законодавця. Так, КАС України у цьому аспекті виділяє: порядок ухвалення судових рішень (ст. 160), питання, які вирішує суд при прийнятті постанови (ст. 161), проголошення судового рішення, видачу або направлення судового рішення відповідним особам (ст. 167), роз'яснення судового рішення (ст. 170). Слід відмітити однаковий термінологічний підхід законодавця щодо оперування дієсловом «ухвалення» відносно судових рішень, що ви-

пливає із приписів ч. 5 ст. 124 Конституції України, і дієслів «прийняття» – відносно постанови суду та «постановлення» – відносно ухвал. Лексеми «ухвалювати» і «постановляти» розглядаються як синоніми, що означають «приймати рішення».

Виступаючи обов'язковим етапом судового розгляду адміністративної справи, ухвалення судового рішення знаменується офіційністю. Під етапом ухвалення судового рішення в адміністративному процесі слід розуміти просторово-часовий відрізок в системі процесуальної діяльності суду, що характеризується настанням певних змін, пов'язаних із встановленням підстав для вирішення адміністративного позову по суті, розв'язання процедурних та інших процесуальних питань в результаті здійснення судових дій, об'єднаних завданнями адміністративного судочинства. Підетапами ухвалення судового рішення в адміністративному процесі є: нарада суду з послідовним вирішенням передбачених законом питань; безпосереднє ухвалення судового рішення; складання тексту судового рішення; проголошення судового рішення і роз'яснення його змісту, порядку і строку оскарження (як закінчення проголошення).

Не зупиняючись на загальних проблемних питаннях розглядуваного етапу судового провадження в адміністративному судочинстві, пов'язаних з ухваленням судового рішення іменем України, дотриманням таємниці нарадчої кімнати та ін., в межах даної наукової публікації хотілось би звернути увагу на особливості проголошення судових рішень у податкових спорах (як підетапу ухвалення), враховуючи надані КАС України можливості їх розгляду в письмовому провадженні (ч. 2 ст. 122, ч. 8 ст. 183-3), а також у скороченому провадженні (ст. 183-2).

Варто зауважити, що жодних виключень щодо проголошення судових рішень у названих видах проваджень ст. 167 КАС України і спеціальна норма ст. 183-3 КАС України не встановлюють. Разом з тим, у Постанові ВАС України «Про судові рішення в адміністративній справі» відмічається, що попри відсутність законодавчого урегулювання цього питання, правила ст. 160 КАС України не властиві скороченому, письмовому провадженню, оскільки у цих випадках судові рішення не проголошуються [3]. В згаданій Постанові зауважено: «правила щодо проголошення вступної та резолютивної частин не поширюються на випадки (ч. 2 ст. 177, ч. 7 ст. 182, ч. 5 ст. 183 КАС України), за якими копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, оскільки для проголошення вступної та резолютивної частин рішення необхідно відкладати складення постанови у повному обсязі».

При дослідженні окресленого питання потрібно, на нашу думку, виходити з того, що, з одного боку, у податкових спорах допускається скорочене і письмове провадження, при яких судові рішення не проголошуються прилюдно, а його копія направляється особам, які беруть участь у справі; з другого – постановою суду по суті заявлених вимог за зверненням органу доходів і зборів виконується негайно; по-третє – якщо справа розглядається за місцезнахо-

дженням органу доходів і зборів і його представник не був присутній у судовому засіданні під час проголошення судового рішення, то суд не надсилає копії такого рішення (ч. 4 ст. 167 КАС України). Але, за ст. 183-3 КАС України при звичайному усному судовому провадженні не передбачено обмежень щодо застосування ч. 3 ст. 160 КАС України про проголошення вступної і резолютивної частини постанови. Тобто, навіть із урахуванням приписів ч. 11 ст. 183-3 КАС України, виходить, що законом не забороняється складення постанови у таких справах в повному обсязі протягом п'яти днів (це не забороняється і Постановою ВАСУ), що є алогічним, зважаючи на встановлені законом строки внесення подання органу доходів і зборів (24 год.) та його розгляд (96 год.), негайність виконання прийнятої постанови.

Таким чином, при умові залишення можливості здійснення письмового провадження у податкових спорах за ст. 183-3 КАС України і «скорочених» його строках, слід, на нашу думку, нормативно закріпити (ч. 9-1 ст. 183-3 КАС України) положення про те, що копії судових рішень невідкладно видаються особам, які беруть участь у справі або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення. Зважаючи на особливості, визначені законодавцем щодо звернень до суду органів доходів і зборів, існування в них спеціальних підрозділів, що супроводжують такі звернення, судову статистику звернень органів доходів і зборів, обов'язки останніх та їх завдання у реалізації податкової політики в державі, вважаємо, участь названих органів (їх представників) в судовому провадженні (саме за ст. 183-3 КАС України) обов'язковою. Закріплення такої обов'язковості в ч. 8 ст. 183-3 КАС України сприятиме, на наш погляд, оптимізації вирішення цієї категорії адміністративних справ, дисциплінуватиме органи доходів і зборів, запобігатиме безпідставному (хаотичному) зверненню ними до суду і оскарженню всіх без виключення судових рішень, прийнятих не на користь таких органів.

Окрім того, правило про непроголошення судових рішень при скороченому і письмовому провадженні в суді порушує, на нашу думку, принцип публічності. Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод судові рішення проголошуються публічно; за п. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [4] судові рішення має бути публічним. Разом з тим, ЄСПЛ визначено, що оприлюднення судового рішення визначається на підставі національного права держави-відповідача, залежно від особливостей конкретного провадження: «дослівне тлумачення термінів, закріплених у п. 1 ст. 6 Конвенції стосовно проголошення судового рішення, є надміру суворим і непотрібним з точки зору досягнення цілей, поставлених ст. 6 Конвенції» (справа «Шутер проти Швейцарії») [5].

Проголосити – означає офіційно виголосити, прилюдно (публічно) довести до загального відома рішення. Проголошення судового рішення визнається обов'язковою дією суду, навіть при закритому судо-

вому розгляді. Вітчизняний законодавець відносно цієї дії суду вжив термін «прилюдно» (за участю як учасників процесу, так і інших осіб), ототожнюючи його з терміном «публічно» (суспільно). Але останній має більш широке значення, що включає у себе, з поміж іншого, вільний доступ до ознайомлення із судовим рішенням в Єдиному державному реєстрі. Оскільки в порядку адміністративного судочинства вирішується специфічна категорія спорів – публічно-правових, оскільки прилюдність проголошення судового рішення підкреслює його значимість для суспільства (податкові правовідносини, до речі, мають публічний характер), то, не заперечуючи доцільність скороченого, письмового провадження, вважаємо, що і в таких випадках рішення підлягає прилюдному проголошенню із викликом осіб, які беруть участь у справі, осіб, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси, обов'язки. Якщо ж викликані для проголошення судового рішення особи не з'явилися, то в той же день їм направляється копія судового рішення в порядку, визначеному ч. 3, 4 ст. 167 КАС України. Момент проголошення судового рішення у будь-якому випадку повинен фіксуватись, на нашу думку, в журналі судового засідання (поряд із зазначенням виконання обов'язку головуючого щодо роз'яснення змісту рішення, порядку і строку його оскарження). За допомогою такого фіксування вираховуватиметься строк ухвалення судового рішення і надіслання його копії (вручення), що є важливим для забезпечення реалізації права на оскарження.

Підводячи підсумок у розглянутій дії адміністративного суду, слід зазначити, що процедурні питання ухвалення та проголошення судових рішень у податкових спорах, зазвичай, не стають предметом оскарження до вищестоящих судових інстанцій, що має свідчити або про відсутність порушень процесуального закону у цій частині, або про ігнорування їх в силу відсутності належної судової практики прийняття до уваги таких порушень. Аналіз матеріалів адміністративних проваджень у податкових спорах показує, що порушення процесуальної форми ухвалення та проголошення судових рішень подекуди мають місце. Це стосується відсутності у постановках, ухвалях напису «іменем України»; порушення таємниці наради суду: безпідставне переривання процесу ухвалення рішення, спілкування суддів по телефону (зі слів учасників процесу, що чекали на вихід суду із нарадчої кімнати для проголошення рішення), прийняття судового рішення у кабінеті судді, а не в нарадчій кімнаті (із неофіційного визнання самих суддів), прийняття відповідних ухвал без виходу суду до нарадчої кімнати (із слів суддів і адвокатів, що представляють інтереси в адміністративному процесі); недотримання порядку проголошення судових рішень: вимоги негайності, строків складання повного тексту судового рішення, надіслання його копій, безперешкодного вчасного отримання їх в суді, роз'яснення головуючим змісту судового рішення і порядку його оскарження. Показово, що на запитання: «чому допускаються порушення вимог КАС

України щодо ухвалення і проголошення судових рішень, неналежне приділення їм уваги?» майже всі опитані судді пояснили «великим навантаженням судових справ у сфері оподаткування, технічними помилками і несуттєвим значенням таких порушень, які не впливають на зміст прийнятого рішення». Але такий підхід не може бути прийнятним, оскільки він нівелює значення процесуальних вимог щодо порядку здійснення важливої і обов'язкової судової дії – якщо відсутні наслідки порушення процесуальної форми, то і дотримуватись її не варто? Тому, оскільки питання ухвалення та проголошення судових рішень в адміністративних справах не знайшло належного відображення у Постанові ВАС України «Про судові рішення в адміністративній справі», то, на нашу думку, стан здійснення цього етапу судового провадження повинен бути окремо проаналізований ВАС України та наголошено на безумовному дотриманні суддями усіх правил ухвалення та проголошення судових рішень (поряд із пропонуваними змінами до КАС України та встановленням реальної відповідальності суддів за систематичне допущення порушень процесуального закону).

Висновки. Попри законодавчі вимоги щодо порядку ухвалення рішень адміністративними судами: 1) ухвалення іменем України у нарадчій кімнаті негайно: а) після закінчення судового розгляду (для постанов) і б) після виходу до нарадчої кімнати для вирішення процедурного (процесуального) питання (для ухвал); 2) підписання рішення всім складом суду, який розглядав справу; 3) проголошення судового рішення у тому самому судовому засіданні; 4) застереження судом виправлень у судовому рішенні

(засвідчення підписами складу суду, який розглядав справу); 5) проголошення судового рішення прилюдно і негайно після виходу з нарадчої кімнати; б) обов'язок головуєчого роз'яснити зміст судового рішення, порядок і строк його оскарження – мають місце недоліки і помилки, зумовлені нормативно-правовою недосконалістю і недобросовісністю суб'єкта правозастосування.

До перших причин слід віднести: а) відсутність вимоги щодо ухвалення всіх судових рішень іменем України; б) оперування терміносистемою «таємниця нарадчої кімнати»; в) наявність неоднакових правил у різних процесуальних кодексах щодо переривання наради суддів; г) відсутність обов'язку суду роз'яснити особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, право ознайомлюватись із журналом судового засідання і подавати з цього приводу письмові зауваження; д) неузгодженість правил проголошення судових рішень (зокрема тих, що впливають із положень ст. 183-3, ч. 3 ст. 160 і ст. 167 КАС України); е) відсутність фіксування моменту проголошення судового рішення в журналі судового засідання.

На другі впливає: а) неналежне правове регулювання окремих питань ухвалення судових рішень, зокрема, і в податкових спорах, що призводить до різного тлумачення одних і тих же норм; б) завантаженість судовими справами, пов'язаними із податковими правовідносинами (які мають публічний характер); в) відсутність значимих юридичних наслідків порушення процесуальної форми ухвалення і проголошення судових рішень в адміністративному процесі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (із змінами і доповненнями) : [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
2. Синицька Я.П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві / Я.П. Синицька // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 681–685.
3. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 : [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 // ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 : [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
5. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі : [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.

ГЕНЕЗИС СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ GENESIS OF THE CREATION AND ACTIVITIES OF PUBLIC ASSOCIATIONS

Стрельченко О.Г.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

Іванова О.О.,
студент
Навчально-наукового інституту заочно-дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ

У статті авторами визначаються, характеризуються та аналізуються історичні аспекти становлення громадських об'єднань. Авторами також сформульовано особливості, які притаманні громадським об'єднанням у різних країнах. Відзначено, що саме через громадські об'єднання до активної державотворчої діяльності залучаються широкі верстви населення.

Ключові слова: громадські об'єднання, асоціація, спілки, лицарські ордени, добровільні об'єднання, релігійні об'єднання.

В статті авторами визначаються, характеризуються та аналізуються історичні аспекти становлення громадських об'єднань. Авторами також сформульовано особливості, які притаманні громадським об'єднанням у різних країнах. Відзначено, що саме через громадські об'єднання до активної державотворчої діяльності залучаються широкі верстви населення.

Ключевые слова: общественные объединения, ассоциация, союз, рыцарские ордены, добровольные объединения, религиозные объединения.

The article defined, characterized and analyzed the historical aspects of the formation of associations. The authors also formulated features that are inherent to public unions in different countries. It is noted that because of their associations in the state-active activities involved the general population.

Key words: community associations, unions, knightly orders, voluntary associations, religious associations.

Постановка проблеми. Громадські об'єднання, що є елементами недержавної влади, відіграють значну роль як система протидії державній владі, яка виконує функції зворотного зв'язку в системі саморегуляції соціального організму країни. При цьому взаємодія між об'єднаннями громадян та органами влади може набувати, як свідчать історичні факти, різних форм. Практичний матеріал про об'єднання людей зі спільними поглядами на природу, суспільство, літературу, можна знайти в соціальній структурі давніх суспільств, Середньовіччя, у Новий час [1, с. 120-121].

Такими об'єднаннями, виходячи з того, що громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [2], можна вважати філософські школи, релігійні та лицарські ордени, різноманітні таємні організації та суспільно-політичні клуби.

Стан дослідження. Окремі положення зазначеної проблеми знайшли відображення у працях М. Еліаде, Ж. Руа, Дж. Робінсона, О. Дугіна, С. Карпачова, А. Колодій, О. Кузьменко, О. Крижановської, Б. Сушинського, В. Смирнова, О. Стрельченко.

Метою статті є системний аналіз становлення та розвитку громадських об'єднань.

Виклад основних положень. Свідчення про об'єднання людей зі спільними поглядами на при-

роду, суспільство, літературу, мистецтво можна знайти вже у стародавніх суспільствах. У різних народів виникають різноманітні громадські об'єднання, що певною мірою впливають на суспільно-політичний розвиток. До таких можна віднести філософські школи Стародавньої Греції, середньовічні лицарські ордени, літературні й художні об'єднання епохи Відродження, різноманітні таємні організації (наприклад, масонські ложі або товариства декабристів) і політичні клуби Нового часу. Паралельно відбувалося осмислення сутності громадських об'єднань, їх місця та ролі у суспільстві.

Починаючи із середньовіччя, мислителі намагалися розрізнити державу і суспільство. Вже у XVIII ст. Ш.Л. Монтеск'є розглядав ці два поняття як окремі феномени. На початку XIX ст. І. Кант втілював такий підхід у концепції громадянського суспільства, що характеризується правовим статусом і свободою. За вченням К. Маркса та його послідовників, політичні відносини у державі є суспільними, оскільки держава походить від суспільства. Так, виникнення громадських об'єднань – процес об'єктивний, законний, зумовлений потребою людей у колективній творчості, розвитку ініціативи, здібностей. Лише через об'єднання індивід досягає особистої свободи.

Уперше про політичні партії згадують ще мислителі стародавнього світу. Наприклад, грецький філософ Арістотель писав про боротьбу в VI ст. до н. е. у м. Агтіці між партіями педієїв (великих землевласників, мешканців рівнини), параліїв (торговельно-

ремісничого населення побережжя) і діакріїв (селян, жителів гористої місцевості).

У Давньому Римі точилася боротьба між партіями оптиматів (представників патриціанської знаті) і популярів (представників переважно сільських плебей). У середні віки політичні угруповання – «партії» – виступали тимчасовими об'єднаннями. Їх виникнення було наслідком боротьби між різними верствами суспільства. Так, боротьба між Священною Римською імперією і папством у XII–XV ст. вилася у боротьбу між партіями гвельфів (представників інтересів торговельно-ремісничих верств, прихильників світської влади Папи Римського) і гіббелінів (захисників інтересів феодалів, які виступали за підтримку сильної імператорської влади).

Прототипи сучасних політичних партій виникли у період ранніх буржуазних революцій. Проте повністю вони сформувалися у часи Великої французької революції – конституціоналісти, жирондисти, якобінці. У США після проголошення незалежності наприкінці XVIII–на початку XIX ст. виникли партії федералістів і антифедералістів.

У 1996 р. на планеті налічувалося 186 самостійних держав, у 19 з яких заборонялося створення будь-яких партій, а у 29 державах діяла лише одна – правляча (урядова) партія. У 143 країнах існувало кілька політичних партій (майже у половині з цих держав утворено коаліційні уряди з представників різних партій).

Поняття «громадські організації», звичне для української наукової літератури і практики, практично відсутнє або лише іноді вживається в іноземній правовій літературі та нормативних актах. За кордоном найчастіше застосовуються терміни «спілки», «асоціації», «об'єднання» і т. ін. По суті йдеться про одне й те саме: те, що у нас називається громадськими організаціями, у США та Великій Британії – спілками, асоціаціями, об'єднаннями громадян.

Окрім двох головних ознак суспільних організацій (недержавність і неприбутковість), є ще третя – добровільність об'єднання членів. Якщо до англійських Nongovernment і Non profit додати слово Voluntary (добровільність), отримаємо поняття «громадські організації», а відповідно до західної термінології – «спілки» та «асоціації».

Право і можливість громадян утворювати громадські формування закріплені низкою конституцій. Наприклад, у ст. 22 Конституції Іспанії визнається право на створення асоціацій, тобто громадських організацій, які можуть задовольняти різні інтереси громадян. У тій самій Конституції Іспанії закріплено право громадян на утворення політичних партій і діяльність профспілок. Окремо виділені асоціації, оскільки партії і профспілки визначаються як найзначніші громадські формування. Передбачається, що громадяни для задоволення своїх інтересів можуть утворювати такі організації.

Дуже чітко сформульовано право громадян на об'єднання у громадські формування у Конституції Греції 1975 р. У ст. 12 йдеться про те, що грецькі громадяни мають право утворювати спілки та

об'єднання, що не мають за мету отримання прибутку і дотримуються при цьому законів держави. Для здійснення такого права законами не передбачено якогось попереднього дозволу. Тобто встановлено реєстраційний, а не дозвільний (як в інших країнах), порядок утворення спілок.

Радянський досвід опису і класифікації суспільних організацій союзів і асоціацій величезний. У літературі наводилися різні класифікації, зокрема така: масові організації трудящих, до яких належали професійні спілки, комсомол, кооперація, ДТСААФ. Органи громадської самодіяльності: будинкові, вуличні, квартальні комітети, товариські суди, добровільні народні дружини та ін.

Були і докладніші спроби класифікації. Вони включали не тільки масові організації та органи самодіяльності, а й поділяли громадські організації за сферами їх діяльності. Також окремо виділялися жіночі організації, організації у сфері культури, творчі союзи, Всесоюзне товариство «Знання». Ці організації утворювали чітку структуру, властиву соціалістичній державі.

Подібних організацій, що об'єднували б усю країну (за винятком альтернативних організацій), у західних (високорозвинених) країнах практично не існує. Важко уявити всеамериканську молодіжну організацію, на зразок комсомолу, в США, добровільні товариства, які об'єднують усіх французьких письменників, іспанських артистів, голландських художників. На Заході не прийнято об'єднувати всіх і все під один прапор. Там є і творчі, і молодіжні, і жіночі об'єднання, але вони не охоплюють громадян у масштабах усієї країни. Вони можуть об'єднати жителів одного регіону, міста, але такої централізації, яка була в СРСР, у країнах розвинутої демократії не існує.

Найрозвиненіша мережа та найбільша кількість союзів й асоціацій утворилися у США – 20 тис. Є енциклопедії, присвячені цим суспільним формуванням. У деяких із них наводиться не менше 17 груп союзів і асоціацій, які включають безліч підвидів.

Приблизний перелік або типова схема американських союзів і асоціацій виглядає так: організації промисловців, торговців і профспілкові (професійні) організації; група організацій у галузі сільського господарства і сільського виробництва; правові, проурядові об'єднання та організації військового типу; наукові, інженерні і технічні організації; освітні організації; група культурних організацій; організації соціальної допомоги; організації медичного та оздоровчого характеру; організації допомоги публічній службі; група національних (етнічних) організацій: грецька, вірменська, українська та інші общини за кордоном(сюди ж належать так звані братські організації та організації іноземних інтересів); релігійні організації; ветеранські та патріотичні організації; організації хобі і захопленя тощо.

Завжди вважалося, що нумізмати і філателії – абсолютно безпартійні організації, і вони не можуть бути пов'язані з політикою. Проте у радянській практиці відомий цікавий приклад: коли формувалося пред-

ставництво на з'їзд Рад СРСР, то воно було передбачене від усіх всесоюзних суспільних організацій. І оскільки товариство філателістів було всесоюзним, то по закону про вибори голова товариства філателістів СРСР – відомий космонавт В. Горбатко – був представлений на з'їзді як повноправний делегат.

Відомими та популярними є любительські атлетичні спортивні організації. Сюди належать найрізноманітніші об'єднання любительського спорту (зі стрільби з лука, баскетболу, боксу, хокею), включаючи спортивне рибальство, гольф, бридж.

Разом із союзами підприємців виділяються асоціації і федерації професійних союзів. Це не окремі професійні союзи, а їх об'єднання («об'єднання об'єднань»). У СПД такі великі союзи – дуже впливова сила, про яку йтиметься далі.

Окремо розглядаються торгові палати і союзи підприємців. Вони самі нічого не продають, а регулюють торгівлю, узагальнюють передовий досвід, спілкуються із закордонними колегами. Такі організації можуть бути національними, двосторонніми і міжнародними (багатосторонніми, інтернаціональними).

Є безліч організацій, які об'єднують промисловців і бізнесменів окремої галузі. Наприклад, Американська асоціація виробників м'яса, Алюмінієва асоціація. Таких асоціацій велика кількість. Близько 2 тис. організацій такого зразка є тільки у США.

Найвідомішими асоціаціями підприємців Америки є: Національна асоціація промисловців, Торгова палата США. Відомо декілька десятків асоціацій банкірів, декілька сотень організацій у галузях промисловості, сільськогосподарські асоціації, які найчастіше об'єднуються на змішаній основі (Національний інститут яблук, Національна асоціація яловичини). Дуже впливові асоціації у сфері засобів масової інформації (реклами, радіо, телебачення, друку).

Найнезвичайнішою за назвою є група суспільних організацій, яку американці називають організацією грецьких букв. Пояснення досить несподіване – це студентські організації престижних університетів і ВНЗ. За традицією такі організації мають у своїй назві 2-3 грецькі букви (наприклад, еф, бета, каппа, епсилон). За цими буквами і називаються студентські організації.

Окрім сімнадцяти основних, американці виділили і вісімнадцяту групу – організації, які стоять окремо. Такі організації або точно не визначають своїх програм, але прилучаються до суспільних організацій, або це організації без точної адреси, тобто усі інші. У будь-якому разі наголошується: для того, щоб потрапити в цю групу союзів і асоціацій, необхідно, аби в назві або діяльності вони підкреслювали добровільний і неприбутковий характер. Хоча американці іноді відносять сюди навіть незвичайні державні або пов'язані з державою організації.

Важлива група – асоціації в сфері науки управління. Оскільки наука управління – це сфера діяльності, яка стосується не тільки управління сільським господарством або виробництвом, але й управління державним процесом. Застосовуються прийоми і методи менеджменту і в бізнесі, і в політиці.

Значне місце займають фонди мільйонерів. Найбільш відомі фонди Рокфеллера, Форда, Дюпона. Це найвідоміші і найстаріші фонди. Так, фонд Рокфеллера утворений у 1913 р. Головна ідея фондів – збирання грошей на добродійні цілі. Первинним мотивом для утворення цих фондів було приховування грошей від податків. Оскільки переказ грошей на добродійні цілі не оподатковувався, мільйонери, засновники фондів, вважали за доцільне не виплачувати величезних сум до бюджету, а утворювати власні фонди і робити добрі справи від свого імені, а не від імені держави.

Нині при різних фондах є науково-дослідні центри, інститути політичних досліджень, інститути в галузі охорони здоров'я, медицини, техніки. Важливу роль у політичній сфері виконують науково-дослідні організації при цих фондах. Вони займаються вивченням державно-правової практики, проводять соціологічні опитування. Їх вплив у суспільному житті великий. Наприклад, щорічна наукова конференція одного з інститутів при фонді Рокфеллера «відкрила» і «рекомендувала» для Америки кандидата у президенти Джиммі Картера. Це був складний час в Америці (після Уотергейтського скандалу було підірвано засади державного механізму і згнєбно найважливіші інститути влади), тому знадобився бездоганний кандидат, який підходив би для широкої публіки за усіма параметрами. Фонд Рокфеллера поставив мету знайти таку людину, і ось Джиммі Картер – майже нікому не відомий губернатор штату Джорджія – дуже швидко став відомою і популярною людиною, а в кінці того самого року він став президентом США.

Союзи й асоціації мають багато спільного з політичними партіями. Вони мають свої статuti, правила поведінки, етику, свої видання і т. ін. Багато форм роботи у них схожі, іноді можна легко переплутати: де суспільна організація, асоціація, а де партія (тим паче, що в деяких країнах їх і не розрізняють). Головна відмінність між союзами й асоціаціями та політичними партіями у тому, що союзи й асоціації – це не політичні організації. У них є основна мета (її називають статутною), якій і присвячується їх діяльність. Коли союзи й асоціації беруть участь у політичному житті, то ця участь у політиці – це діяльність номер два. Тобто участь у політичному житті пов'язана з основною діяльністю. Скажімо, професійні союзи, насамперед, захищають економічні інтереси робітників, інших своїх членів, підприємницькі союзи також захищають економічні, моральні й інші інтереси підприємців і бізнесменів. Але для того, щоб це робити краще, ці союзи беруть участь у політичному житті. Форми участі різні. Як правило, це моральна або матеріальна (іноді моральна і матеріальна одночасно) підтримка політичних партій або політичних діячів. Така підтримка у демократичних державах ведеться відкрито і цивілізованими способами.

Наприклад, професійні союзи і їх лідери можуть відкрито заявляти про підтримку того або іншого кандидата на посаду президента або на іншу виборну посаду (кандидата у верхню чи нижню палату парла-

менту). Ця підтримка може виражатися у заклику до своїх членів голосувати за того чи іншого кандидата у вигляді грошових переказів на виборчий рахунок якогось кандидата. Підтримуючи кандидата, союзи й асоціації чекають відповідних кроків. Такі відносини можуть навіть регулюватися правовими актами.

У окремих випадках укладаються договори, пишуться протоколи, згідно з якими професійний союз морально або матеріально підтримує кандидата чи партію, які, у свою чергу, у разі обрання, обіцяють підтримати або не підтримати їхній проект, чи внести поправки до закону на користь цих громадян. На перший погляд, це здається не зовсім нормальною операцією, але з іншого – це цілком допустимі відносини, коли люди не приховують своїх інтересів, а навпаки, відкрито їх висловлюють. Матеріальна підтримка у таких випадках оформляється відкрито, гроші переказуються з одного рахунку на інший законно і використовуються за призначенням. Кандидат, якого підтримують союзи й асоціації, може витратити ці гроші на друкування агітаційного матеріалу, виступи по телебаченню і т. ін. Такі питання регулюються спеціальним законодавством.

Деякі суспільні організації можуть входити до політичних партій як колективні члени. Наприклад, до лейбористської партії Великої Британії, крім індивідуальних членів, належать ще десятки колективних членів – різні професійні союзи та інші громадські організації. Таким чином, громадські організації залучають своїх членів до політики. Членство у профспілках не обов'язкове, тобто людина, знаючи про політичну орієнтацію профспілки, може не вступати до неї. Вона може не брати участі у політиці безпосередньо (не вступати в партію, не ходити на збори і т. ін.), а робити це опосередковано, через свою профспілку. Знаючи орієнтацію профспілки, підтримуючи її основні ідеї, людина підтримує тим самим політику тієї партії, колективним членом якої є її профспілка.

Згадується такий спосіб участі союзів і асоціацій у політичному житті, як ідеологічний вплив на громадян. Та чи інша суспільна організація, окрім головних цілей і задач, має так само свої переваги, політичні пріоритети, про які може заявляти у власних виданнях (газетах, бюлетенях). Так вона впливає на політичне життя держави, на вибір громадян, які є членами цієї суспільної організації або тільки спостерігачами за політикою.

У деяких випадках держава прямо зацікавлена в діяльності низки громадських об'єднань. У ряді високорозвинених країн їх підтримує держава, можуть навіть створюватися координаційні структури для зв'язку з громадськими організаціями. Наприклад, у 1983 р. у Французькій Республіці сформувалася Національна рада асоціативного життя, що виступала як з'єднувальна ланка у відносинах між громадськими організаціями і державними органами. Така рада могла звертатися до уряду з певними рекомендаціями стосовно розвитку суспільного життя.

У країнах, орієнтованих на активніше соціальне регулювання, або в країнах так званого «реального соціалізму», були спеціальні структури, які створювали громадські організації і підтримували їх. Це головна властивість соціально орієнтованих держав, оскільки вони використовували і використовують громадські структури у власних державних цілях. Оскільки такі громадські організації створюються державою, то вони використовують як допоміжні структури держави, і казати про їх самостійність можна лише умовно. Це напівдержавні, напівгромадські структури. Вони особливо характерні для КНДР, Куби, В'єтнаму, Лаосу, низки африканських країн.

Іноді громадські об'єднання, не створені державою, будучи самостійними структурами, все-таки виступають як організації на допомогу державним органам, як їх доповнення. Вони самі (або на прохання державних органів) беруть на себе функції допомоги державі. Такі структури допомагають державі збирати податки, роз'яснювати потребу якихось важливих заходів (боротьба за гігієну, необхідність щеплень), беруть участь в організації виборчих кампаній.

Тому не можна дорікати державі, що вона впливає на громадські структури. Тут, навпаки, громадські структури «знизу» прагнуть допомогти державі. Їх завдання і статус по-справжньому добровільні та громадські.

У тоталітарних державах громадські організації часто виступають у ролі ширми, що маскує недемократичну сутність цих держав. У таких умовах громадські організації є фіктивними. У Румунії за часів диктатора Н. Чаушеску його родичі очолювали всі громадські організації, що були у країні (дружина очолювала жіночу організацію, син – молодіжну, брат – організацію сприяння армії, авіації і флоту і т. ін.). В умовах тоталітарної держави діяльність громадських організацій нереальна і фіктивна. Вони виконують функцію прикриття.

Коли у країні діє декілька сотень або навіть тисяч громадських союзів і асоціацій, то у політичному житті беруть участь не всі, а лише десятки. Наприклад, члени Товариства любителів тварин, Товариства допомоги розлученим чоловікам, Національної асоціації допомоги товстим американцям і т. ін., піклуються, насамперед, про самопомогу, обмін досвідом, моральну підтримку тощо [3, с. 49].

Отже, союзи і асоціації впливають на політичний процес. Бажаючи набрати більше голосів, політики звертаються до виборців не тільки як до усередненої одиниці, а й як до члена певної соціальної групи: залежно від статі, віку, захоплень, грошових доходів. А оскільки західне суспільство структуроване, кожен виборець належить до певної групи (входить у певну спілку), то він небайдужий до того, що йому кажуть як члену групи, і висловлює власні думки від імені своєї групи, спілки. Тому спілки і асоціації – реальний і могутній важіль впливу на політику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Найчук А.В. Генезис громадських організацій : історична ретроспектива / А.В. Найчук // Збірник наукових праць «Політологічні студії». – 2011. – Випуск 2.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 бер. 2012 року № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 30. – ст. 26.
3. Громадські об'єднання в Україні : навчальний посібник / В.М. Бесчастний [та ін.] ; ред. В.М. Бесчастний ; М-во освіти і науки України. – К. : Знання, 2007. – 415 с.

УДК 35.078.18

**ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ,
ЩО ВПРАВІ ЗАСТОСОВУВАТИ ДО ПОРУШНИКІВ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ**

**DESCRIPTION OF SEPARATE SUBJECTS OF IMPERIOUS PLENARY POWERS
THAT IS RIGHT TO APPLY TO VIOLATORS OF ELECTORAL LEGISLATION
OF MEASURE OF ADMINISTRATIVE COMPULSION**

Стукаленко В.А.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри прикладної економіки
Одеського інституту фінансів*

Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Стаття присвячена питанню, пов'язаному з дослідженням суб'єктів владних повноважень, які мають право застосовувати до порушників виборчого процесу заходи адміністративного примусу. Акцентується увага на основних з цих суб'єктів, та характеризуються їх повноваження в площині виборчого процесу в сучасний період. Пропонується класифікація суб'єктів владних повноважень, які мають право застосовувати до порушників виборчого процесу заходи адміністративного примусу

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, адміністративний примус, виборчий процес, суди, виборчі комісії, офіційні спостерігачі.

Статья посвящена вопросу исследования субъектов властных полномочий, которые имеют право применять к нарушителям избирательного процесса меры административного принуждения. Акцентируется внимание на основных субъектах, характеризуются их полномочия в плоскости избирательного процесса в современный период. Предлагается классификация субъектов властных полномочий, которые имеют право применять к нарушителям избирательного процесса мероприятия административного принуждения

Ключевые слова: субъекты властных полномочий, административное принуждение, избирательный процесс, суды, избирательные комиссии, официальные наблюдатели.

The article is sanctified to the question, related to research of subjects of imperious plenary powers that have a right to apply to the violators of electoral process of measure of administrative compulsion. Attention is accented on basic from these subjects and their plenary powers are characterized in plane electoral process classification of subjects of imperious plenary powers that have a right to apply to the violators of electoral process of measure of administrative compulsion is Offered.

Key words: subjects of imperious plenary powers, administrative compulsion, electoral process, courts, election committees, official observers.

Постановка проблеми. Народ, проголошений єдиним джерелом влади в Україні, потребує захисту власних прав та свобод у різних сферах суспільних відносин. Держава, що отримала право владного впливу на громадян, має забезпечувати всебічний контроль та нагляд за рівнем дотримання прав та свобод людини і громадянина, здійснюючи при цьому заходи державного примусу у випадках виявлення порушень цих прав. Така діяльність вимагає від держави виконання власних обов'язків з певних напрямів [1, с. 63].

Сприяючи вільному волевиявленню громадян покликані не тільки суб'єкти виборчого права, які безпосередньо забезпечують виборчий процес, а й ті, що здійснюють контроль за їх проведенням, наділені

владними повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу.

Основною метою цієї статті є характеристика окремих суб'єктів владних повноважень, що вправі застосовувати до порушників виборчого законодавства заходи адміністративного примусу.

Стан дослідження. Дослідженню правової природи адміністративного примусу присвятили свої праці відомі в Україні науковці: В.Б. Авер'янов, М.В. Афанасьєва, І.Л. Бородін, Є.В. Додін, С.В. Кальченко, М.І. Козюбра, М.В. Ковалів, М.Й. Корнієнко, В.В. Кравченко, С.В. Лінецький, М.І. Мельник, О.М. Пасенюк, А.М. Ришелюк, П.М. Рабинович, О.І. Остапенко та інші.

Адміністративний примус відіграє важливу роль в охороні правопорядку, містить велику кількість за-

собів (затримання громадян, заборона експлуатації механізмів тощо), застосування яких припиняє антигромадські дії, запобігає настанню суспільно шкідливих наслідків [2, с. 48].

Слід зазначити, що у науці адміністративного права дотепер не вироблено єдиного погляду на природу адміністративно-правового примусу [2, с. 48]. Відсутнє нормативне закріплення адміністративного примусу, взагалі термін «адміністративний примус» у законодавстві не вживається [3, с. 60], що викликає значні труднощі в правозастосовній діяльності суб'єктів протидії порушенням виборчого законодавства. На думку Н.С. Ракші, найбільш важливим є те, що адміністративний примус має свої особливості, з якими пов'язане визначення його сутності, а саме: а) застосування адміністративного примусу завжди поєднане із широким використанням різноманітних виховних засобів й активним формуванням правосвідомості нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків; б) адміністративний примус використовується в державному управлінні з метою охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; в) адміністративно-примусові заходи можуть бути застосовані не лише у зв'язку із вчиненням правопорушень, що є характерним для інших видів державного примусу, але й у разі їх відсутності – коли їм необхідно запобігти або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку; г) адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність – адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу; д) однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого застосовуються, часто з можливістю використання для реалізації інших примусових заходів [4].

Постійне протистояння суб'єктів виборчого процесу, що детерміноване протилежністю політичних інтересів, складність реєстраційних процедур та інші фактори обумовлюють можливість виникнення неправомірних дій деяких суб'єктів процесу або спорів між ними. Правомірне вирішення спорів та своєчасне припинення правопорушень, з відверненням негативних наслідків, є важливим завданням для виборчих органів України. Належне виконання таких завдань безпосередньо впливає на об'єктивність та прозорість виборчого процесу у цілому [1, с. 147].

Суди посідають важливе місце в реалізації організаційно-правових гарантій вільного волевиявлення. Так, згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [5]. Відповідно до чинного законодавства, суди повинні розглядати скарги стосовно порушень виборчого законодавства у визначений термін та приймати рішення, яке є остаточним і набирає сили з моменту його проголошення. Це стосується й усієї гілки судової влади. Як свідчить практика, предметом оскарження до Верховного Суду України під час

проведення виборів були: а) рішення Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки та проведення виборів; б) рішення Центральної виборчої комісії, ухвалені за результатами розгляду скарг, що надійшли під час виборчого процесу до Центральної виборчої комісії від політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України та виборців; в) дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, а також членів Центральної виборчої комісії [6, с. 596].

Аналіз судової практики України засвідчив, що серед виборчих справ, які розглядалися судами, можна виділити такі предметні групи:

а) справи, пов'язані з оскарженням рішень щодо формування відповідних виборчих комісій та зі змінами правового статусу їх членів; б) пов'язані з формуванням списків виборців та внесенням до них змін і доповнень; в) справи, пов'язані з оскарженням рішень виборчих комісій щодо реєстрації кандидатом у народні депутати або у зв'язку з відмовою в реєстрації; г) справи про скасування реєстрації кандидатів у зв'язку з виявленням відповідною виборчою комісією суттєвої недостовірності відомостей про кандидата в депутати; д) справи про скасування реєстрації кандидатів у зв'язку з порушеннями правил проведення передвиборчої агітації або фінансування виборів виборчих комісій про підсумки голосування або результати виборів [7, с. 31]. Відповідно до ст. 221 КУпАП, районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-2–212-20 цього Кодексу [8]. Тож законодавець чітко визначив, що вирішувати справи про адміністративні порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення по суті можуть тільки суди (судді). Цим підкреслено важливість та значення інституту виборів для формування представницьких органів держави.

На думку О.А. Богашова, у межах виборчого процесу існує зазвичай декілька суб'єктів, які мають протилежні інтереси, закономірним є виникнення спірних ситуацій між ними. Окрім цього, можуть мати місце звернення, заяви або скарги від суб'єктів процесу щодо встановлення певних юридичних фактів. У цьому випадку виникає потреба залучення незацікавленої сторони для вирішення подібних ситуацій [1, с. 148].

Важливе місце серед суб'єктів владних повноважень, що мають право застосувати до порушників виборчого законодавства заходи адміністративного примусу займають посадові особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги такі санкції, як оголошення попередження; стягнення штрафу; подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення [9]. На думку С.Я. Бурди, питання діяльності цього

компетентного органу потребує нормативного врегулювання. На його думку, запровадження порядку процесуального оформлення адміністративних матеріалів з одного боку, підвищить професійний рівень розслідування порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, а з другого – акцентує на спеціалізації конкретного державного органу.

Вважаємо за необхідне підтримати його пропозицію стосовно розробки та запровадження у практичну діяльність Інструкції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Центральної виборчої комісії України щодо порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, яка б враховувала особливості провадження за статтями 212-9, 212-15–121-20 КУпАП [10, с. 135].

Органи внутрішніх справ є одним із суб'єктів протидії порушень виборчого законодавства, які вживають заходи щодо сприяння виборчим комісіям у реалізації їх повноважень з підготовки і проведення виборів, згідно зі зверненнями (поданнями) комісій, тобто їх спільна діяльність має форму організаційно-правового і практичного співробітництва. Їх функції у досліджуваній сфері є багатограними, зокрема це:

- охоронна (охорона виборчих комісій та їх місцезнаходження, приміщень, цілісності та недоторканості виборчої документації);
- контролююча (проведення перевірок, перевірка даних та відомостей);
- правозастосовна (припинення протиправної передвиборної агітації, порушень громадського порядку);
- превентивна (попередження порушень громадського порядку під час проведення публічних акцій, на виборчій дільниці, попередження виготовлення підроблених чи незаконних передвиборчих агітаційних матеріалів). Слід зазначити, що працівники міліції є посадовими особами ОВС, які мають повноваження, згідно із ст. 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» КУпАП, складати протоколи про адміністративні правопорушення за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Згідно до п. 2.3 ст. 255 КУпАП складати протоколи про адміністративні правопорушення за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 212-16–212-18, 212-20) мають кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі. Відразу потрібно зазначити, що таке право мають лише офіційні спостерігачі від політичних партій (міжнародні спостерігачі таким правом не наділені).

Офіційні спостерігачі у виборчому процесі є самостійними суб'єктами виборчого процесу та осо-

бами, які під час проведення виборів призначаються зареєстрованим кандидатом чи партією з метою здійснення контролю за процедурою голосування, підрахунком голосів і складанням виборчих документів та іншої діяльності виборчих комісій у період проведення голосування, встановлення його результатів, одночасно з діями виборчої комісії, пов'язаної з перевіркою правильності встановлення результатів голосування та визначення результатів такого голосування [11, с. 29-26]. Необхідно зазначити, що специфіка статусу спостерігача полягає в тому, що їхня діяльність обмежена терміном голосування, підбиттям підсумків голосування та встановленням результатів виборів, а об'єктом контролю спостерігача є, зазвичай, робота виборчих комісій.

На підставі зазначеного ми пропонуємо класифікацію суб'єктів протидії порушенням (або порушенням) виборчого законодавства здійснювати на декількох рівнях:

I. За рівнем юрисдикції: а) до першого рівня належать органи й установи, які безпосередньо визначені у чинному законодавстві та для яких ця функція є однією з головних у їхній діяльності; б) до другого рівня – працівники органів та установ, що за родом своєї діяльності можуть фіксувати факти правопорушень у сфері виборчого процесу; в) до третього рівня запропоновано віднести неурядові організації, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод людини, дотримання виборчого законодавства.

II. За процесуальною компетенцією: а) до першої групи віднесено суб'єкти, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); б) до другої – суб'єкти, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (посадові особи органів внутрішніх справ, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, комісії з референдуму, кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі).

Висновки. Слід зазначити, що сьогодні основна критика на адресу політики України у сфері здійснення виборчого процесу концентрується саме навколо проблем координації зусиль різних структур, невідповідного покарання за вчинення порушень виборчого законодавства через недостатнє правове регулювання, застосування адміністративного ресурсу тощо. Отже, існують серйозні недоліки у діяльності органів державної влади, які за своїми функціональними обов'язками повинні забезпечувати порядок у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богашов О.А. Виборчі комісії в системі органів публічної влади України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Богашов Олександр Анатолійович. – Х. : 2009. – 231 с.
2. Бідей О. Система заходів адміністративного примусу організаційного характеру та властивості адміністративно-правового примусу в умовах надзвичайного стану / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 4 (160). – С. 48–50.

3. Коломоєць Т. Адміністративно-примусова політика України: основний зміст та шляхи подальшої реалізації / Т. Коломоєць. Л. Кузенко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 7 (139). – С. 58–61.
4. Ракша Н.С. Адміністративний примус у системі забезпечення права на освіту/ Н.С. Ракша // Право і Безпека. Науковий журнал. – № 2 (39). – 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2011_2/PB-2/PB-2_22.pdf – Заголовок з екрану.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
6. Вибори до Верховної Ради України : інформ.-довідкове видання / Редкол: М.М. Рябець (голова) та ін. – К. : Центральна виборча комісія, 2002. – 676 с.
7. Буроменський М.В. Судове вирішення виборчих спорів в Україні (за результатами виборів 2002 р.) / [Буроменський М.В., Веніславський Ф.В., Колісник В.П., Сердюк О.В.]. – Харків : Екограф, 2003. – 76 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
9. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759 // Голос України. – 1994. – 22 лютого. – № 34. – Ст. 46–50.
10. Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні / Степан Ярославич Бурда. – Львів – 2010. – 223 с.
11. Магера А. До Закону України «Про вибори народних депутатів України» були внесені не завжди позитивні та найкращі зміни / А. Магера // Часопис «Парламент». – 2005. – № 2. – С. 17.

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРШОГО ТАРИФНОГО РОЗРЯДУ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

ADMINISTRATIVE-LEGAL PROVISION OF THE FIRST TARIFF DIGIT IN THE BUDGET SECTOR

Тацишин І.Б.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С.З. Гжицького*

В статті розглянуто певні правові аспекти встановлення першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки, на основі якої здійснюється оплата праці всіх працівників бюджетної сфери. Проаналізовано правовий механізм встановлення першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки. Конкретизовано проблеми, що з'являються в процесі встановлення першого тарифного розряду, можливі шляхи вирішення.

Ключові слова: державні соціальні гарантії, оплата праці, Єдина тарифна сітка, перший тарифний розряд Єдиної тарифної сітки, тарифна сітка.

В статье рассмотрены некоторые правовые аспекты установления первого тарифного разряда Единой тарифной сетки, на основании которой осуществляется оплата труда работников бюджетной сферы. Проанализированы правовые механизмы установления первого тарифного разряда Единой тарифной сетки. Конкретизированы проблемы в процессе установки первого тарифного разряда и возможные пути решения.

Ключевые слова: государственные социальные гарантии, оплата труда, Единая тарифная сетка, первый тарифный разряд Единой тарифной сетки, тарифная сетка.

The paper considers some legal aspects of the establishment of the first wage category Single Tariff from which the salaries of all public sector employees. Analyzed the legal mechanism of the first tariff level Unified tariff. Concretized problems during the installation of the first tariff level and possible solutions.

Key words: State social benefits, wages, unified tariff, the first tariff level Unified tariff, tariff.

Постановка проблеми. Єдина тарифна сітка розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери була затверджена постановою Кабінету Міністрів України 30 серпня 2002 р.

Реформування оплати праці працівників бюджетної сфери триває вже понад десять років, але ситуація з оплатою праці працівників організацій охорони здоров'я, освіти, науки, культури, мистецтва тощо залишається критичною. Головним недоліком оплати праці у бюджетній сфері є розмір

першого тарифного розряду, специфіка його встановлення.

Стан дослідження. Вивчення специфіки і правових засад адміністративно-правового забезпечення першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки потребує ретельного дослідження. Частково це питання досліджували вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, І.П. Голосніченко, І.О. Іерусалімова, А.Т. Комзюк, О.В. Пабат та ін.

Виклад основного матеріалу. Згідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Для реалізації людиною своїх основних прав і свобод недостатньо проголосити їх на конституційному і законодавчому рівнях. Необхідним є реальний механізм забезпечення їх існування, що особливо важливо для такої форми реалізації прав і свобод, як їх використання [1, с. 5].

Основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. До числа основних державних соціальних гарантій Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» віднесені: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом [2, ст. 17].

Так, з огляду на специфіку встановлення заробітної плати в бюджетній сфері, потребує ретельного дослідження специфіка встановлення та застосування першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки, на основі якої здійснюється оплата праці всіх працівників бюджетної сфери.

Єдина тарифна сітка розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 та є базовим нормативно-правовим актом, який визначає систему оплати праці працівників бюджетної сфери [3].

Посадові оклади (тарифні ставки) за розрядами Єдиної тарифної сітки визначаються шляхом множення окладу (ставки) працівника 1 тарифного розряду на відповідний тарифний коефіцієнт.

Розмір першого тарифного розряду з моменту введення Єдиної тарифної сітки 1 вересня 2005 року дорівнював мінімальній заробітній платі.

Як зазначає Міністерство соціальної політики України, до грудня 2008 року розмір посадового окладу працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки встановлювався на рівні мінімальної заробітної плати. Протягом 2009 року, у зв'язку із труднощами щодо забезпечення видатків із бюджетів усіх рівнів на оплату праці працівників бюджетних установ, розміри посадових окладів працівників бюджетної сфери взагалі не переглядались, крім тих, у кого вони були менші за мінімальну заробітну плату.

З 2010-2012 р. посадовий оклад працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки було підвищено 17 раз, посадові оклади працівників бюджетної сфери зросли на 54%.

Грошовий розрив між посадовим окладом працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки з червня 2011 року мав тенденцію до зменшення і склав у грудні 2012 року 295 грн.

При проведенні переговорів із профспілками в 2012 році щодо розміру посадового окладу працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки сторона власників запропонувала підвищити цей розмір на 18,3 відсотка, або у середньому за рік до 946 гривень. Передбачалось, що у 2013 році, починаючи з 1 січня, розрив між мінімальною заробітною платою та посадовим окладом першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки зменшиться на 50 гривень.

За повідомленням Міністерства фінансів України при підготовці Державного бюджету на 2013 рік були враховані, переглянуті та схвалені Кабінетом Міністрів України нові прогнози макроекономічних і соціального розвитку України на 2013 рік, зокрема було враховано зменшення на 2013 рік таких прогнозних показників, як номінальний валовий внутрішній продукт, прибуток прибуткових підприємств, фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців тощо.

Міністерством фінансів України при доопрацюванні проекту державного бюджету був зменшений у розрахунках розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду з 1 січня 2013 р. – 845 грн., з 1 грудня 2013 р. – 928 грн., у середньому за рік – 851,9 грн. Грошовий розрив з мінімальною заробітною платою при цьому повинен був збільшуватись з 1 січня 2013 року до 302 грн. У порівнянні з груднем 2012 р. – 295 грн.

У 2013 році Міністерство соціальної політики України розробило проект постанови Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», яким передбачалось встановлення першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки на рівні 852 грн з 1 січня 2013 року.

Протокольним рішенням від 23 січня 2013 року № 6 Кабінет Міністрів України вирішив відкласти прийняття рішення щодо проекту постанови, якою підвищувався розмір першого тарифного розряду до моменту урахування результатів виконання зведеного бюджету України за перше півріччя, за результатами чого заінтересовані міністерства повинні були подати пропозиції щодо підвищення оплати праці працівникам бюджетної сфери.

Наведена вище позиція Уряду порушує ст. 6 Закону України «Про оплату праці», п. п. 2.22.1-2.22.2 Генеральної угоди між КМУ, всеукраїнським об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2010-2012 роки, основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік та систему соціальних цінностей та ініціатив Президента України, яка чітко орієнтована на виконання стратегічних завдань, визначених Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки.

На підставі тиску профспілкових організацій та працівників бюджетної сфери було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 року № 197 «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих

галузей бюджетної сфери» та встановлено перший тарифний розряд Єдиної тарифної сітки – 852 грн (з 1 січня 2013 року).

З вересня 2013 року Спільний представницький орган об'єднань профспілок прийняв проект постанови Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», розроблений Міністерством соціальної політики України, згідно з яким з 1 грудня 2013 року передбачено встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки у розмірі 923 грн. Проте цей проект на засіданні Уряду не розглядався і залишився лише проектом, що черговий раз призвело до збільшення грошового розриву між розмірами посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду за Єдиної тарифної сітки та мінімальної заробітної плати з 295 до 366 грн.

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» визначено, що бюджетна політика у 2014 році має забезпечувати економічно обґрунтовану й виважену політику щодо підвищення мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки з урахуванням прогнозних індексів інфляції та рівня продуктивності праці.

Мінімальна заробітна плата наступного року буде підвищуватися в три етапи: з 1 січня, з 1 липня і з 1

жовтня. Вона буде майже в 2 рази більша, ніж та, яку отримували громадяни в 2009 році.

На виконання цих вимог мінімальну заробітну плату пропонується встановити з урахуванням прогнозних індексів інфляції та рівня продуктивності праці з 1 січня 2014 року у розмірі 1 218 грн, з 1 липня 2014 року – 1 250 грн, з 1 жовтня 2014 року – 1 301 грн. Так, приріст середньорічного розміру мінімальної заробітної плати у 2014 році до 2013 року складе 8,2 відсотка.

Враховуючи передбачені в проекті Державного бюджету на 2014 рік видатки на оплату праці працівників бюджетної сфери, посадовий оклад працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки у 2014 році пропонується визначити у розмірі: з 1 січня 2014 року у розмірі 852 грн, з 1 липня 2014 року – 890 грн, з 1 жовтня 2014 року – 1 011 грн (ріст з грудня 2013 р. до грудня 2014 р. складе 18,7 відсотка).

Висновки. Таким чином, беручи до уваги ситуацію, яка склалась з забезпеченням державних соціальних гарантій в бюджетній сфері, довготривалі політичну та фінансову кризи, вважаємо за необхідне запропонувати доповнити статтю 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», яка визначає перелік основних державних соціальних гарантій, пунктом «перший тарифний розряд Єдиної тарифної сітки».

Дане доповнення дасть можливість забезпечити розмір першого тарифного розряду на рівні, що не буде нижчим за прожитковий мінімум, що на даний час дорівнює мінімальній заробітній платі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. / [Ієрусалімова І.О., Ієрусалімов І.О., Павлик П.М., Удовенко Ж.В.]. – К. : Знання, 2007. – 223 с.
2. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» : від 5.10.2000 р., № 2017-III // ВВР України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 30.08.2002 р. № 1298 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 9.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

SPECIAL FEATURES OF THE PARTIES' PROCEDURAL STATUS IN THE ADMINISTRATIVE JUSTICE: COMPARATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC

Топор І.В.,
здобувач кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті досліджуються права та обов'язки сторін в адміністративному та цивільному судочинстві. Здійснено спробу порівняти процесуальний статус позивача та відповідача у цивільному та адміністративному процесі та виявити особливості участі сторін в адміністративному судочинстві. Загальні характеристики процесуального статусу сторін у зазначених видах судочинства визначені домінуючою ознакою змагального судового процесу, але принципіальною особливістю процесуального статусу сторін у адміністративному судочинстві зумовлена наявністю суб'єкта власних повноважень, а також специфічною формою реалізації принципів змагальності і диспозитивності, відмінностями процесу доказування та посиленою активною роллю адміністративного суду.

Ключові слова: адміністративне судочинство, процесуальний статус, сторони цивільного процесу, сторони адміністративного процесу, позивач, відповідач.

В статье исследуются права и обязанности сторон в административном и гражданском судопроизводстве. Осуществлен сравнительный анализ процессуального статуса истца и ответчика в гражданском и административном процессе, выявлены особенности участия сторон в административном судопроизводстве. Общие черты процессуального статуса сторон в указанных видах судопроизводств обусловлены их принадлежностью к состязательному судебному процессу, при этом особенности процессуального статуса сторон в административном судопроизводстве связаны с наличием субъекта собственных полномочий, а также со спецификой реализации принципов состязательности и диспозитивности, различиями процесса доказывания и усилением активной роли административного суда.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальный статус, стороны гражданского процесса, стороны административного процесса, истец, ответчик.

The article examined the rights and obligations of the parties to the administrative and civil proceedings. The comparative characteristic of the procedural status of the plaintiff and defendant in civil and administrative proceedings and identify particular stakeholder participation in the administrative proceedings. Common features of the procedural status of the parties in these types of proceedings identified the dominant features of adversarial litigation, at the same time, fundamental differences procedural status of the parties to the administrative proceedings due to the presence of the subject of power, as well as a specific form of implementation of the principles of competition and discretionary process, differences and the process of proof increase the active role of the Administrative Court.

Key words: administrative proceedings, procedural status of civil process, an administrative process, plaintiff, defendant.

Запровадження адміністративного судочинства в Україні та його поступовий і системний розвиток стали дієвим механізмом реалізації гарантованого Конституцією України [1] захисту законних прав і свобод людини і громадянина. Формування адміністративної юстиції не можна вважати повністю завершеним, а із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2] цей процес увійшов у нову фазу та виявив чималу кількість питань, які вимагають теоретичного обґрунтування з врахуванням надбань науки традиційних судових змагальних процесів та напрацювань адміністративних судів. Більшість фахівців у сфері адміністративного процесу наголошують, що КАС України в цілому відображає такі новітні демократичні досягнення науки адміністративного процесуального права, як законність та верховенство права, рівність всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність і диспозитивність сторін при розгляді адміністративних справ [3; 4; 5], водночас, наголошується на тому, що численні зміни до чинного законодавства України, призвели до створення додат-

кових невинуватих перепон у реалізації права на судовий захист у публічно-владних відносинах.

Проблематика визначення статусу сторін судового процесу традиційно є предметом пильної уваги фахівців – представників процесуальної науки. Для класичних судових процесів вона є базовою, оскільки виражає саму сутність змагального процесу, який сформувався як засіб офіційно-владного, незалежного, неупередженого та справедливого вирішення суперечностей між особами. Особливого значення науково-теоретичне опрацювання процесуального статусу сторін набуває в адміністративному судочинстві, оскільки всі його інститути формуються і розвиваються з урахуванням специфіки суб'єктного складу спорів, що становлять юрисдикцію адміністративних судів. Більшість досліджень, які були здійснені в межах даної проблематики є вузькоспрямованими, торкаються окремих учасників адміністративного судочинства, або характеризують осіб, що можуть брати участь в адміністративному процесі, з точки зору їх правового допроцесуального становища або адміністративної правосуб'єктності.

Варто врахувати і те, що процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві має суттєві особливості при провадженні в окремих категоріях адміністративних справ, зокрема, у справах особливо провадження, що також заслуговує на увагу.

Проблеми участі сторін в адміністративному процесі, забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів неодноразово були предметом дослідження таких вчених і практиків, як В.Б. Авер'янов, В.С. Бевзенко, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк та ін. Дослідження зазначеними науковцями згаданих проблем, безумовно, мають важливе значення для вдосконалення правового регулювання захисту сторін в адміністративному процесі, водночас, активний розвиток адміністративного процесуального законодавства і правозастосовної практики свідчать про поглиблення специфікації адміністративного судочинства, і відповідно вимагають додаткової уваги до визначення процесуального статусу сторін, з'ясування їх особливостей та їхнього впливу на інші процесуальні інститути. Відтак, процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві потребує комплексного наукового дослідження, яке може стати особливо ефективним й продуктивним при його здійсненні у порівнянні зі статусом сторін у цивільному процесі.

Мета даної статті – дослідження правових засад формування та реалізації процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, визначення його сутності та особливостей у порівнянні зі статусом сторін у цивільному процесі.

Першим питанням, яке потребує уваги при вивченні процесуального статусу сторін є з'ясування їхнього складу. Характеризуючи склад учасників змагального судового процесу, Ярков В.В. відстоює позицію, що сторони характерні не тільки для позовного провадження, а й для провадження у справах, що виникають з публічних правовідносин, і для окремих категорій справ окремого провадження. Хоча вони іменуються вже не позивачем і відповідачем, однак фактично їх правове становище в цивільному процесі визначається (за невеликим винятком) тими ж правами і обов'язками, що і сторін позовного провадження [6, с. 70-71]. Аналізуючи склад учасників адміністративного судочинства слід звернути увагу на те, що наявність особливого провадження також вимагає відповіді на питання, чи можна вважати осіб, які мають особисту зацікавленість в результатах справи, що розглядається в порядку особливо провадження сторонами.

Сторонами як у цивільному, так і в адміністративному процесі традиційно вважаються позивач та відповідач. Позивач – це особа, суб'єктивні матеріальні права чи охоронювані законом інтереси якого порушені або оспорується і, відповідно, потребують судового захисту. Позивач виступає в якості активної сторони в цивільному процесі, оскільки саме він порушує справу з метою захисту своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Відповідач – це

особа, яка притягується до відповіді у зв'язку із заявою позивача про те, що порушені або оспорується його суб'єктивні права або охоронювані законом інтереси. Відповідач сприймається як пасивна сторона судового процесу.

На думку Л.П. Дегтярьова, позивач – особа, на захист суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів якої порушено цивільну справу, адже незалежно від того, хто саме звернувся до суду (сама особа, чий права та охоронювані законом інтереси потребують захисту, або особа, яка має право виступати на захист чужих інтересів), позивачем є особа, в інтересах якої пред'явлено позов [7, с. 23-24]. Статус позивача і відповідача учасники конкретного спору набувають з моменту порушення цивільної справи судом, хоча приналежність позивачу певного права і його оспорування особою, зазначеною як відповідач, у цей момент лише передбачаються. Таким чином, сторонами в цивільному процесі є особи, чий спір про суб'єктивне право або охоронюваний законом інтерес суд повинен розглянути і вирішити [7, с. 24].

Варто прийняти до уваги позицію Т. Цюри, що сторони в позовному провадженні є суб'єктами спірних матеріальних правовідносин, які мають різну юридичну заінтересованість у результатах розгляду справи [8, с. 104], адже наведене визначення підкреслює наявність спору між особами, які набувають статусу сторін в судовому процесі. Відтак, в якості сторін доцільно розглядати суб'єктів спірного матеріального правовідношення. Система суб'єктів цивільного процесу та їх процесуальне становище в якості однієї зі сторін визначається характером їх правового статусу в матеріальних правовідносинах і ця теза отримала додаткове підтвердження при з'ясуванні процесуального статусу сторін адміністративного судочинства, оскільки в ньому завжди слід брати до уваги не лише процесуальну роль учасника, але і його належність до числа суб'єктів владних повноважень.

Для забезпечення виконання процесуальних функцій сторони наділяються численними цивільно-процесуальними правами, які можуть бути сформовані у декількох групах. Першу групу становлять права, які характеризують повноваження на порушення провадження в справі (ст. 5, 140, 213-215, 290, 320, 343, 421 ЦПК), другу групу становлять права на зміни в позовному спорі (ст. 103, 298, 327 ЦПК), третя група – права на подання і витребування доказів та участь в їх дослідженні (ст. 41, 46, 52, 57, 99, 180, 182, 186, 188, 189, 190-192 ЦПК), четверту групу формують права, пов'язані із залученням до справи всіх заінтересованих осіб (ст. 104, 105, 108, 121 ЦПК). Також слід зупинити увагу на групі прав, пов'язаних із забезпеченням законного складу суду, об'єктивності розгляду справи і виконання судових постанов – це права сторін заявляти клопотання про відводи суддів (ст. 18 ЦПК), прокурора, експертів, перекладача і секретаря судового засідання (ст. 19 ЦПК). Окрему групу прав становлять права на участь у судових засіданнях по розгляду справи і в здійсненні окремих процесуальних дій в суді пер-

шої інстанції, в провадженні справи в апеляційній і касаційній інстанціях та в стадії перегляду справи за нововиявленими і винятковими обставинами; на особисту участь і ведення справи або за участю чи через представника; на пояснення, заяви і виступи в суді рідною мовою і користування послугами перекладача; на одержання виклику та повідомлення про участь у судовому засіданні чи виконанні окремих процесуальних дій. Окрім наведених, слід зазначити і права сторін, що забезпечують захист у процесі по справі: вибір підсудності, забезпечення доказу і позову, приєднання співучасників до апеляційної і касаційної скарги сторони, передання справи на вирішення третейського суду та ін. [9]

Процесуальні обов'язки, покладені на сторони варто розглядати через комплекс загальних і спеціальних вимог. Так, до загальних обов'язків сторін належить добросовісне користування належними процесуальними правами (ст. 99 ЦПК), а спеціальними можна вважати ті, що виконуються у певних процесуальних діях: суд може визнати обов'язкову участь відповідача у справах про стягнення аліментів (ст. 74 ЦПК); кошти на оплату свідків, експертів, проведення огляду на місці вносить наперед сторона, яка порушила відповідне клопотання (ст. 73 ЦПК); повідомляти суд про зміну своєї адреси під час провадження справи (ст. 95 ЦПК); позивач зобов'язаний подати копії позовної заяви, сторони як скаржники – копії апеляційних і касаційних скарг (ст. ст. 293, 322 ЦПК) та ін. [9]

Таким чином, можна дійти висновку, що у цивільному процесі закладений процесуальний паритет сторін, який сформульований у вигляді дозволу для позивача та відповідача використовувати весь арсенал закладених у ЦПК різноманітних прав, які, безумовно, можливо використати для всебічного захисту своїх інтересів у суді. Також для підтримання процесуальної рівноваги у суді передбачені досить зручні механізми впливу на сторони при розгляді цивільного позову, це деякі чітко сформульовані правила у вигляді процесуальних обов'язків, що є результатом досягнення та підтримання рівноваги між сторонами в цивільному процесі.

Закладена рівноправність сторін у цивільному процесі є виправданою, оскільки, з огляду на модель змагального процесу, будь-яка з заінтересованих сторін повинна, насамперед, як юридично, так і фактично мати рівні процесуальні можливості з обстоювання своїх прав, передбачених для них на законодавчому рівні.

У дослідженнях вчених-процесуалістів права сторін поділяються на загальні і спеціальні, а також змагальні і диспозитивні. До загальних належать такі процесуальні права сторін, які мають також і інші особи, які безпосередньо беруть участь у цивільному процесі, зокрема право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів, знайомитись з матеріалами справи, заявляти клопотання та відводи, давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення та багато інших (ст. 27 ЦПК) [9].

Друга категорія прав сформульована законодавцем у ст. 31 ЦПК таким чином, що дає змогу говорити про виведення їх на вищий ієрархічний рівень, ніж загальні права. Спеціальні права відповідача дістають вияв у наданні права відповідачу визнавати цивільний позов повністю або частково, а також права подати заперечення проти позову.

Визнання цивільного позову є диспозитивним правом відповідача визнати цивільні вимоги до нього позивача. Визнання цивільного позову може відбутись як повною мірою, так і частково. Визнання цивільного позову є правом, яке притаманне тільки відповідачу та розглядається у вигляді його одностороннього волевиявлення, яке має на меті розв'язати спірну ситуацію шляхом її врегулювання [10, с. 270].

Звертаючись до розгляду спорів в порядку адміністративного судочинства в адміністративному суді можуть виникати процесуальні правовідносини з таким суб'єктним складом: а) позивач – приватна особи (фізична або юридична особа) та відповідач – суб'єкт владних повноважень; б) позивач – суб'єкт владних повноважень та відповідач – приватна особа; в) обидві сторони наділені відповідними владними повноваженнями.

Згідно із завданнями адміністративного судочинства, більшість справ, віднесених на розгляд адміністративних судів передбачають звернення приватної особи з позовними вимогами до суб'єктів владних повноважень. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень у прямо передбачених законом випадках.

Основними ознаками сторін у адміністративному судочинстві слід вважати наявність власного відмінного від інших інтересу, мету (захисту власних, суб'єктивних прав, свобод, інтересів, а відтак, діють від власного імені), диспозитивний метод регулювання відносин між позивачем та відповідачем, а також те, що набуттю особами статусу сторін адміністративного процесу мають передувати публічно-правові відносини між можливим позивачем і відповідачем.

Повноваження сторін у адміністративному процесі є невід'ємними правовими категоріями, які нерозривно пов'язані із особою позивача і відповідача. Таких осіб не можна обмежити у їх процесуальних правах чи взагалі позбавити будь-яких повноважень, закріплених КАС України [11]. Слід підтримати позицію Бречко А.В., який наголошує, що процесуальна позиція позивача і відповідача характеризується різною поведінкою цих учасників адміністративного процесу. Так, позивач займає активну, «наступальну», позицію в адміністративному процесі, яка виражається у висуненні через адміністративний суд до відповідача певних вимог. Завдяки позивачу порушується адміністративна справа у суді, саме він надалі певним чином визначатиме можливість розвитку процесу. Натомість відповідач, як правило, займає пасивну, «оборонну», позицію у процесі, нама-

гаючи спростувати доводи та аргументи позивача [12, с. 79].

Можливість реалізації своєї процесуальної ролі, забезпечити захист своїх суб'єктивних інтересів передбачає наділення сторін відповідним обсягом процесуальних прав і обов'язків, якими вони можуть вільно розпоряджатись, впливаючи таким чином на спірні правовідносини, які є предметом судового розгляду. Сторони, завдяки своїм процесуальним правам і обов'язкам, можуть змінити перебіг адміністративного процесу, домовившись між собою, наприклад, про укладання мирової угоди.

У адміністративному судочинстві права і обов'язки сторін, так само як і у цивільному процесі, поділяються на загальні та спеціальні. Загальними є ті права та обов'язки, які передбачаються не лише для сторін, а й поширюються на інших учасників адміністративного процесу (ст. 49 КАС) [11].

Варто наголосити, що оскільки в адміністративному судочинстві послідовно реалізується принцип рівності учасників процесу, особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов'язки. Таким чином, законодавець гарантує усім учасникам адміністративного судового процесу однакові можливості для реалізації своїх інтересів у відповідному провадженні.

Права осіб, які беруть участь у справі, забезпечують їм можливість бути безпосереднім учасником судового розгляду справи, здійснювати процесуальні дії, спрямовані на обґрунтування їхньої процесуальної позиції, доводити обґрунтованість своїх вимог та заперечень, захищати власні суб'єктивні інтереси. Так, особи, які беруть участь у справі мають право: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАС України. Крім того, особи, які беруть участь у справі, можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них (ч. 2 ст. 119 КАС) [11].

На відміну від прав, обсяг яких є досить значним, обов'язки сторін, так само як і для решти учасників адміністративного процесу, полягають у такому: 1) сторони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами; 2) сторони зобов'язані неухильно виконувати процесуальні

обов'язки; 3) кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення.

Також суд може постановити ухвалу про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні. Викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники (ч. 1 ст. 120 КАС).

Спеціальні права і обов'язки належать виключно сторонам адміністративного процесу і, як правило, не можуть здійснюватись іншими учасниками адміністративного процесу. Отже, крім загальних повноважень, визначених ст. 49 КАС України, сторони одночасно користуються власними повноваженнями, які закріплені у ст. 51 КАС України. Слід звернути увагу на те, що на думку укладників підручника «Адміністративний процес України», повноваженнями сторін у адміністративному процесі можуть наділятися такі його учасники як процесуальні представники і треті особи, оскільки перші здійснюють процесуальні дії в інтересах та від імені сторін, а відтак, представляючи позивача чи відповідача, тимчасово виконують за нього процесуальні дії, спрямовані на постановлення судом позитивного рішення по справі. Відповідно, процесуальні представники мають користуватись повноваженнями осіб, яких представляють [13, с. 244]. Оскільки в адміністративному процесуальному законодавстві закріплено, що треті особи мають власну зацікавленість щодо предмету спору (ст. 53 КАС), претендують на постановлення рішення суду, яким би задовольнялись їх претензії щодо такого предмету, то, відповідно, вони також визнаються носіями повноважень сторін адміністративного процесу (ст. 54 КАС України).

Завдяки спеціальним правам, закріпленим у ст. 51 КАС України, сторони в адміністративному процесі, на відміну від інших учасників, вільно можуть розпоряджатись предметом адміністративного позову, захищати свої матеріальні та процесуальні інтереси у судах вищестоящих інстанцій.

Комплекс процесуальних прав і обов'язків учасника адміністративного процесу залежить і від того, яку саме процесуальну роль відіграє особа при здійсненні адміністративного судочинства. Так, позивач має право: знати підставу або предмет адміністративного позову; збільшити або зменшити розмір позовних вимог; відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду, у тому числі й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду. В свою чергу, відповідач наділений правом визнати адміністративний позов повністю або частково; подати заперечення проти адміністративного позову. Види та склад повноважень сторін залежить також від процесуальної стадії, яка у конкретний момент часу відбувається у зв'язку із розглядом та вирішенням публічно-правового спору.

За цільовою спрямованістю права і обов'язки сторін адміністративного процесу поділяються на та, що пов'язані із розвитком адміністративного про-

цесу, наприклад, щодо порушення адміністративної справи та підготовки її до судового розгляду (ст. 104, 113, 119 КАС), щодо оскарження ухвал та постанов адміністративного суду (ст. 185, 211, 236 КАС); а також на ті, що спрямовані на припинення адміністративного процесу, зокрема, щодо укладення мирової угоди (ст. 51, 113, 136, 194, 219, 262 КАС) [11].

При вирішенні питання про класифікацію прав і обов'язків сторін адміністративного судочинства слід звернутися до запропонованого Д.М. Чечотом підходу: а) права щодо порушення справи; б) права щодо відмови від позову; в) права щодо визнання позову; г) права щодо укладання мирової угоди; д) права на визначення обсягу судового захисту; е) інші процесуальні права сторін [14, с. 52].

Повноваження сторін у адміністративному процесі є невід'ємними правовими категоріями, які нерозривно пов'язані із особою позивача і відповідача. Таких осіб не можна обмежити у їх процесуальних правах чи взагалі позбавити будь-яких повноважень, закріплених КАС України. Отже, ми можемо зробити висновок, що сторони, як цивільному, так і адміністративному судочинстві, користуються процесуальними правами, що належать всім особам, які беруть участь у справі. Вони мають право знайомитися з матеріалами справи, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи, представляти докази і брати участь в їх дослідженні, задавати питання іншим бере участь у справі, свідкам, фахівцям і експертам, заявляти клопотання; давати усні та письмові пояснення суду; наводити свої доводи з усіх виникаючих у судовому розгляді питань, заперечувати проти клопотань, доводів і міркувань інших що у справі осіб, оскаржити постанови суду тощо. Разом з тим обсяг прав сторін ширше, ніж у інших осіб, що у справі.

Специфікою правового статусу сторін у адміністративному судочинстві є особливості реалізації

принципу змагальності, які безпосередньо пов'язані зі стадіями адміністративного судочинства. Специфіка доказування в адміністративному судочинстві полягає в тому, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Тобто, в адміністративних справах запроваджено презумпцію вини відповідача – суб'єкта владних повноважень. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

У підсумку слід відзначити, що сторони адміністративного судочинства як судового змагального процесу наділяються комплексом змагальних і диспозитивних прав і обов'язків, які притаманні й сторонам цивільного процесу. Водночас, їх процесуальний статус має суттєві відмінності, які зумовлюються характером спірних відносин, у яких вони перебували на момент ініціювання судового розгляду справи. Обов'язкова участь в адміністративному судочинстві суб'єкта владних повноважень є визначальним фактором при формуванні його процесуального статусу як сторони (позивача або відповідача). Специфіка складу осіб, які беруть участь в адміністративному судочинстві, зумовила певне обмеження прав сторони процесу, яка належить до кола суб'єктів владних повноважень, і стала визначальним фактором при формуванні процесуального статусу сторін. Враховуючи сучасні тенденції розширення числа справ адміністративної юрисдикції, які ініціюються саме суб'єктом владних повноважень, варто розширити можливості відповідача.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7.06.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
3. Авер'янов В.Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства: питання наукового тлумачення / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2010. – Вип. 2. – С. 5–10.
4. Задирака Н.Ю. Адміністративне судочинство в Україні: актуальні проблеми / Н.Ю. Задирака // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 722–281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11znjuar.pdf>.
5. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
6. Гражданский процесс: Учебник / Отв. Ред. Проф. В.В. Ярков. – 5-е изд., перед. и доп. – М. : Волтерс Куввер, 2004. – 720 с.
7. Дегтярева Л.П., Пивуский В.В., Шугаев А.А. Гражданский процесс: Учебное пособие. – М. : Форум Инфра. – М., 2004. – 176 с.
8. Цюра Т. Сторони як основні «процесуальні противники» в процесі доказування в цивільних справах / Т. Цюра // Право України. – 2002. – № 3. – С. 102–105.
9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41. – Ст. 492.
10. Бичкова С.С. Право відповідача на визнання позову: цивільний процесуальний аспект / С.С. Бичкова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3 (50). – С. 268–277.
11. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 44.
12. Бречко А.В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві / А.В. Бречко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 78–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bavvac.pdf>.
13. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
14. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса / Д.М. Чечот. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 190 с.

РОЛЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ СУДУ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

ROLE AND JURISDICTION OF THE COURTS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Фазикош О.В.,

*старший викладач кафедри господарського права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Дана стаття присвячена аналізу та вдосконаленню ролі та компетенції суду у справах про адміністративні правопорушення, здійснено доктринальний та законодавчий аналіз, зроблено висновок на рахунок важливості даної теми.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, компетенція суду, адміністративні правопорушення.

Данная статья посвящена анализу и совершенствованию роли и компетенции суда по делам об административных правонарушениях, осуществлен доктринальный и законодательный анализ, сделан вывод на счет важности данной темы.

Ключевые слова: административная юрисдикция, компетенция суда, административные правонарушения.

This paper focuses on analyzing and improving the role and jurisdiction of the courts in cases of administrative offenses by doctrinal and legislative analysis concludes the account of the importance of the topic.

Key words: administrative jurisdiction competence of the court, administrative offenses.

Із прийняттям Конституції у 1996 році Україна взяла курс на демократизацію державного апарату, зокрема судової гілки влади. Таким чином, забезпечення верховенства права, дотримання пріоритету прав і свобод громадянина стали основною метою існування держави. З огляду на це першочерговим завданням держави є реформування судової гілки влади. Основна мета змін полягає у формуванні доступної для населення системи правосуддя, яка була б у силах забезпечити належний та ефективний захист прав громадян. Тому швидке реагування держави на вчинене правопорушення залежить від органів адміністративної юрисдикції, вагоме місце серед яких належить суду. Саме суд при розгляді справ про адміністративні правопорушення наділений широкою компетенцією.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність судів в деліктних відносинах висвітлена у дослідженнях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.М. Мартинова, О.М. Собоного, Г.Б. Супруна та ін. Вказані автори розробили чимало пропозицій стосовно удосконалення механізму судочинства. Однак, зважаючи на те, що реформування судової влади продовжується, доцільно сформулювати пропозиції, які б відповідали сучасним соціально-економічним умовам.

Роль судочинства в адміністративно-деліктних відносинах, беззаперечно, є важливою. З приводу цього С.О. Короєд у своїх працях визначає роль суду у справах про адміністративні правопорушення, виходячи із співвідношень «адміністративної юстиції» та «адміністративної юрисдикції». Всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори у справах про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, який здійснює правосуддя в адміністративних справах, виступає органом адміністративної юстиції [1, с. 52].

Науковець, аналізуючи співвідношення даних інститутів, дійшов думки, що «поняття адміністративної юрисдикції більш широке за поняття адміністративної юстиції. Останнє є вищою формою здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності судами у справах про адміністративні проступки» [1, с. 53].

Під «юрисдикцією» В.К. Колпаков розуміє компетентність судових органів щодо вирішення справ. Крім того, вчений поділяє адміністративну юрисдикцію на окремі види: адміністративно-регулятивну, адміністративно-судочинну та адміністративно-деліктну. Під адміністративно-деліктною юрисдикцією В.К. Колпаков розуміє компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [2, с. 383]. Кодекс адміністративного судочинства України хоч і містить термін «адміністративна юрисдикція», однак суперечки стосовно його формулювання не припиняються. В ч. 1 ст. 3 зазначено, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3].

Даним формулюванням законодавець значно зменшив реальне значення адміністративної юрисдикції та ототожнив її з правосуддям. На практиці інститут «адміністративної юрисдикції» притаманний не лише судовим органам, а й іншим уповноваженим органам розглядати справи про адміністративні правопорушення. Юстиція, навпаки, стосується виключно правосуддя. На основі цього стає зрозумілим, що, без сумніву, поняття «адміністративної

юрисдикція» більш широке за поняття «адміністративна юстиція».

У системі органів адміністративної юрисдикції суд посідає особливе місце. Особливість виявляється у тому, що суд, насамперед, існує для того, щоб здійснювати правосуддя. Юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ не є основною. Адже Закон України «Про міліцію» (ст. 2) визначає завдання міліції, однак серед їх переліку законодавець не зазначає «розгляд справ про адміністративні правопорушення», хоч і передбачає забезпечення громадського порядку і безпеки, охорону власності, прав та інтересів громадян [4]. Судочинство у справах про адміністративне правопорушення виступає видом звичайного судочинства, тому не варто розглядати дану діяльність в аспекті управлінської. Відзначимо, що суд приймаючи рішення щодо застосування адміністративних санкцій здійснює не управлінську функцію, а безпосередньо чинить правосуддя. Ю.П. Битяк наголошує: «Як правосуддя в адміністративних справах слід розглядати й діяльність суду по вирішенню скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів і посадових осіб, що порушили права громадян» [5, с. 203].

На думку С.І. Саєнко, варто відмежовувати адміністративну та адміністративно-судову юрисдикцію, причому їх відмінність слід шукати не в одній якійсь специфічній рисі, а в їх низці. По-перше, адміністративно-судова юрисдикція характеризується відповідними принципами правосуддя: незалежність судді, підпорядкування його тільки закону, рівноправність громадян і посадових осіб, яких притягують до відповідальності, відкритий розгляд і вирішення справ у судових засіданнях. По-друге, неприпустимо змішувати адміністративну (управлінську) і судову функції. Органи, які їх виконують, є суб'єктами прав і обов'язків з реалізації відокремлених функцій, що не перетинаються: адміністративно-виконавчої і судової. По-третє, серйозною підставою для висновку про адміністративно-судову юрисдикцію як різновид правосуддя є те, що суд (суддя) не компетентний вирішувати справи, які підвідомчі органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування, або передавати підвідомчі йому справи на розгляд цих органів. Винесення судом постанови у непідвідомчій йому справі є порушенням законності. Така постанова повинна бути скасована навіть у випадку правильного вирішення справи по суті, а як наслідок, і припиняється адміністративно-деліктне провадження в суді [6].

Згідно ст. 124 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» правосуддя в Україні здійснюється виключно судами [7, с. 42]. Водночас положення адміністративно-деліктного законодавства передбачають існування позасудової форми розгляду справи, закріплюючи можливість розгляду справ про адміністративне правопорушення й іншими, окрім суду, суб'єктами публічного права.

Законодавець, зауважуючи на недоцільності віднесення до підвідомчості суду всіх справ про адміністративні правопорушення, обґрунтовує свою позицію тим, що покладення на суди повноважень щодо

розгляду такої значної кількості матеріалів про адміністративні правопорушення без збільшення штату суддів та обсягів фінансування негативно позначається на якості розгляду судами кримінальних і цивільних справ, які потребують більшої уваги з боку судді [8].

На нашу думку, декламація про наявність економічних проблем не оправдовує існування даної проблеми в законодавстві. Законодавець, розробляючи адміністративно-деліктне законодавство, передбачав реалізацію його положень в існуючій на той час (1984 р.) адміністративно-командній системі державного управління. З метою забезпечення гармонізації законодавчих актів пропонуємо до уваги декілька альтернативних варіантів.

Розглядаючи перший варіант, доцільно врегулювати відмінності між нормативно-правовими актами та внести зміни до Основного Закону, акцентуючи увагу на специфіці повноважень органів адміністративно-деліктної юрисдикції. Другий варіант передбачає створення окремої системи судів у справах про адміністративні правопорушення, посилаючись на положення Конституції України, що «правосуддя здійснюється виключно судами» [7]. Подібний механізм розгляду справ про адміністративні правопорушення сприятиме, по-перше, урегулюванню відносин між судовою та виконавчою гілками влади, по-друге, якісному вирішенню справ та, по-третє, забезпечить довіру громадян стосовно незалежності та неупередженості прийняття рішення по справі.

Таким чином, суд, беззаперечно, має важливе значення при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Роль суду в державному апараті найкраще відображена у його компетенції, наділення якою обумовлене важливістю поставлених завдань. Саме компетенція наділяє можливостями практичної реалізації законодавчих норм, спрямованих на застосування санкцій до правопорушника.

Компетенція суду є одним із ключових елементів правового статусу суду. Юридичний словник наводить наступне визначення «компетенції»: «...сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [9, с. 373]. Слушною є думка Д.М. Бахраха, який розглядає компетенцію як певний обсяг державної діяльності, покладеної на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, які вирішуються міністерством, визначається в Положенні про відповідне міністерство; відомством – у Положенні про відповідне відомство) [10, с. 64].

З огляду на вищевказані дефініції компетенції притаманний ряд характерних ознак:

1) визначається або обмежується законодавчою нормою. Відсутність нормативного припису стосовно можливості чи необхідності вчинення конкретних дій унеможливує їх реалізацію;

2) полягає у владному приписі щодо інших суб'єктів правовідносин, тобто уповноважений суб'єкт, що наділений компетенцією, вправі вимагати сумлінного виконання іншими учасниками правовідносин дій, необхідних для реалізації ним своїх повноважень;

3) забезпечується державним примусом, тобто гарантується законом;

4) представлена завжди сукупністю прав та обов'язків (повноваженнями).

На основі вищевикладеного, можемо зробити висновок, що компетенція суду – це сукупність гарантованих законом державно-владних повноважень (прав та обов'язків) суду, реалізація яких провадиться в адміністративно-деліктному провадженні. Її дослідження не тільки має значення для чіткого окреслення прав та обов'язків суду, а й для визначення кола питань, на які поширюється діяльність суду у справах про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на важливість даної юридичної категорії, розуміння змісту «компетенції» є дискусійним питанням. Існуюча ситуація, насамперед, пов'язана з відсутністю єдиної точки зору щодо елементів «компетенції». Беззаперечно, основними елементами компетенції як юридичної категорії є права та обов'язки, однак науковці виділяють додаткові (факультативні) елементи.

Наукові підходи стосовно факультативних елементів є неоднозначними. Так, І.Л. Бачило вважає, що функції, входячи складовою частиною до компетенції органа, визначають, «що робить орган». До додаткових елементів науковець також відносить місце органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження [11, с. 54-55]. На думку А.П. Коренева, зміст компетенції необхідно визначати через відповідальність, форми й методи діяльності, структуру органів [12, с. 36].

З метою всебічного дослідження категорії компетенції пропонуємо до факультативних елементів відносити: 1) предмет відання, за допомогою якого визначаємо сферу реалізації прав та обов'язків; 2) територіальні межі, які визначають просторову поширеність компетенції та 3) функції – встановлюють напрями дії. Таким чином, підтримуємо позицію Г.Б. Супрун, яка у структурно-змістовному плані складовими компетенції органів адміністративно-деліктної юрисдикції виділяє: функціональний, предметний, процесуальний та територіальний елементи [13, с. 43].

Предметна компетенція визначає, якому органу слід розглядати ту чи іншу справу. Так, місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185-3 КУпАП, тобто у разі прояву неповаги до суду. Крім того, відповідно до статті 221 КУпАП судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення:

1) судді місцевих судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, які передбачені частиною першою статті 41, статтями 41-41, 42-42,

частиною першою статті 44, статтями 44, 46, 51-51, 85, 85, 88-88, 90, 91, 96, 98, 101-103, частиною першою статті 106, статтями 106, 107, частиною другою статті 112, статтями 121, 122, 1221, 1222, 123, 124, 130, 132, частиною третьою статті 133, статтею 146, частиною другою статті 154, частиною першою і третьою статті 156, статтями 157, 160, 160, 162, 1642, 164-164; 166-166, 166, 166, 173-174, 177, частиною третьою статті 178, частинами першою, другою і третьою статті 181, статтями 184-185, 186, 186-188, 188, 188, частиною першою статті 189, статтями 190, 191, 193, 195-195, 204, 212 КУпАП;

2) а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років [14].

На відміну від органів виконавчої влади, які здійснюють розгляд справ лише конкретної сфери (наприклад, органи державної статистики розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень), компетенція суду поширюється на всі склади адміністративних правопорушень незалежно від сфери.

Територіальна компетенція суду передбачає можливість розгляду судом справи про адміністративні правопорушення згідно ст. 121, 122, 122-1, 122-2, 123, 124, 130, 132 за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушника, а справи, передбачені ч. 3 ст. 178 КУпАП, розглядаються за місцем їх вчинення або місцем проживання порушника [14].

Функціональна компетенція залежить від інстанції суду, в провадженні якого знаходиться справа про адміністративні правопорушення. Районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди як суди першої інстанції безпосередньо розглядають та вирішують справи про адміністративні правопорушення. Апеляційні суди розглядають справи в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом, тобто здійснюють перегляд за апеляційною скаргою осіб, які мають право на її подачу.

Відзначимо, що, на відміну від ЦК України, КК України, КУпАП взагалі не передбачає порядок подання апеляційної скарги, відсутні вимоги щодо її форми та змісту. На практиці суд приймає та здійснює розгляд апеляційної скарги за аналогією з кримінальним, цивільним процесуальним законодавством. Проте необхідно враховувати специфіку справ про адміністративні правопорушення та передбачити спеціальні процесуальні норми в КУпАП, які б стандартизували процедуру апеляційного провадження.

Н.Г. Саліщева акцентує увагу на необхідності виділення такого елементу компетенції суду як процесуальна компетенція, яка визначає повноваження суду як учасника провадження у справі про адміністративний проступок. На думку науковця, процесуальні повноваження обумовлені процесуальними особливостями здійснення адміністративної юрисдикції. До них належить порядок підготовки справи

до розгляду: строки розгляду справи; форма актів, які фіксують процесуальні дії, рішення, які приймаються у справі тощо [15, с. 12].

Не слід ототожнювати процесуальну та функціональну компетенцію суду. Процесуальна компетенція, на відміну від функціональної, розкриває процесуальні особливості діяльності суду. Функціональна компетенція визначає рамки можливої діяльності суду, які, насамперед, залежить від його інстанції.

Компетенція суду безпосередньо пов'язана із здійсненням правосуддя, тобто розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення. Процесуальна компетенція складається з процесуальних прав та обов'язків суду, і відповідно, відображена у процесуальній формі здійснення правосуддя. В.М. Скавронік зауважує, що суд виконує, перш за все, лише одну стадію – розгляд справи, лише у виключних випадках всі стадії розгляду справи (наприклад, справи про неповагу до суду, де суд сам порушує справи, встановлює обставини справи, розглядає її і забезпечує виконання постанови суду) [16, с. 9].

Суд володіє спеціальною компетенцією: на відміну від інших органів уповноважених, розглядати справи про адміністративні правопорушення. Суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду незалежно від розміру шкоди має право вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди. Стаття 40 КУпАП передбачає, якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства [14].

Розгляд вимог про відшкодування завданої шкоди разом зі справою про адміністративне правопорушення забезпечує оперативне реагування на завдану шкоду на основі встановлених фактичних обставин справи [14]. Крім того, як зазначає В.М. Скавронік, це також позбавляє позивача від необхідності доводити підстави і розміри цивільного позову, призводить до значної процесуальної економії, усуває дублювання в роботі юрисдикційних органів [16, с. 37].

Виключно суд наділений повноваженнями щодо застосування запобіжних заходів, застосування таких видів адміністративних стягнень, як адміністративний арешт, виправні і громадські роботи, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація майна, штраф у підвищеному розмірі, а також розгляд всіх справ про адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми віком від 16 до 18 років і застосування щодо них передбачених статтею 24-1 КУпАП заходів впливу [14].

Суд також уповноважений на заміну адміністративного покарання іншим. У разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44, 51, 121-127, частинами першою і другою статті 130, частиною другою статті 156, статтями 173, 174, 185, 190 – 195 КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 241 КУпАП (ст.13 КУпАП) [14]. Водночас інші адміністративно-юрисдикційні органи можуть лише встановлювати покарання у межах визначених законом санкцій, що свідчить про надання суду при провадженні справи про адміністративне правопорушення більш широкого спектру повноважень.

Розгляд окремих справ про адміністративні правопорушення судом свідчить про їх підвищену суспільно-небезпечність порівняно зі справами, що підлягають розгляду уповноваженими на те органами та про необхідність застосування спеціальних правових питань при їх розгляді.

Компетенція суду у повній мірі реалізується на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. Безпосередньому судовому розгляду передують прийняття судом матеріалів справи, у тому числі протоколу про адміністративне правопорушення; здійснюється повідомлення осіб, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення.

При розгляді справи суддя визначає напрямок процесуальних дій для дослідження необхідних обставин справи. Саме судовий розгляд є важливим для вирішення справи про адміністративне правопорушення, оскільки суд за результатами його перебігу встановлює винуватість особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, і накладення на неї адміністративного стягнення чи заходу впливу.

Стадія судового розгляду справи характеризується активною роллю суду. Діяльність судді даної стадії направлена на винесення справедливого рішення, дотримуючись вимог процесуальної форми. Судовий розгляд є своєрідним дослідження обставин справи, при цьому, як влучно зазначає Г.Б. Супрун, «суд не зв'язаний висновками адміністративного розслідування і не обмежений в діях по встановленню дійсних обставин справи» [13, с. 108]. За результатом проведеного судового засідан-

ня складається та підписується протокол головуючим суддею та секретарем. Кінцеве рішення судді викладається у постанові.

Слід зазначити, що місцевий загальний суд є основним органом, який здійснює розгляд справ про адміністративні правопорушення. У 2011 році до місцевих загальних судів надійшло на розгляд 1 млн. 315 тис. справ і матеріалів про адміністративні правопорушення, що на 20,3 відсотків менше в порівнянні з попереднім періодом (2010 рік – 1 млн. 634 тис. справ) [17]. Хоч кількість справ про адміністративні правопорушення підвідомчих суду зменшилась, проте недоліки провадження й досі мають місце, що, в свою чергу, впливає на рівень правосуддя в цілому. Так, дані узагальнення судової практики щодо порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення за 2011 рік передбачають такі основні проблемні питання, що виникають при розгляді суддею справ про адміністративні правопорушення: наявність у більшості випадків в матеріалах справи лише протоколу про адміністративне правопорушення, не підтверженого ніякими іншими доказами, а саме поясненнями потерпілих, свідків; невірна кваліфікація складу адміністративного правопорушення [18].

Практика розгляду справ про адміністративні правопорушення також свідчить про необхідність удосконалення компетенції суду. У справах ДТП протокол про адміністративне правопорушення складається щодо водія, але особи, уповноважені складати протокол, оминають інших учасників пригоди. Однак може виникнути ситуація, за якої суддею буде встановлено наявність складу адміністративного правопорушення у діях особи, яка не є водієм, і відповідно щодо якої протокол про адміністративне правопорушення не складався. Відсутність протоколу унеможливорює визнати під час судового розгляду винність особи. На нашу думку, з метою уникнення подібних ситуацій варто законодавчо закріпити за судом право визнавати особу винною за наявності беззаперечних доказів.

Таким чином, судове провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує детальної регламентації законодавством. Суд за наявності належної законодавчої основи гарантуватиме реальний захист прав і законних інтересів суб'єктів адміністративної відповідальності.

З метою підвищення оперативності та ефективності провадження справи про адміністративні правопорушення пропонуємо розширити компетенцію суду наступними правомочностями:

- право застосовувати привід у разі неявки осіб, участь у судовому засіданні яких є обов'язковою;

- право надавати судові доручення органам, які склали протокол адміністративного порушення або інші матеріали справи, з метою уточнення судом тих чи інших відомостей;

- право зупиняти провадження у справах про адміністративні правопорушення у конкретно визначених випадках з метою повного дослідження обставин справи;

- право визнавати особу винною, навіть за відсутності протоколу про адміністративне правопорушення, але за наявності достатніх підстав. Крім того, підтримуємо О.О. Сороку, який вважає за доцільне надати можливість суду застосовувати до неповнолітніх правопорушників такий виховний вплив, як направлення до центрів медико-соціальної реабілітації; внести до КУпАП норми, що зобов'язують посадових осіб приймати від громадян заяви про адміністративні правопорушення неповнолітніх, якщо складання протоколу входить до їхньої компетенції [19].

Вважаємо за необхідне більше уваги приділити законодавчій регламентації компетенції, зважаючи на досліджені недоліки судового провадження справи. Повне окреслення компетенції значно поліпшить оперативність та якість судового розгляду справи, що, в свою чергу, сприятиме зміцненню авторитету судової влади в цілому. Адже саме компетенція підкреслює значимість державного органу та визначає його роль як в суспільстві, так і в системі державного апарату.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.О. Короєд. – Київ, 2009. – 278 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4, ст. 20.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
6. Сасенко С.І., Пілавов М.М. Правосуддя в справах про адміністративні правопорушення: характерні особливості / С.І. Сасенко, М.М. Пілавов // Научное пространство Европы. – 2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gusnauka.com>.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Пояснювальна записка Проекту Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порядку розгляду справ про малозначні адміністративні правопорушення» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.
9. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
10. Бахрах Д.И. Административное право России. Учебник для вузов. М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 2000 – 640 с.
11. Бачило И.Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. – М. : Юридическая литература, 1976. – 198 с.

12. Коренев А.П. Административное право России: в 3 ч. Ч. 1 / А.П. Коренев. – М. : МЮИ, 1996. – 268 с.
13. Супрун Г.Б. Суд (судья) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.Б. Супрун. – Київ, 2011. – 225 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
15. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г.Салищева. – М. : Юрид. л-ра, 1964. – 160 с.
16. Скавронік В.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / В.М. Скавронік – Одеса, 2004. – 164 с.
17. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2011 році: Офіційний веб-сайт судової влади України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua>.
18. Узагальнення судової практики щодо порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення за 2011 рік Тростянецький районний суд Сумської області від 09 квітня 2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua>.
19. Сорока О.О. Шляхи удосконалення вітчизняного законодавства щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах 01.05.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.

УДК 351.743(477)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОЦЕДУРИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

LEGAL REGULATION AND PROCEDURE COMPLIANCE AND ENFORCEMENT ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT

Хряпинський А.П.,

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій*

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджено позиції вчених щодо розуміння процедури контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації. На підставі розуміння адміністративної процедури виокремлено та розглянуто стадії процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування. Запропоновано авторське розуміння контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративна процедура, стадія, контрольно-наглядова діяльність, містобудування, містобудівна діяльність.

В статье исследованы позиции учёных относительно понимания процедуры контрольно-надзорной деятельности органов публичной администрации. На основании понимания административной процедуры выделены и рассмотрены стадии процедуры контрольно-надзорной деятельности в сфере градостроительства. Предложено авторское понимание контрольно-надзорной деятельности в сфере градостроительства.

Ключевые слова: правовое регулирование, административная процедура, стадия, контрольно-надзорная деятельность, градостроительство, градостроительная деятельность.

The article investigates the relative positions of scientists understanding procedure compliance and enforcement activities of public authorities. Based on the understanding of administrative procedures identified and considered step procedure compliance and enforcement in the field of urban development. The author's understanding of compliance and enforcement in the field of urban development.

Key words: legal regulation, administrative procedure, step, control and surveillance activities, urban development, urban development activities.

Постановка проблеми. Здійснення реформацийних процесів у сфері діяльності органів публічної адміністрації зумовлене масштабними змінами суспільних відносин, визначенням місця держави у цьому контексті, переорієнтація її діяльності як конституційного гаранта у русло реального, а не декларативного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Правове регулювання процесуальних відносин органів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами є однією з найактуальніших проблем демократизації державного управління в Україні, але для повноцінної реалізації цього аспек-

ту виникає необхідність у нормативній визначеності та науково-методологічному його обґрунтуванні. Оскільки, характеризуючи контрольно-наглядову діяльність у сфері містобудування як процесуальну форму діяльності органів публічної адміністрації, визначаючи її місце у структурі адміністративного процесу як окремого самостійного провадження, неодмінно потребує характеристики її зміст.

Аналіз останніх досліджень. Слід відзначити, що питання про процедури контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації ставало предметом вітчизняних та зарубіжних досліджень серед В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бах-

раха, Р. Ф. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Л. В. Ковала, Ю. М. Козлова, А. Т. Комзюка, І. В. Опришка, В. Г. Перепелюка, Л. Л. Попова, В. Д. Сорокіна, Ю. Н. Старилова, В. Н. Тимошука, Ю. О. Тихомирова, Н. М. Тищенко та багатьох інших, але так і не існує одностайності серед науковців щодо її змістовного наповнення.

Тому **метою даної статті** постає необхідним дослідити та виокремити стадії процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування та запропонувати шляхи вдосконалення зазначеної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає І. С. Орехова, у наукових дослідженнях з питань адміністративного процесу неодноразово згадувалось поняття «адміністративна процедура», розглядалось її співвідношення з адміністративним процесом і адміністративно-процесуальним провадженням [1, с. 65-66], і в подальшому розвиваючи позицію О. В. Кузьменко [2, с. 173-174], сформовану в результаті аналізу поглядів вчених з відповідного питання, наголошує, що адміністративна процедура становить встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Як наголошує О. Ф. Андрійко, сукупність процедур контрольно-наглядової діяльності становить зміст адміністративного провадження як порядок здійснення органами контролю контрольної діяльності, що регулюється правовими нормами, і при їх здійсненні керуються різними організаційними правилами, доцільністю в межах законності [3, с. 225].

А. В. Матвийчук у своєму дисертаційному дослідженні сформулював визначення поняття контрольних проваджень у галузі будівництва, під яким слід розглядати як формально визначені, врегульовані нормами адміністративного права процедури (сукупність послідовно здійснюваних дій), спрямовані на підтримання законності та правопорядку з метою належного здійснення планування і забудови територій, проектування і будівництва об'єктів, а також попередження і припинення неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, виправлення допущених помилок і досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [4].

Отже, виходячи із зазначеного визначення, можна зробити висновок про процедурний аспект контрольного провадження у галузі будівництва, що становить сукупність послідовно здійснюваних дій.

В. О. Ромасько визначає процедури державного контролю у сфері будівництва як сукупність послідовних, організаційно пов'язаних і нормативно закріплених дій, які, з одного боку, допомагають суб'єктам контролю реалізувати свої контрольні повноваження, дисциплінують їх діяльність, з іншого – запобігають свавіллям в їх діях, тим самим створюючи охоронний та правозахисний механізми для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян у цій сфері [5, с. 15]. У свою чергу, В. О. Ромасько виокремлює три стадії здійснення державного контр-

олю у сфері будівництва: 1) підготовчу; 2) безпосередню; 3) заключну.

Ретельна регламентація процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча останні і потребують значно більшої оперативності, визначення доцільності та свободи розсуду керівників. Процедури контролю та їх регламентація мають значення як для сторони, що контролює, так і для сторони, яку контролюють. Крім того урегульованість процедур за допомогою норм права дозволяє уникнути непередбачуваних негативних дій контролюючих, які можливі за відсутності існування відповідних правових норм [3, с. 226].

Отже, у відповідності до Указу Президента України від 08.04.2011 р. № 439/2011 [6], Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція України) є центральним органом виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства. В той же час Законом України «Про основи містобудування» [7] наголошено, що державне регулювання у сфері містобудування здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, тобто Держархбудінспекцією України. Особливе місце серед нормативно-правових актів, які регламентують процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, слід назвати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8] та постанову Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [9], якими регламентується процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності.

Слід підтримати позицію М. А. Латиніна та Є. О. Юрченка, що ефективність здійснення державного контролю у сфері будівництва залежить від нормативно-правових актів, якими регулюється містобудівна галузь та належної взаємодії між всіма елементами системи державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, М. А. Латинін та Є. О. Юрченко розглядають державний нагляд (контроль) у сфері будівництва як складову систему державного архітектурно-будівельного контролю [10, с. 123-124].

Враховуючи викладене та аналіз нормативно-правових актів у сфері містобудування дає можливість виокремити процедури контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері, що складається з окремих етапів: 1) стадія порушення контрольного провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольних дій та винесення рішень; 3) виконання рішень.

Отже, в межах стадії порушення контрольного провадження слід пояснити наступне. Держархбудінспекція України здійснює державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням: 1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектною документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції; 2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та спеціальних журналів обліку виконання робіт, виконавчої документації, складення актів на виконанні будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи; 3) інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва.

У свою чергу, Держархбудінспекція України та її територіальні органи здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль за територіальним принципом шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 [9], плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена планом роботи інспекції, який затверджується керівником відповідної інспекції. Інспекції проводять планові перевірки об'єктів містобудування не частіше ніж один раз на півроку. Строк проведення планової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів, а у разі потреби може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника не більше ніж на п'ять робочих днів.

В той же час позаплановою перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена планом роботи інспекції. Підставами для проведення позапланової перевірки є: подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням чи письмової заяви про проведення перевірки щодо дотримання суб'єктом господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні та декларації про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні та декларації про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів інспекцій; перевірка виконання суб'єктом господарювання вимог інспекції щодо усунення порушень ліцензіатом ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складніс-

тю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства; вимога правоохоронних органів про проведення перевірки. У свою чергу, строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати п'яти робочих днів, а у разі потреби може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника не більше ніж на два робочих дні [9]. Під час проведення позапланової перевірки посадова особа інспекції зобов'язана пред'явити службове посвідчення та направлення для проведення позапланової перевірки.

Таким чином, правовою підставою для проведення перевірки суб'єктів містобудування є видання наказу для проведення перевірки відповідного органу Держархбудінспекції України, який повинен містити найменування суб'єкта містобудування, щодо яких здійснюватиметься захід, та предмет перевірки.

Особливо важливим документом, який надає право на проведення перевірки суб'єкта містобудування, який видається на підставі наказу, є направлення на проведення перевірки, яке підписується керівником або заступником керівника відповідного органу Держархбудінспекції України (із зазначенням його прізвища, ім'я та по батькові) і засвідчується гербовою печаткою [11].

Отже, враховуючи викладене, на стадії порушення контрольного провадження, яка у свою чергу спрямована на підготовку до проведення перевірки, дає підстави говорити про наявність структурних елементів, тобто відповідних етапів – сукупності дій, які спрямовані на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети, якими є: визначення необхідності і часу проведення перевірки; підготовка відповідних адміністративних актів на перевірку – наказ та направлення.

Наступною стадією процедури контролю органів Держархбудінспекції України за додержанням законодавства у сфері містобудування названо безпосереднє здійснення контрольних дій та винесення рішень.

Отже під час здійснення перевірки посадові особи Держархбудінспекції України мають право: 1) безперешкодного доступу на місце будівництва об'єкта, або місцезнаходження суб'єкта господарювання, який провадить господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; 2) складати протоколи про вчинення правопорушень та акти перевірок, і накладати штрафи у межах повноважень, передбачених законом; 3) видавати обов'язкові для виконання приписи; 4) проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених

нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; 5) проводити перевірку стану дотримання суб'єктами містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, в тому числі під час застосування будівельної продукції; 6) здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; 7) вимагати у випадках, передбачених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 8) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; 9) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням аудіо- та відеотехніки [9].

За результатами перевірки суб'єкта господарювання, який провадить господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності, складається відповідний акт у двох примірниках. Зазначений акт є підставою для прийняття органом ліцензування рішення щодо спроможності суб'єкта господарювання провадити господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності [9].

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, крім акта перевірки, складається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та/або припис про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт.

Отже, приписи слід розуміти як обов'язкові для виконання у визначені строки письмові вимоги посадової особи інспекції до суб'єкта містобудування

щодо усунення порушень законодавства, а також щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт.

На одному об'єкті будівництва, який є предметом державного архітектурно-будівельного контролю, приписи можуть видаватися кільком суб'єктам містобудування. Терміни виконання приписів визначаються в кожному конкретному випадку, виходячи з умов діяльності суб'єкта містобудування та кількості і характеру порушень.

Важливим є також момент складання акту перевірки. Отже, акт перевірки складається в останній день перевірки у двох примірниках. Один примірник надається або надсилається поштою рекомендованим листом із повідомленням суб'єкту містобудування (керівнику або уповноваженому представнику суб'єкта містобудування), щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, а другий залишається в інспекції. Акт перевірки підписується посадовою особою інспекції, яка провела перевірку, та суб'єктом містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль.

На останок слід вказати, що за результатами перевірки відповідно до виявлених порушень посадовими особами, які проводили перевірку, складається протокол [9]. Протокол про вчинення адміністративного правопорушення складається в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення, а протокол про правопорушення в сфері містобудівної діяльності складається в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Висновок. Отже, контрольно-наглядову діяльність у сфері містобудування діяльності слід розглядати як сукупність юридично значимих процедур, здійснюваних органами Держархбудінспекції України у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права у процесі вирішення конкретних справ у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також дотримання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єкта архітектури.

У свою чергу, стадіями процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування діяльності названо: 1) стадія порушення контрольного провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольних дій та винесення рішень; 3) виконання рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орехова І. С. Державний контроль господарської діяльності: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Орехова Ірина Сергіївна. – О., 2010. – 186 с.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.

4. Матвийчук А. В. Контрольные производства в сфере строительства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Матвийчук. – К., 2010. – 19 с.

5. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» В. О. Ромасько. – Х., 2010. – 19 с.

6. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 439/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 197. – Ст. 1247.

7. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 52. – Ст. 683.

8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.

9. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанов Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 40. – С. 27. – Ст. 1647.

10. Латинін М. А. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні / М. А. Латинін та Є. О. Юрченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : ДокНаукаДержУпр, 2012. – № 2(10) – С. 119-124.

11. Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : наказ Мінрегіон України від 15.05.2012 № 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12>.

УДК 342.9

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДИСКРИМІНАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

CURRENT PROBLEMS OF DISCRIMINATION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEDURE

Ченкова Н.Я.,

здобувач

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Досліджено питання про те, чи можуть впливати відмінні риси, за якими розрізняються учасники адміністративного процесу, зокрема: наявність владних повноважень; наявність адміністративно-підвладного підпорядкування; політичні погляди; соціальне і майнове положення; ознака статі; національність тощо, на дієвість принципу рівності перед законом і судом в адміністративних судах. Зроблено акцент на проблемі здатності адміністративних судів зберігати і забезпечувати принцип рівності у відношенні як до суб'єкта владних повноважень, так і адміністративно підвладного суб'єкта.

Ключові слова: принцип адміністративного судочинства, рівність перед законом и судом, відмінні ознаки суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Исследован вопрос о том, могут ли влиять отличительные черты, по которым различаются участники административного процесса, в частности: наличие властных полномочий; наличие административно подвластного подчинения; политические взгляды; социальное и имущественное положение; признак пола; национальность и тому подобное, на действительность принципа равенства перед законом и судом в административных судах. Сделан акцент на проблеме способности административных судов сохранить и обеспечивать принцип равенства в отношении как к субъекту властных полномочий, так и административно подвластному субъекту.

Ключевые слова: принцип административного судопроизводства, равенство перед законом и судом, отличительные признаки субъектов административно процессуальных правоотношений.

The question about influence of distinctive features members of administrative process was investigated. The distinctive features were characterized as: having an authority; having administrative dependent subordination; political views; social and property status; gender; nationality; ect. It was described how different members' features of administrative process influence at ability to employ the principles equality before the law and court in administrative legal procedure. It was done accent on the problem of administrative courts' ability to save and provide the principle equality toward as to the subject of authority and so to the subject of administrative dependent subordination.

Key words: principle of administrative legal procedure, equality protection of the law and court, distinctive features of members of administrative process jural relationship.

Проблеми довіри учасників адміністративного процесу до адміністративних судів спонукає дослідити дієвість принципу рівності перед законом і судом в адміністративному судочинстві та визначити сучасні проблеми дискримінації у публічно-правовій сфері.

Принцип рівності перед законом і судом та принцип недискримінації як загальноправові принципи або як принципи адміністративного судочинства, а також проблеми, пов'язані з різноманітністю статусів суб'єктів, які беруть участь в адміністративних процесах, досліджувалися у працях Авер'янова В.Б.,

Куйбіди Р.О., Панченка О.Н., Пасенюка О.М., Шишкіна В.І., Цвік М.В., та інших науковців. В основній масі праць, присвячених характеристиці суб'єктів адміністративного процесу, основне місце відведено суб'єкту владних повноважень та владності як основної його ознаки. Однак теоретичних праць, які детально аналізують інші відмінності учасників адміністративних процесуальних відносин, а також роль у процесі прийняття рішень адміністративними судами різних вімінних рис цих учасників, поки що немає.

Метою написання статті є виявлення, опис та аналіз проблем застосування адміністративними судами принципу рівності перед законом і судом при розгляді спорів, з огляду на сучасні проблеми дискримінації у публічно-правовій сфері. Крім того, досліджено роль та характеристика окремих відмінних рис, які притаманні учасникам адміністративних спорів.

Одним з принципів адміністративного судочинства є принцип рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, який закріплений в статті 10 Кодексу адміністративного судочинства України (далі скорочено – КАСУ).

Вказаний вище принцип визначає таке положення учасників адміністративного процесу, при якому будь-якому суб'єктові, залученому до участі в судовому розгляді, судом і законом повинні надаватися рівні вихідні можливості реалізувати права і обов'язки, що відповідають його процесуальній ролі і що дозволяють досягти в процесі змагальності тієї мети участі в судовому супорі, яка визначена самим суб'єктом.

Відзначимо, що в матеріальній сфері публічно-правових відносин відсутня рівність положень суб'єктів. На думку вчених, суб'єкт владних повноважень виступає в адміністративних правовідносинах з фізичними і юридичними особами використовуючи метод влади-підпорядкування або метод прямого розпорядництва [1, с. 103-105].

При характеристиці учасників адміністративного судочинства для цілей визначення стану проблем дискримінації та дієвості принципу рівності перед законом і судом, відзначимо такі відмінні риси, як: 1) наявність владних повноважень; 2) наявність адміністративно-підвладного підпорядкування; 3) політичні погляди; 4) соціальне і майнове положення; 5) ознака статі; 6) національність і приналежність до національних меншин; 7) приналежність до таких категорій, як іммігранти (біженці).

Чи можна вважати обгрунтованими побоювання відносно можливості нерівного відношення адміністративних судів до різних учасників адміністративного процесу у зв'язку з наявністю тих відмінних рис, які перераховані вище?

Відповідь на це питання вимагає аналізу не лише норм законодавства, але і більшою мірою результатів спеціальних досліджень діяльності судів і суддів. На жаль, дослідники відзначають, що в Україні визначення принципів, методів і засобів оцінки якості роботи суду є не реалізованим завданням і що збереглися підходи, визначені ще в радянський час. Також наголошується, що належна оцінка може мати дві

основні процедури: внутрішня оцінка (як «самооцінка судів») і зовнішня оцінка (оцінка діяльності судів державою або суспільством) [2, с. 7].

Дослідження, що відображають самооцінку адміністративних судів в питанні рівного відношення до учасників адміністративного процесу і відсутності дискримінації не публікувалися. Тому в дійсній роботі аналізуються дані лише тих досліджень, які містять зовнішню оцінку їх діяльності.

Цікаво, що у 2010 р. в ході досліджень сприйняття учасниками адміністративного процесу діяльності Харківського адміністративного апеляційного суду був високо оцінений професіоналізм співробітників апарату суду, але 11% респондентів дали негативні оцінки їх старанням. Близько 10% відзначили диференціацію у відношенні, в основі якої на думку опитаних, лежить матеріальне положення, соціальний або процесуальний статуси [2, с. 20]. Відносно сприйняття роботи суддів, то досить високо оцінили респонденти дотримання суддями загальних етичних вимог. Близько 85% опитаних мали враження, що суддя відносився з повагою до всіх учасників судового процесу. Проте, близько 3% мали протилежне враження. По суб'єктивному сприйняттю рівня незалежності і безсторонності судді, 10% опитаних вказали на існування «зовнішнього тиску» на суддю, залежно від типу справи і складу учасників процесу [2, с. 21-22]. При аналізі загальної оцінки якості роботи суду дуже погані оцінки роботи суду поставили літні люди (60 років і старше) [2, с. 14].

Слід визнати, що найнасувнішим питанням в дослідженні дієвості принципу рівності в адміністративних судах, є питання рівного відношення суду, як до суб'єкта владних повноважень, так і до адміністративно підвладного суб'єкта і відсутності прихильності адміністративних судів до суб'єктів владних повноважень.

Бевзенко В.М. відзначив, що з змісту поняття «суб'єкт владних повноважень», офіційно закріпленого в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ, витікає, що саме категорія «владні управлінські функції» є вирішальним критерієм, який дозволяє визначити такого суб'єкта [3, с. 77-79]. Управління перш за все є організуючою діяльністю держави, основна ознака якої – влада [4, с. 922].

Для того, щоб охарактеризувати здатність адміністративних судів зберігати і забезпечувати принцип рівності у відношенні до всіх протилежних в суді сторін, на нашу думку, в першу чергу, необхідно відповісти на питання: чи здатна бути справедливою сама система адміністративного судочинства?

Як вважають вчені, в світі склалися два основні варіанти організації судового розгляду адміністративних спорів. Один з них втілений в більшості розвинених країн континентальноєвропейської (статутної) системи права і передбачає існування в межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат в структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). У державах англосакської

(прецедентной) системи права повноваження по розгляду позовів проти адміністрації належить загальним судам (Великобританія, Канада, США). Для статутної системи права характерне розділення на публічне і приватне. Країни ж прецедентного права виходять з іншого принципу – адміністрація підкоряється тим самим правилам, що і громадяни і юридичні особи, тому спори між ними вирішуються загальними судами у звичайному порядку [5, с. 11-12].

Дослідники адміністративного права відзначають, що французька адміністративна юстиція має чи не найдавніше коріння. Її становлення досягає кінця XVIII століття. Інститут адміністративної юстиції Франції характеризується міцним зв'язком між органами адміністративної юстиції і адміністрацією, яка виявляється в тому, що адміністративні суди нарівні з судовими повноваженнями здійснюють окремі адміністративні. Державна рада, яка є найвищим судовим органом адміністративної юстиції, одночасно наділена повноваженнями у сфері законодавчої і виконавчої влади. Судді адміністративних судів одночасно є радниками і виконують консультативні функції відносно діяльності адміністрацій [5, с. 13].

В кінці XIX століття видатний англійський юрист, професор Оксфордського університету А.В. Дайси, описуючи державне право Англії і порівнюючи його з правом Франції, критикував французьке адміністративне право, відзначаючи, що в його основі «... лежать дві керівні ідеї... що уряд і всякий чиновник мають як представників нації цілу систему особливих прав, привілеїв і прерогатив, яких не мають прості громадяни, і що розміри цих прав, привілеїв і прерогатив повинні визначатися на підставі інших принципів, ніж ті, якими визначаються права і обов'язки одного громадянина відносно іншого... ясно видно істотний характер *droit administratif*: це є сукупність законів, що мають на меті охороняти привілеї держави... Друга з ідей ... є необхідність підтримувати так зване розділення влади... воно означає ані більш, ані менш, як той принцип, що звичайні судді не можуть бути змінювані, і тому вони незалежні від виконавчої влади, а уряд і його чиновники... мають бути незалежні і майже абсолютно непідсудні звичайним судам... Третю видатну особливість французького *droit administratif* складає те, що воно застосовується саме адміністративними судами, на чолі якого стоїть державна рада... Вони складаються з посадових осіб і... дивляться на представлені ним справи з урядової точки зору і вирішують їх не в тому дусі, як звичайні суди... Одним словом, адміністративні суди підтримуються тому, що вони завжди діють на користь адміністрації» [6, с. 378-385].

Існує думка, що французька доктрина адміністративної юстиції виходитиме з того, що статус судді адміністративного суду дозволяє підтримувати органічні зв'язки між суддею по адміністративних справах і адміністрацією, що забезпечує компетентніше вирішення адміністративних справ. Але такі зв'язки нерідко розцінюються як небезпечні [5, с. 55-56].

На нашу думку, необхідно погодитися з тими авторами, які вважають, що французький досвід не мож-

на переносити на український ґрунт, оскільки при сучасному рівні правосвідомості і правової культури – це було б небезпечно, у зв'язку з високою вірогідністю того, що суддя адміністративного суду, тісно пов'язаний з адміністрацією, почне захищати її інтереси на шкоду правам і свободам людини [5, с. 56].

Багато дослідників відзначають в Україні недостатність захищеності прав громадян в стосунках з публічною адміністрацією [7, с. 41], що виявляється в основному в підзаконному нормативному регулюванні в цій сфері, суперечності, формалізмі, пріоритеті відомчих інтересів, презумпції правоти чиновника і органу влади; неефективним адміністративним захистом [8, с. 79].

В той же час, як вказував Аверьянов В.Б., якщо в країнах Європи адміністративне право орієнтоване на забезпечення прав і інтересів людини, їх ефективний захист, то у нас – на задоволення потреб держави, державного управління (а фактично – державного апарату і його чиновників). Існуюча пострадянська доктрина відображає і обслуговує так звану «державно-центристську» ідеологію, в якій державні інтереси, тобто «благо держави» превалюють над інтересами людини і, нарешті, всього суспільства [9, с. 7].

Таким чином, необхідно визнати, що сукупність таких чинників як наявність владних повноважень учасників судочинства з прихильністю адміністративних судів до «державно-центристської» ідеології можна назвати головною загрозою для існування принципів рівності перед законом і судом в адміністративному судочинстві та недискримінацій учасників процесу.

Що стосується характеристики таких відмінних рис учасників адміністративного судочинства, як політичні погляди, соціальне і майнове положення, то необхідно відзначити наступне. Якщо виходити з твердження, що центральним в характеристиці поняття держави є погляд на неї як на організацію політичної влади [10, с. 78], то перед нами встає питання наскільки судова влада деполітизована і чи має вона можливість неупереджено розглядати справи по формуванню представницьких і інших державних органів влади. Деякі дослідники, вважають що судові справи усе більш політизуються, особливо в справах відносно виборчих прав [11].

Вплив політичних поглядів учасників судочинства на рішення судів, практично не розглядалося в рамках науки адміністративного права і процесу. Проте, в активній науковій розробці у сфері політологічних наук, конституційного, кримінального права, знаходяться такі проблеми як політична корупція, яку необхідно вважати основною причиною порушення принципу рівності перед законом і судом в спорах про виборчі права і в спорах про публічну службу.

Наприклад, Циганов В. відзначає, що політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу і носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою здобуття особистих або групових вигод. Вона є наслідком недоліків політичних режимів, їх дефектності і дис-

функціональності. Це виявляється у фальсифікації виборчого процесу; незаконне усунення кандидатів або партій від участі в них; адміністративний тиск на його хід і так далі. Для цього широко використовуються покупки політичної підтримки і лояльності. Особливо руйнівними є наслідки політичної корупції в судовій владі і секторі безпеки. Суди, органи правопорядку стають обслуговуючою компонентою корупційної системи [12].

Мельник М. відзначає, що здобуття влади в корупційний спосіб відбувається в процесі формування органів державної влади; шляхом перерозподілу владних повноважень при прийнятті нормативно – правових актів; вибудовування системи влади на основі особистої відданості і політичної приналежності. При формуванні судової гілки влади це відбувається під час відбору кандидатів на посади. Заполітизованість цього процесу створюють передумови для посилення впливу політичної корупції на формування суддівського корпусу. Відбувається продукування влади самою владою [13, с. 67-68].

Проаналізувати конкретні рішення судів на предмет їх політичної мотивованості є вкрай проблематичним. В основному в статті приведені «зовнішні оцінки» якості правосуддя в адміністративних судах по спорах про виборчі права.

Наприклад, за даними Генеральної прокуратури України, під час виборчої кампанії в народні депутати України у 2012 році до судів було пред'явлено 5373 позови. Більшість з них стосувалися уточнення списків виборців, 134 – оскарження дій виборчих комісій з підрахунку голосів [14].

Наочним прикладом є ситуація, коли за результатами виборів 28.10.12 р. в народні депутати, Центральна виборча комісія України (далі – ЦВК) визнала вибраними лише 220 депутатів по мажоритарних округах, замість 225, оскільки в п'яти округах результати волевиявлення не визнані. Голова ЦВК відзначив, що просив Вищу раду юстиції розглянути справу про порушення присяги судьями, на підставі рішень яких окружна виборча комісія № 94 визнала недійсним голосування на 27 ділянках [15].

Висловлювалися негативні оцінки відносно постанов Вищого адміністративного суду України від 08.02.2013 р., якими було позбавлено народних депутатів України їх статусу через 5 місяців після виборчого процесу, тоді як КАСУ встановлює термін 5 днів після дати голосування [16].

Слід згадати також рішення Європейського суду з прав людини відносно виборчих прав (справа «Ковач проти України») [17], яким визнані факти порушення права кандидата в народні депутати України бути обраним в результаті довільного втручання посадових осіб державної влади у виборчий процес.

Наведені приклади свідчать про те, що політичні погляди і статуси розглядаються суб'єктами виборчих правовідносин як передумови для дискримінаційного або нерівного відношення діючої влади, а у подальшому судів до учасників спорів про виборчі права.

Для опису відмінностей соціального і майнового положення учасників адміністративно-процесуаль-

них правовідносинах, потрібно враховувати дослідження соціології про те, що соціальну структуру у вузькому сенсі складають соціальні класи, соціальні групи і шари, тобто групи людей, що мають власне соціальне положення в суспільстві, які займають особливе місце в системі суспільного виробництва, скажімо: робітники, селяни, лікарки, вчителі і так далі. Поряд з цим наукою використовується і поняття соціальна стратифікація, яка розміщує соціальні шари (страти) по вертикалі на підставі рівня доходів: бідняки, більш менш заможні групи населення, багаті. В даний час вітчизняна соціальна структура налічує три класи, шість страт і два перманентних утворення: кримінальне і маргінальне [18].

Вперше на офіційному рівні Президентом України в Посланні від 06.03.2001 р. «Про внутрішнє і зовнішнє положення України в 2000 р.» було визнано, що Україна відноситься до держав з високою мірою нерівності населення по доходах і вжитку. До категорії бідних в Україні було віднесено 27,8% населення (13,7 млн.), до жебраків – 14,2%. У 2002 році Президентом України була визнана необхідність впровадження політики становлення середнього класу [19].

Чи можуть відмінності в соціальному і майновому стані учасників спору мати значення для судді при вирішенні конкретної справи? Такий вплив в певній мірі, залежить від морально – вольових якостей особистості судді, проте вони не є вирішальними. Відносно ролі соціального і майнового стану сторін процесу в прийнятті судом рішення, то їх вплив можна розглядати в контексті втрати безсторонності судді в обмін на майнові вигоди, що в цілому підпадає під поняття «корупція», і розглядається як одна з основних можливих причин порушення принципу рівності перед законом і судом. Корупційні дії в судах являються предметом наукових досліджень у сфері кримінального права.

За даними опитування осіб, які мали досвід звернення в суди загальної юрисдикції в 2009 році, суди приймали повністю або частково корумпованими: 77% опитаних представників компаній; 85% адвокатів; 86% громадян, а кожен третій підозрював протилежну сторону в спробах вплинути неофіційним дорогою на судові рішення [20].

Приведені дані дають підстави розглядати соціальний і майновий стан сторін як відмінну ознаку, при якій за певних умов, не виключено дискримінаційне або нерівне відношення адміністративного суду.

На перший погляд здається, що сьогодні не актуально досліджувати відмінності учасників адміністративного процесу за ознакою статі і серйозно розглядати ці відмінності як потенційну дискримінаційну ознаку або привід упередженого відношення. Проте викладені нижче показники і статистичні дані роблять такі надії передчасними.

У Законі України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» передбачено, що дискримінація за ознакою статі – це дії або бездіяльність, що виражають будь-яку відмінність, виключення або привілеї за ознакою статі, якщо вони направлені на обмеження або роблять неможливим визнання, ко-

ристування або здійснення на рівних підставах прав і свобод людини для жінок і чоловіків.

Концепція гендера розглядає жінку не в її природному призначенні, а в соціальному, як соціальну істоту [21, с. 61]. Дорога жінок до визнання жіночих прав почалася ще в минулому столітті з суффражізма – жіночого руху за отримання права голосу на виборах. Істотний перелом в цій сфері доводиться на часи активного розвитку капіталізму, коли розверталися масове поширення жіночої праці і поступове встановлення контролю за народжуваністю, коли жінки в багатьох країнах добилися: права на освіту, права на рівну з чоловіками працю і заробітну плату, права голосу і права бути вибраними в різних гілок влади і так далі [21, с. 17]. Для нашого дослідження, представляє найбільший інтерес аналіз проблеми дискримінації жінок в політичному житті і працевлаштуванні на державній службі, адже порушення прав в цих сферах з боку суб'єктів владних повноважень, складають предмет судових справ, підсудних адміністративним судам.

Дослідники дискримінації за ознакою статі відзначають що в сучасній Україні вона виявляється в таких сферах, як: оплата праці (жінки отримують на 27,6% менше, ніж чоловіки за однакову роботу); при працевлаштуванні (60% вакансій розраховані лише на чоловіків); дискримінація жінок в політичному житті (у законодавчому органі жінки складають 7-8% депутатів); насильство в сім'ї, що, у відповідності до рекомендації ООН, розглядається як форма дискримінації за ознакою статі [22, с. 9-12].

Проведене дослідження збалансованості представництва жінок і чоловіків у виборних органах влади виявили, що на практиці жінки і чоловіки не мають рівних можливостей для рівноправної участі в політичному житті. Якщо розглянути історію українського парламентаризму, то за результатами виборів 1990 жінками було 3% депутатів, 1994 р. – 5,7%, 1998 – 8,1%, 2002 р. – 5,1%. На рівні обласних рад жінки склали 11% загального числа депутатів. Всього в Україні жінки мають 15% місць у виборних органах. Констатуючи, що формальних обмежень до участі жінок в політичному житті в Україні не існує, дослідники вважають, що очевидними чинниками, що обумовлюють переважне домінування чоловіків в політиці і політичних структурах є суспільні стереотипи про прерогативу чоловіків в суспільно-політичному житті і другорядну роль жінок; тимчасові обмеження для участі жінок в суспільно-політичному житті через покладання на них переважної більшості домашньої роботи і виконання ними репродуктивної функції; низький доступ жінок до економічних ресурсів, які є неодмінною умовою для участі в політичному житті [22, с. 81-82].

В процесі досліджень авторів не вдалося знайти конкретні судові адміністративні справи, в основу яких би лягло дискримінаційне відношення до жінок за ознакою статі, проте, поряд з іншими описаними вище даними є підстави стверджувати, що прояви гендерної нерівності в публічній сфері мають місце і носять прихований характер.

Також, при дослідженні проблем дискримінації, не можливо обійти увагою, ті непохитні позиції, які займає ООН, майже всі політичні міжнародні інституції, соціальні і гуманітарні організації питання боротьби з расовою дискримінацією. Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації проголошено, що всяка теорія переваги, заснованої на расовій відмінності, в науковому відношенні помилкова, в моральному – недозволена і в соціальному – несправедлива і небезпечна і, що не може бути виправдання для расової дискримінації, де б то не було, ні в теорії, ні на практиці.

У Декларації «Про расу і расові забобони» прийнятої в 27.11.1978 р. на 20 сесій ЮНЕСКО, визнано, що всі люди належать до одного і тому ж виду і мають загальне походження. Відмінності в досягненнях різних народів пояснюються виключно географічними, історичними, політичними, економічними, соціальними і культурними чинниками. Ці відмінності ні в якому разі не можуть служити приводом для встановлення якої б то не було ієрархічної класифікації націй і народів.

Декларацією прав національностей України в 1991 році було визнано, проживання на території України громадян понад 100 національностей, які разом з українцями складають народ України і яким гарантовано рівні політичні, економічні, соціальні і культурні права. Аналогічні положення містяться в Законі України «Про національні меншини в Україні».

У 19-21 періодичній доповіді України в 2010 році Комітету ООН по ліквідації расової дискримінації, було озвучено, що Україна стабільна держава в плані міжетнічних і міжконфесійних стосунків, де не було жодного серйозного конфлікту на цьому ґрунті, проте є і деякі проблеми, зокрема:

- 1) мали місце факти протиправної діяльності, пов'язаної з пошкодженням пам'ятних знаків і поховань представників національних меншин [23, с. 72];
 - 2) в Україні зареєстровано понад 52 тис. осіб ромської національності, з них без реєстрації проживають 1 053 людини, 1 081 людина взагалі не має документів, які б засвідчували особу, яка є перешкодою в доступі до судів, працевлаштування, житла, охорони здоров'я, соціального забезпечення і освіти [23, с. 78];
 - 3) існують проблеми з чіткими стандартними критеріями визначення біженців і концепції тимчасового захисту на гуманітарних підставах, а також гарантій безпеки особистих даних, отриманих від властей країни походження біженців [23, с. 80];
 - 4) проблеми з правовим захистом, які дозволяють раніше депортованим особам, зокрема кримським татарам, вимагати реституції своєї конфіскованої власності або компенсації, здобуття земельних ділянок, в районах, де вони традиційно проживали, проблеми з доступом до адекватного житла, належної інфраструктури в селищах [23, с. 82];
 - 5) не досить забезпечено представництво кримських татар на державній службі в Автономній республіці Крим, включаючи керівні посади [23, с. 82].
- Відзначимо, що однією з категорій адміністративних справ є публічно правові спори з такими учасни-

ками, як біженці. Левченко К.Б. відзначає в своїх дослідженнях, що в різних регіонах світу гостро стоїть проблема з мігрантами і біженцями. Україна знаходиться в центрі міграційних потоків зі сходу на захід і виконує роль своєрідної буферної зони між Західною Європою і державами третього світу. Міграція криміналізує і перешлігається з контрабандою людьми, оскільки мігрантам необхідно пересікати кордони декількох держав, мати документи, які офіційним шляхом вони ніколи не отримують. Мігранти нерідко страждають від насильства і порушення прав, як під час своєї подорожі, так і перебування в країні призначення. У 1999 році в Україні прийнята Програма боротьби з нелегальною міграцією (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.99 р. № 273) [21, 97-98].

У 19-21 періодичній доповіді України в 2010 році Комітету ООН по ліквідації расової дискримінації, Україною докладалося про прийняті заходи щодо забезпечення ефективного судового захисту у випадках будь-яких актів расової дискримінації, іноземців, осіб, без громадянства, іноземних юридичних осіб. У п. 287 і п. 288 ст. 6 доповіді констатовані позитивні зрушення, які стали можливі у зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України,

оскільки саме адміністративні суди розглядають справи про надання статусу біженця, видворення з території України, і реадмісії. Також відмічено важливість прийняття 25 червня 2009 року постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду справ відносно статусу біженця, видворення іноземця або особи, без громадянства з України і суперечок, пов'язаних з перебуванням іноземця і особи без громадянства в Україні» [23, с. 50].

На завершення, можна підсумувати, що закріплення принципу рівності перед законом і судом в КАСУ і заборона дискримінації, обумовлено тим, що законодавець не виключає випадків, коли на ефективність дії цього принципу можуть вплинути відмітні риси, за якими розрізняються учасники адміністративного процесу. Вирівнювання процесуальних положень учасників адміністративного процесу перед законом і судом, як процесуальний принцип, поза сумнівом, служить меті здійснення справедливого правосуддя. Вибрана ж Україною модель адміністративного судустрою, передбачає необхідність введення додаткових норм і принципів, що перешкоджають прояву «державно – центристської» ідеології і прихильності адміністративних судів до публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Куйбіда Р.А., Шишкін В.І. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
2. Оцінка рівня задоволеності громадян якістю окремих аспектів функціонування судів: Харківського апеляційного адміністративного суду і Харківського окружного адміністративного суду : звіт про результати дослідження / Проект USAID «Україна: верховенство права» ; Харківська міська громадська організація «Інститут прикладних гуманітарних досліджень», І. Підкуркова, В. Губіна, С. Леонтєєва, Д. Чучко. – Харків, 2010.
3. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, основи і форми : монографія / Бевзенко В.М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
4. Малиновский В.Я. Державне управління / Малиновский В.Я. : учбовий посібник. – Вид. 2-ге, доп. и перероб. – К. : Атика, 2003. – 576 с.
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України // Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003.
6. Дайсі А.В. Основи державного права Англії. Введення до вивчення англійської конституції. – Москва, 1905. – 681 с.
7. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / Відп. ред. В.Б.Авер'янов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 140 с.
8. В.Б.Авер'янов, В.П.Тимошук. Належне урядування // Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. Міжнародний фонд «Відродження», Інститут відкритого суспільства. – Брюссель, 2006.
9. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // Право України. – 2006. – № 3.
10. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко [та ін.]; За ред. М.В. Цвірка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
11. Козюбра М.І. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М.І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6-18.
12. Циганов В. Загроза політичної корупції у демократичних політичних режимах. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/882/>.
13. Мельник М.І. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 – С. 67-68.
14. Генеральна прокуратура внесла свої пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства / Відділ зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу://<http://www.gr.gov.ua>.
15. Результат волевиявлення встановлений // Голос України. – 2012. – № 214 (5464) [Електронний Ресурс] – Режим доступу : //<http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=272280>.
16. Селиванов А. Судовий захист виборчого права громадян України у сучасній конституційній державі // Право України. – 2013. – № 3. – С. 54-61.
17. Рішення Європейського Суду з прав людини від 7 лютого 2008 року остаточне № 07/05/2008 Справа «Ковач проти України» (Заява № 39424/02) [Електронний ресурс] – Режим доступу : //<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6679.0>.
18. Масальський В.І., Скородумов Д.С. Зміни у соціальній структурі України в 1998-2011 рр.: досвід наукового аналізу / В.І. Масальський // Грані. – 2011. – № 4 (78) – С. 107-109.
19. Президент України ; Послання від 31.05.2002 «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 р.» [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://zakon4.rada.gov.ua>.
20. Дослідження корупції в судовій системі України: суди загальної юрисдикції. Порівняльний аналіз національних досліджень 2008-2009 р.р. для Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» (MCC) // Дослідницька компанія InMind. – К., 2009. – С. 11-13.

21. Левченко К. Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку : монографія. – Харків : Вид-во НУВС, 2001. – 360 с.

22. Актуальні питання гендерної рівності в Україні. Збірник аналітичних документів та законопроектів. Український освітній центр реформ Міжнародний центр перспективних досліджень. Редактор Ольга Іванько. – К., ПП «Просперо». – 2008.

23. Організація Об'єднаних Націй. Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Комітет по ліквідації расової дискримінації. Доповіді, представлені державами – учасниками у відповідності із статтею 9 Конвенції. Дев'ятнадцятий – двадцять перший періодичні доклади, що підлягають представленню у 2010 році. Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу : diversipedia.org.ua/db_files/CERD.C.UKR.19-21_ru.doc.

УДК 347.73

К ВОПРОСУ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ В УКРАИНЕ

TO THE ISSUE OF INVIROMANTAL TAXATION IN UKRAINE

Шульга Т.М.,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры финансового права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

В статье выявляются и рассматриваются особенности законодательной регламентации экологического налога в Украине. Раскрывается его правовая природа. Дается характеристика некоторых элементов правового механизма и направлений дальнейшего развития экологического налогообложения.

Ключевые слова: налоговый кодекс, налог, экологический налог, плательщик, ставка налога, компенсационный платеж.

У статті виявляються і розглядаються особливості законодавчої регламентації екологічного податку в Україні. Розкривається його правова природа. Дається характеристика деяких елементів правового механізму податку, що розглядається. Робляться висновки відносно подальшого розвитку екологічного оподаткування в Україні.

Ключові слова: податковий кодекс, податок, екологічний податок, платник, ставка податку, компенсаційний платіж.

There are features of a legislative regulation of an ecological tax in Ukraine are considered in article. Its legal nature reveals, the characteristic of some elements of a legal mechanism and the directions of further development of the ecological taxation is given.

Key words: Tax Code, tax, environmental tax, payer, tax rate, compensation payment.

Постановка проблемы. Проблемы поиска новых источников бюджетных доходов, а вместе с тем и вопросы рационального использования природных богатств стали немаловажными и актуальными с обретением Украиной независимости. Реализация социально-экономического развития нашего государства в основном зависит от надлежащего регулирования хозяйственных процессов и создания эффективной национальной экономики, а соответственно и налоговой системы. Сегодня проблемы правового регулирования экологических платежей вызывают исключительный интерес в обществе. В научной сфере экологическому налогообложению посвящены работы таких авторов, как Бенуа Боске [1], Веклич О.О. [2], Дементьев В.В., Попова О.Ю. [3], Бобылев С. М., Ходжаев А. Ш. [4] и др. Однако в большинстве работ раскрываются лишь отдельные аспекты исследуемой тематики, а, следовательно, не вызывает сомнений необходимость ее дальнейшего изучения.

Целью статьи является рассмотрение и выявление особенностей законодательной регламентации экологического налога в Украине, а также раскрытие его правовой природы, характеристика некоторых элементов правового механизма и направлений дальнейшего развития экологического налогообложения в Украине.

Изложение основного материала. В период перехода к рыночным отношениям формирование стабильных поступлений в бюджеты и источники финансирования экологических мероприятий, а также создание соответствующих финансово-экономических рычагов, в частности налоговых, должно стать органичной составляющей отечественной системы управления и регулирования экономики. Эффективное налоговое давление в экологической сфере должно сделать невыгодным для любых субъектов природопользования ненадлежащее и неэкономное использование природных ресурсов, а также причинение вреда окружающей природной среде. Таким образом, оно должно содействовать сохранению и воспроизводству ресурсного потенциала страны.

Для выяснения правовой природы экологического налога необходимо проанализировать весь процесс законодательного закрепления и становления этого платежа с начала обретения нашим государством независимости и самостоятельности. Так, впервые категория «экологический налог» была закреплена в Законе Украины «О системе налогообложения» [5] в редакции от 25 июня 1991 года, в котором определялось, что экологический налог уплачивается всеми предприятиями, объединениями, организациями и гражданами, причиняющими вред окружающей при-

родной среде и ухудшающими качество природных ресурсов (ст. 18). Вместе с тем в Законе подчеркивалось, что нормативы платы за загрязнение окружающей среды и ухудшение качества природных ресурсов, а также порядок ее исчисления определяются Кабинетом Министров Украинской ССР. Средства от уплаты этого налога должны зачисляться во внебюджетные фонды охраны окружающей природной среды местных Советов народных депутатов.

С принятием второй редакции Закона Украины «О системе налогообложения» от 2 февраля 1994 года [6] экологический налог был заменен на категорию «плата за загрязнение окружающей природной среды». При этом все вопросы, касающиеся определения основных элементов правового механизма данной платы, регулировались не специальным налоговым законом, а законом экологической направленности – «Об охране окружающей природной среды» [7].

Третья редакция Закона Украины «О системе налогообложения» [8] от 18 февраля 1997 года, сохраняя преемственность в основных положениях, внесла определенные изменения относительно рассматриваемого платежа, который отныне стал называться «сбором за загрязнение окружающей природной среды». Как и в предыдущей редакции, правовая регламентация его основных положений осуществлялась экологическим законодательством.

Например, в ст. 44 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» отмечалось, что сбор за загрязнение устанавливается на основе лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов промышленного, сельскохозяйственного, строительного и другого производства, а порядок установления нормативов сбора и его взыскания определялись Кабинетом Министров Украины. Кроме того, средства от сбора за загрязнение окружающей природной среды в соответствии с этим законом распределялись между местными (сельскими, поселковыми, городскими), областными и республиканским Автономной Республики Крым, а также Государственным фондами охраны окружающей природной среды в соотношении соответственно 20, 50 и 30 %, а между Киевским, Севастопольским городскими и Государственным фондами охраны окружающей природной среды – в соотношении 70 и 30 %. Данные средства направлялись, в частности, на выполнение работ по воспроизводству и поддержанию природных ресурсов в надлежащем состоянии. Таким оставалось правовое регулирование экологического налогообложения до введения в действие с 1 января 2011 года Налогового кодекса Украины [9], которым экологический налог был легализован на законодательном уровне в качестве общегосударственного налога.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что на протяжении 20 лет название рассматриваемого платежа изменялось, трансформировалось, изменялся субъектный состав плательщиков и база налогообложения, порядок распределения средств и поступление их в бюджеты и т.п. Однако правовая

сущность его осталась неизменной и определяется следующими свойствами: 1) устанавливается только на законодательном уровне, и его уплата может осуществляться лишь на основании закона; 2) взыскивается исключительно в денежной форме; 3) является обязательным платежом; 4) имеет целевое назначение. Главной же особенностью экологического налога, которая определяет его правовую природу, является его компенсационный характер. Это означает, что экологический налог, закрепленный в Налоговом кодексе Украины, фактически остался обязательным неналоговым платежом.

Как известно, налоговую сущность соответствующего платежа связывают с его обязательностью, безусловностью и индивидуальной безвозмездностью. В то же время неналоговые платежи обладают такими специфическими чертами, как компенсационность и возмездность.

Вместе с тем необходимо отметить, что, закрепив четкий правовой механизм взыскания экологического налога на законодательном уровне, установив его основные элементы (круг плательщиков, объект, ставки), дав определение платежа, законодатель тем самым значительно повысил фискальную роль экологического налога в Украине. Как свидетельствуют данные Министерства финансов – в 2006-2010 годах (к моменту принятия Налогового кодекса) доля платежей за природные ресурсы в доходах Сводного бюджета Украины составляла менее 5%, а доля так называемых «экологических налогов», не превышала 1%, что являлось показателем их низкой фискальной эффективности. Но с момента вступления в силу Налогового кодекса Украины и законодательного закрепления экологического налога доля доходов от его взыскания существенно возросла. Так, пресс-служба Министерства доходов и сборов сообщила, что в 2012 году в бюджет поступило на 20% больше экологических платежей, чем в 2011 году. А за первые два месяца 2013 года в бюджет внесено 395,3 миллиона гривен экологического налога, что на треть превысило прошлогодний показатель поступления суммы этого налога.

По состоянию на 2013 год 53% экологического налога зачисляется в специальный фонд государственного бюджета (из которых 33% направляется исключительно на финансирование целевых проектов экологической модернизации предприятий), а 47% – в специальный фонд местных бюджетов. Согласно предписаниям Заключительных и Переходных положений Бюджетного кодекса Украины [10] экологический налог (кроме налога, который взыскивается за образование радиоактивных отходов (включая уже накопленные) и/или временное хранение радиоактивных отходов их производителями свыше установленного особыми условиями лицензии срока) с 2014 года будет зачисляться в таких пропорциях: 1) в специальный фонд государственного бюджета 65%, из них 50% – с направлением на финансовое обеспечение исключительно целевых проектов экологической модернизации предприятий в пределах суммы уплаченного ими экологического налога в порядке,

установленном Кабинетом Министров Украины; 2) в специальный фонд местных бюджетов 35%, в том числе: в сельские, поселковые, городские бюджеты – 25%, областные бюджеты и бюджет Автономной Республики Крым – 10%, бюджеты городов Киева и Севастополя – 35%.

Рассматривая современное состояние экологического налогообложения в Украине, нужно подчеркнуть положительные изменения в соответствующем законодательстве. Например, закрепление нормативно-правового определения экологического налога, под которым закон понимает общегосударственный обязательный платеж, взимаемый с фактических объемов выбросов в атмосферный воздух, сбросов в водные объекты загрязняющих веществ, размещения отходов, фактического объема радиоактивных отходов, которые временно хранятся их производителями, фактического объема образованных радиоактивных отходов и с фактического объема радиоактивных отходов, накопленных до 1 апреля 2009 года, а также за утилизацию снятых с эксплуатации транспортных средств, для обеспечения экологической безопасности, а также безопасности жизни и здоровья граждан (ст. 14 Налогового кодекса Украины). Указанное определение данного налога представляется недостаточно полным, поскольку в нем не содержится информация относительно плательщиков данного налога. Однако в разделе VIII Налогового кодекса Украины (ст.ст. 240-250) отдельно содержится исчерпывающий перечень субъектов-плательщиков экологического налога, а также субъектов, таковыми не являющихся; определяется объект и база налогообложения. Там же закрепляется целый ряд ставок по разным видам загрязнения для отдельных загрязняющих веществ, что, несомненно, является характерной особенностью экологического налога, поскольку отсутствует базовая ставка налога. Размер ставки экологического налога зависит от вреда и опасности для здоровья населения конкретных загрязняющих веществ. Как и все специфические ставки, ставки экологического налога подлежат индексации, то есть они корректируются каждый год, с учетом индексов потребительских цен, индексы цен производителей промышленной продукции.

Выводы. Подводя итоги, необходимо отметить, что сегодня одним из основных принципов охраны окружающей природной среды является установление экологического налога (ст. 3 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды»). Он выступает, с одной стороны, необходимой основой для обеспечения стабильности бюджетных доходов, а с другой – стимулированием как частных собственников, так и природопользователей в сфере рационального использования природных ресурсов. Отсутствие мер по охране окружающей среды от загрязнения, воспроизводству природных ресурсов, их нерациональное использование и истощение могут привести, в конечном счете, к экологической катастрофе. Перспективным направлением усовершенствования налоговых механизмов является практика применения системы налоговых льгот, стимулирующих производство экологически чистой и безопасной продукции.

Проведя анализ нормативной базы, регулирующей отношения экологического налогообложения в Украине, можно сделать вывод, что законодатель стремится увязать экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей природной среды с проблемами налогообложения, обеспечивая тем самым публичные интересы. Об этом свидетельствуют наличие в действующем Налоговом кодексе отдельного раздела, нормы которого посвящены регламентации экологического налогообложения.

Впрочем, пока еще рано ожидать существенных результатов. Наличие обновленной законодательной базы в обозначенной сфере выступает лишь необходимой основой для формирования правоприменительной практики. Только она может подтвердить, насколько эффективными являются соответствующие правовые предписания. В настоящее время четко прослеживаются изменения, которые направлены на дальнейшее улучшение ситуации как в области экологии в целом, так и экологическом налогообложении. На данном этапе развития отечественного законодательства в этой сфере можно констатировать факт, что уполномоченные государственные органы Украины движутся в направлении, избранном и другими европейскими странами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Бенуа Боске Экологизация налоговой системы в России. – М. : Российский университет, 2001. – 116 с.
2. Веклич, О. О. Екологічне оподаткування в Україні: реалії та напрями вдосконалення з урахуванням світового досвіду : монографія / О.О. Веклич / НАН України, Ін-т економіки. – К. : Вид-во «Либідь», 2001. – 47 с.
3. Дементьев В.В., Попова О.Ю. Екологічні податки – соціальна відповідальність або економічний розрахунок? // Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О. Ф. (м. Суми, 24-26 квітня 2013 р.) : у 4 т. / за заг. ред. О. В. Прокопенко. – Суми : Сумський державний університет, 2013. – Т. 1. – С. 78-80.
4. Бобылев С. Н. Экономика природопользования / С. Н. Бобылев, А. Ш. Ходжаев. – Москва, 2003. – 567 с.
5. Закон України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
6. Закон України «Про систему оподаткування» в ред. від 2 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 21. – Ст. 130.
7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
8. Закон України «Про систему оподаткування» в ред. від 18 лютого 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16. – Ст. 119.
9. Податковий кодекс України. – Голос України. – № 229/№ 229-230 від 04.12.2010.
10. Бюджетний кодекс України. – Голос України. – № 143 від 04.08.2010.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 23

Частина II

Том 2

Коректура • *авторська*

Комп'ютерна верстка • *Наталія Ковальчук*

Формат 64x90/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 28,37. Замов. № 11/13. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.